

Date de dépôt : 1^{er} mai 2015

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30)
(Activités agricoles ou viticoles en 4^e zone B)

Rapport de M^{me} Beatriz de Candolle

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton s'est réunie le 25 février 2015, sous la présidence de M. Christian Dandrès, en présence de M^{me} Isabel Girault, directrice générale de l'Office de l'urbanisme (DALE), et de M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, attaché à la direction générale de l'Office de l'urbanisme (DALE). Le procès-verbal a été tenu avec précision par M. Raffaele Chiriatti, à qui vont les remerciements du rapporteur.

Présentation du projet de loi

M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, attaché à la direction générale de l'Office de l'urbanisme, indique, en préambule, que ce projet de loi est l'aboutissement d'un très long processus entamé à la fin des années 90 consistant en l'attribution des degrés de sensibilité au bruit à l'ensemble du territoire cantonal. Cette exigence figurait dans l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41), adoptée en 1986, dont l'exercice aurait dû être terminé depuis bientôt presque 20 ans.

M. Pauli explique que l'instrument choisi, alors, consistait en un plan d'attribution des degrés de sensibilité au bruit par commune. En 1987, lorsque le Grand Conseil a annexé tous les plans de zones de la LCI à la LaLAT, ils ne comportaient pas de degrés de sensibilité au bruit. Par la suite, la pratique a été qu'à chaque fois qu'un plan est adopté, on y greffe un degré

de sensibilité au bruit (un article de la loi de modification de zone loi ou une disposition du PLQ attribue le degré de sensibilité au bruit). Cependant, tous les plans de zone n'ont pas eu l'occasion d'être revus depuis 1987, loin s'en faut. Si bien qu'un grand nombre de territoires font certes l'objet de plans de zone, mais auquel aucun degré de sensibilité n'est attribué.

A cet effet, le Conseil d'Etat puis le Grand Conseil ont créé et inscrit dans la loi d'application de la loi fédérale sur l'environnement LaLPE (RSG K 1 70) un instrument qui s'appelle le « plan d'attribution des degrés de sensibilité au bruit » qui permet, via une procédure d'affectation semblable à celle d'un PLQ, de venir greffer un tel degré de sensibilité au bruit à des zones existantes, sans revoir celles-ci. Le Tribunal fédéral a été amené à se prononcer en 1994 sur la validité de cet instrument. Il l'a confirmé en disant qu'il ne s'agit pas en soi d'un plan d'affectation du sol au sens de la LAT, mais d'un instrument qui peut y être assimilé.

Sur cette base, le canton de Genève a entrepris la tâche d'attribuer pour chaque commune un plan d'attribution des degrés de sensibilité au bruit qui couvre tout le territoire de celle-ci, sous réserve des territoires où, dans l'intervalle, un plan d'affectation du sol attribuant des degrés de sensibilité au bruit avait eu l'occasion d'être adopté.

Dans un premier temps, aux alentours de 1998, 45 projets de plans attribuant des degrés de sensibilité au bruit concernant les 45 communes ont été mis à l'enquête publique. Cependant, avec ce plan, on est contraint en fonction de l'affectation de zones telle qu'elle résulte du catalogue des zones de la LaLAT et de la loi qui crée la zone en cause, en ce sens que l'attribution des degrés de sensibilité au bruit doit être effectuée en fonction de cette affectation, qui cet instrument ne permet pas de remettre en cause.

Des difficultés sont apparues. A la suite de diverses péripéties qu'il est inutile de relater, M. Pauli indique qu'en fin de compte, ce processus a été jalonné en trois grandes étapes. On s'est attaché à d'abord régler la situation des communes urbaines. Ensuite, cela a été fait pour les communes riveraines de l'aéroport pour finir avec les communes rurales.

Dans un premier temps, deux arrêts de l'ancien Tribunal administratif annulant, sur le fond, des plans d'attribution des degrés au bruit, une fois pour les secteurs urbains, l'autre fois pour les secteurs ruraux ont conduit à cette étape. Pour les secteurs ruraux et plus particulièrement les villages de la zone 4B, le Département avait initialement imaginé une attribution du DS II dans la mesure où l'art. 19 al. 2 LaLAT (RSG L 1 30) fait état d'une prépondérance du logement. Selon cette disposition, les quatrièmes zones sont affectées principalement à du logement et l'on peut y mettre des activités

lorsque cela ne cause pas d'inconvénients majeurs pour le voisinage. Des projets de plan prévoyant l'attribution du DS II ont ainsi été soumis à l'enquête publique. Dans de rares cas le DS II avait néanmoins été attribué, en fonction de critères complexes, généralement pour tenir compte de situations existantes connues comme bruyantes.

S'agissant des plans d'attribution donnant le DS II, lors des discussions avec les Conseils municipaux, des critiques ont été émises par des communes qui connaissent encore une certaine activité agricole (comme des travaux liés à la vinification, etc.). Ces activités pouvant générer du bruit, ces communes ont donc craint que l'attribution du DS II, qui correspond au degré de protection pour la zone villa, ne pose des problèmes si des habitants nouveaux – souvent des citadins – venaient à se plaindre du bruit généré par ces activités agricoles. En cas de plainte de ces habitants, l'attribution du DS II aurait donc risqué de contraindre la commune dans ses activités.

Le Conseil d'Etat a donc admis de modifier les projets de plans concernés et de les modifier en vue de la procédure d'opposition, ceci en attribuant le DS III plutôt que II. C'est ainsi qu'une série de plans attribuant le DS III ont été adoptés par le Conseil d'Etat.

M. Pauli ajoute qu'il y a eu un recours de la FAQH (Fédération des associations de quartiers et d'habitants) et un arrêt du Tribunal administratif (actuellement la Cour de justice) qui a donné raison et a annulé ces plans attribuant le DS III à des zones 4A, en mettant l'accent sur le fait qu'à teneur de l'art. 19 al. 2 LaLAT, le logement devait être considéré comme une affectation prépondérante par rapport aux activités, ce qui impliquait l'attribution du DS II. Ces plans ont donc été annulés par cet arrêt de mars 2004. A cette occasion, le Tribunal administratif ne s'est pas contenté d'annuler ces plans. Il a également enjoint le Conseil d'Etat à mettre à l'enquête publique des projets de plans attribuant le DS II.

Fort de cela, M. Pauli indique que le dossier général de l'attribution des DS aux communes a alors été mis de côté, le temps de résoudre les problèmes des territoires de la ville (1^{re} étape) et ceux limitrophes de l'aéroport (2^e étape). Il a finalement été repris en 2009 pour s'attaquer à cette dernière partie comme l'a demandé le Tribunal administratif. Des plans ont été mis à l'enquête publique pour les communes rurales avec le DS II. Au niveau du Conseil municipal, des débats similaires à ceux du début des années 2000 ont eu lieu et il y a eu diverses attitudes. Un certain nombre de communes ont accepté le DS II car il s'agissait d'un jugement d'exécution alors que d'autres ont persisté à demander l'attribution du DS III. Des plans ont été adoptés, attribuant le DS II et sont en force.

Il précise qu'il subsiste à l'heure actuelle cinq communes qui s'opposent au DS II en particulier Dardagny. Le projet de plan de cette commune, attribuant le DS II, a été soumis à la procédure d'opposition. La commune de Dardagny a fait opposition à ce plan. En raison de cette opposition, ce cas a dû être soumis au Grand Conseil avec une proposition de motion qui invitait le Grand Conseil à confirmer la position du Conseil d'Etat consistant à suivre la juridiction. Cependant, le Grand Conseil en a décidé autrement en disant qu'il fallait donner suite à l'opposition de la commune de Dardagny et en invitant le Conseil d'Etat à adopter un plan d'attribution des degrés de sensibilité au bruit fixant un DS III pour le village. Le Conseil d'Etat s'est retrouvé dans une situation contradictoire avec d'une part l'autorité judiciaire ordonnant le DS II et d'autre part avec une injonction du Grand Conseil lui ordonnant d'attribuer le DS III.

M. Pauli signale que le dossier a été repris avec l'idée de dire que l'on pourrait mettre le DS II avec des aménagements particuliers (allègements, éviter des décisions d'assainissement, etc.) dans l'espoir de trouver un accord avec la commune de Dardagny et les quatre autres communes restantes, lesquels sont dans l'expectative de la solution qui sera trouvée pour cette commune. Cette solution a été présentée à la commune et en assemblée publique. Elle ne passait pas du tout.

Au fond, tout le monde, y compris le Conseil d'Etat, est d'accord pour attribuer le DS III mais il faut tout de même respecter l'ordre judiciaire, sachant qu'*in fine*, ce sont les tribunaux qui vont décider. Pour trouver une solution de compromis, le Département a constaté qu'il était arrivé au bout de l'instrument d'attribution des degrés de sensibilité au bruit car ce qui pose problème ici est l'affectation même du village. L'idée était donc de dire qu'il y aurait une zone qui mettrait sur pied d'égalité les logements et les activités.

Or, cela n'est pas possible si le catalogue des zones de l'art. 19 LaLAT ne le prévoit pas. Le Département s'est donc aperçu que s'agissant des zones industrielles par exemple, le Grand Conseil peut insérer une mention spéciale pour les zones qui comportent de grands risques. M. Pauli dit que la bonne solution consisterait à modifier l'art. 19, al. 2 LaLAT et de prévoir l'hypothèse où, en adoptant une modification de zone, cette modification comporterait une clause qui mettrait sur pied d'égalité les activités et le logement, ce qui permettrait, par la même occasion l'attribution du DS III au niveau du degré de sensibilité au bruit. Tel est l'objectif du présent projet de loi qui agréé les cinq communes en question.

Discussion

Une députée (PLR) demande si un village qui se trouve déjà en quatrième zone rurale, pour bénéficier d'un DS III, devra subir une modification de zone ultérieure.

M. Pauli répond qu'il faudra en effet re-zoner à l'identique. Pour le village de Dardagny, un plan d'attribution des degrés de sensibilité au bruit a été adopté sauf pour le village lui-même, qui posait problème. Cela pourrait être fait aussi pour les quatre autres communes. Il y aurait donc une nouvelle 4^e zone qui reprendrait exactement celle existante, se recoupant avec l'emplacement du village. L'avantage de cela est que les communes qui veulent préserver des activités auront le loisir de le faire en prévoyant une zone 4B à l'identique, munie de cette clause spéciale. Les communes qui ont accepté le DS II, mais qui au fond auraient souhaité l'attribution du DS III, pourront, si elles le souhaitent, revenir faire usage de leur droit d'initiative et prévoir une zone 4B au périmètre identique, munie toutefois de cette clause.

Une mixité complète logement/activités ne paraît pas forcément pertinente. Le DS II, qui doit être attribué aux zones vouées à l'habitat, convient probablement mieux à des communes comme Coligny ou Vézenaz, qui n'ont pas d'intérêt à avoir un avoir du DS III convenant pour des zones mixtes. La modification proposée de l'art. 19, al. 2 LaLAT permet des solutions « à la carte » et cela ne pose pas de problème particulier que de re-zoner à l'identique en zone 4B avec cette clause.

La députée (PLR) demande s'il ne s'agit pas d'un amendement à la zone existante.

M. Pauli indique qu'il s'agit au contraire bien d'un amendement à la zone. La commune de Dardagny n'a pas de problème avec cela car elle est justement en train de revoir cela. Concernant les autres communes, il faudra voir si elles souhaitent se lancer là-dedans mais l'Etat peut aussi le faire lui-même. Ce n'est pas un travail compliqué, à moins que cela ne se percute avec un travail de réflexion de la commune en cause, qui voudrait par hypothèse revoir le périmètre exact de ces zones 4B existantes. En tout cas, les maires des cinq communes sont favorables à cela.

La députée (PLR) estime que cela est une bonne solution si elle peut contribuer à ne pas limiter les activités dans ces communes, même si cette voie est un peu alambiquée.

M. Pauli explique qu'il s'agit de se sortir d'un « guépier institutionnel ». Il y a parfois des conflits entre deux pouvoirs. On connaît aussi cela dans un autre domaine que sont les PUS (plan d'utilisation du sol), où une commune

peut approuver un PUS et un recours devant la Cour de justice peut être déposé contre l'arrêté du Conseil municipal qui approuve le PUS alors qu'en même temps, il y a un pouvoir de surveillance des communes du Conseil d'Etat. Il y a alors une règle de conflit dans la LPA qui prévoit que le Tribunal peut consulter le Conseil d'Etat pour savoir de quelle manière il compte se déterminer. Ce cas particulier n'a pas du tout été imaginé par le législateur. Il y avait une initiative sur l'autonomie des communes qui a abouti à un contreprojet, pour faire en sorte que le Grand Conseil soit l'arbitre dans un conflit entre une commune et l'Etat. Le législateur n'a alors pas imaginé l'hypothèse d'un conflit possible entre le Grand Conseil et l'autorité judiciaire.

Comme l'a rappelé M. Pauli dans son historique, un député (Ve) constate qu'il y avait eu une résolution qui proposait de refuser l'opposition de Dardagny, qui a été ensuite changée en pétition, jusqu'à ce que cela soit voté en 2011. Il se demande donc pourquoi il a fallu attendre trois ans pour arriver à cette solution. Il comprend que le projet de loi qui est proposé est une réponse à la résolution du Grand Conseil votée en 2011.

M. Pauli dit que c'est un début de réponse qui doit être complété par un projet de loi de modification de zone qui sera voté par la commission et dans lequel il y aura l'attribution du DS III.

Il indique que le Département a poursuivi sur le mode d'attribution des degrés de sensibilité au bruit. Dans ce contexte-là, à l'époque, les responsables de l'actuel SABRA disaient qu'il n'y avait pas de problème de bruit puisqu'il devait être comptabilisé sur une période d'une année entière. Dans les négociations avec la commune de Dardagny, l'idée a été que l'on puisse objectiver tout cela car les autorités contestaient le fait qu'il n'y ait pas de bruit. Des mesures ont donc été prises sur place : le SABRA a été mandaté et ils se sont rendus sur place pour constater lors des vendanges le bruit effectif qui été provoqué.

M. Pauli ajoute que dans l'intervalle, est tombé un arrêt du Tribunal fédéral qui est venu dire que le bruit pouvait et devait être déterminé sur des périodes plus courtes, ce qui a considérablement changé la donne. En effet, il y a du bruit pendant le mois d'octobre (comparé au reste de l'année) et si ce mois est pris comme référence, le DS III était alors effectivement dépassé ! Ce constat a été dressé par le SABRA il y a environ une année, qui a installé des appareils et pris des mesures pendant la période concernée de vendange.

Il précise que ce n'était pas forcément le dossier prioritaire de l'Etat et on ne voyait pas comment sortir de cette impasse. Le dossier était plutôt traité par le DETA et c'est cette commission bruit qui a décidé de reprendre

comme cela, et faisant prendre des mesures. Les choses auraient pu en effet aller plus vite mais il se trouve que l'idée a mis du temps à arriver. Ce qui a changé la donne dans ce dossier est que l'on s'est rendu compte qu'il y avait effectivement un dépassement de bruit et qu'il y avait quelque chose à redire.

M. Pauli estime qu'il y a quand même aussi un intérêt de mettre le DS II car des routes passent à travers le village. Dans sa technicité, la solution paraît assez intéressante car on reste avec une quatrième zone destinée principalement à des maisons d'habitation en disant que « *si la loi de modification des limites de zones le prévoit, elle peut être destinée à des activités agricoles ou viticoles à titre égal ou prépondérant par rapport à l'habitat.* » On se contente d'ajouter une 2^e phrase à la l'art. 19 al. 2 let. b LaLAT, concernant les zones 4B, précisant que « *si la loi de modification des limites de zones le prévoit, elle peut être destinée à des activités agricoles ou viticoles à titre égal ou prépondérant par rapport à l'habitat* », permettant une solution à la carte, selon les villages considérés. Il ne reste plus ensuite qu'à procéder la modification de zones nécessaire, comportant ou non une clause « mixité ».

Un commissaire (MCG) demande si les DS II ou DS III sont des intervalles de décibels.

M. Pauli répond que l'art. 43 OPB fixe quatre degrés de bruit. Le DS II est défini comme devant être attribué aux zones où aucune entreprise gênante n'est admise, typiquement comme dans la zone villa. Les valeurs limites d'émission ne doivent donc pas dépasser 60 dB le jour et 50 dB la nuit. Quant au DS III, il concerne les zones mixtes où l'on ne peut pas dépasser 65 dB le jour et 55 dB la nuit. Le travail du canton est ensuite de prendre ces définitions générales des zones, contenues à cet art. 43, al. 1 OPB, pour classer les différentes zones du catalogue prévu à l'art. 19 LaLAT en particulier, dont relèvent les 4^{es} zones. Il y ensuite eu tous ces débats sur les villages où il pouvait y avoir des habitations.

Il ajoute qu'en 1961, au niveau de la définition des zones (comme expliqué dans l'exposé des motifs), les zones 4 étaient vouées exclusivement au logement, sans que l'on parle d'activités. C'est en 1993 que le Grand Conseil a modifié cela pour y admettre aussi des activités pour autant qu'elles ne causent pas de nuisances graves, tout en gardant la prépondérance de logements. Il faut savoir que précédemment, lorsque l'on admettait une activité en zone 4B, une dérogation était nécessaire. On voit que l'on atteint une limite aujourd'hui, d'où cette proposition à la carte, même si cela est à éviter à l'heure où le cadastre des restrictions de droit public est mis en place.

Le député (MCG) comprend alors que ce pouvoir d'appréciation est tout de même cadré par des intervalles de décibels.

M. Pauli confirme cela car on est plus ou moins sévère en fonction du degré de sensibilité au bruit qui est attribué. Si l'on met du DS II, cela correspond à de la zone villa et c'est là la crainte des habitants des villages où il y a encore des activités. En effet, on risque d'avoir des gens qui viennent de la ville et qui trouvent qu'il y a trop bruit. Ils pourront donc éventuellement tenter des actions sur la base de cela, ce qui risque d'engendrer des frais, comme des machines pour insonoriser les activités, etc.

Une commissaire (PDC) se dit contente de voir que l'on arrive à une solution pour la commune de Dardagny. A propos de la procédure, elle demande s'il faut vraiment la reprendre dans son intégralité dès le départ car cela semble très lourd.

M. Pauli précise que l'Etat aurait bien aimé pouvoir faire cela au travers de l'instrument simplifié du plan d'attribution des degrés de sensibilité au bruit. Cependant, à partir du moment où il y a une injonction du Tribunal qui dit qu'il convient d'attribuer le DS II et une autre du Grand Conseil qui dit que c'est du DS III, il n'est plus possible de travailler avec cet instrument qui ne permet pas de revoir l'affectation ; on est tenu par l'affectation définie dans la LaLAT et retenue par le plan de zone en force.

Il indique que la bonne solution est de faire un projet de loi de modification de zone en re-zonant à l'identique et en y inscrivant une clause qui prévoit que les terrains compris dans le périmètre sont destinés autant aux maisons d'habitation, ainsi qu'aux activités viticoles ou agricoles. Cependant, pour pouvoir inscrire cela dans une modification de zone, il faut modifier précédemment la LaLAT.

La députée (PDC) croyait savoir que pour affecter une zone, elle doit être en zone de développement. Cela sous-entend que l'on va affecter une zone en zone d'activité agricole ou viticole sans avoir l'obligation d'être en zone de développement.

M. Pauli répond qu'il y a des zones ordinaires, tous les villages de la campagne ne sont pas en zone de développement.

La députée (PDC) dit qu'il est bien question ici d'une affectation dans le cadre d'une modification de zone. Elle avait cru comprendre qu'en raison du terme « affectation », il n'était pas possible d'affecter une zone à de l'équipement public par exemple, si elle n'était pas en zone de développement. Elle ne comprend donc pas que cela puisse être fait dans ce cas-là.

M. Pauli répond que les zones villas ou les zones industrielles sont des zones ordinaires. Le problème est qu'elles ont une affectation qui est délimitée précisément mais il n'y a pas de contradiction. On n'est pas tenu de faire une zone de développement 4B là où il y a une zone de développement 4B existante.

Votes

Le Président constatant qu'il n'y a plus de demande de parole ni de demande d'audition passe au vote du PL 11572.

Entrée en matière

Pour : 15 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre : –
Abstention : –

L'entrée en matière est **acceptée**.

Titre et préambule

Pour : 15 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre : –
Abstention : –

Le titre et le préambule sont **acceptés**.

Art. 19, al. 2, lettre b (nouvelle teneur)

4^e Zone

Pour : 15 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 34PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre : –
Abstention : –

L'art. 19, al. 2, lettre b est **adopté**.

Art. 2

Pour : 15 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre : –
Abstention : –

L'art. 2 est **adopté**.

Vote final sur le PL 11572

Pour : 15 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstention : –

Le PL 11572 est **adopté** à l'unanimité.

Conclusion

La commission unanime ayant adopté le PL 11572, vous prie, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi, en procédure des extraits.

Projet de loi (11572)

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30) (Activités agricoles ou viticoles en 4^e zone B)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est modifiée comme suit :

Art. 19, al. 2, lettre b (nouvelle teneur)

4^e zone

² La 4^e zone est destinée principalement aux maisons d'habitation, comportant en principe plusieurs logements. Lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public, des activités peuvent également y être autorisées. Elle est divisée en 2 classes :

- b) la 4^e zone rurale (4^e zone B) applicable aux villages et aux hameaux. Si la loi de modification des limites de zones le prévoit, elle peut être destinée à des activités agricoles ou viticoles à titre égal ou prépondérant par rapport à l'habitat. L'article 110 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, est réservé. Le changement de destination d'une construction à vocation agricole n'est autorisé que dans la mesure où il ne lèse aucun intérêt prépondérant de l'agriculture.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.