



Genève, le 1^{er} décembre 2021

Le Conseil d'Etat

5879-2021

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la
communication (DETEC)
Madame Simonetta SOMMARUGA
Conseillère fédérale
3003 Berne

Concerne : consultation fédérale relative à la révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE – RS 814.01) – septembre 2021

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Conseil a bien reçu votre courrier du 8 septembre 2021 relatif à l'objet cité en titre, vous en remercie et a l'avantage de vous faire part ci-dessous de son avis sur chaque domaine.

Articles relatifs au bruit

Notre Conseil ne peut que partager, sur le principe, le but principal poursuivi par ce projet de révision de la LPE, à savoir mettre en œuvre la stratégie du Conseil fédéral en matière de protection contre le bruit (plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores) tout en permettant et favorisant une densification du milieu bâti existant, le développement des villes étant un objectif essentiel en matière d'aménagement du territoire. Une telle révision s'impose sous cet angle.

Toutefois, notre Conseil est d'avis que, dans le domaine du bruit, les dispositions proposées vont hélas à fin contraire, notamment en ne distinguant plus la création de nouvelles zones à bâtir, soumises aux valeurs de planification et le changement d'affectation de zones à bâtir, soumises aux valeurs limites d'immissions ou en posant des exigences de respect des valeurs de planification là où les valeurs d'immissions sont déjà dépassées (art. 22 al. 2 let. b LPE). Dans une agglomération comme Genève, une telle disposition semble tout simplement inapplicable. Ceci, dans le même temps, en allégeant de manière trop importante les efforts de protection contre le bruit aujourd'hui mis en œuvre en application des dispositions actuelles de la LPE et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB – RS 814.41) dans les zones à bâtir existantes.

Notre Conseil s'inquiète notamment de l'allègement prévu pour l'octroi de permis de construire dans les secteurs exposés au bruit des avions (art. 22, al. 3, let. b). En effet, l'objectif cantonal, relayé dans le récent plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique adopté le 14 novembre 2018 par le Conseil fédéral, est de limiter les impacts du bruit des avions sur la santé publique pour les riverains de l'aéroport, tout en garantissant le fonctionnement adéquat de l'aéroport de Genève. La disposition proposée, qui permet des constructions dans des secteurs exposés au bruit jusqu'aux valeurs d'alarme, contrevient à l'objectif poursuivi par la présente révision, qui est de permettre une densification raisonnée. Aussi, le

projet ne correspond ni aux objectifs de densification pertinents pour le canton de Genève, ni aux impératifs de protection contre le bruit dans ces secteurs, ni d'ailleurs à un contexte adéquat pour l'exploitation de l'aéroport, et nous nous y opposons.

Sur le principe, la création de la base légale permettant d'améliorer la qualité acoustique dans les espaces extérieurs privés (à proximité immédiate des logements, art. 22 al. 2 let. b) et dans les espaces ouverts destinés à la détente dans les processus de planification (art. 24) apparaît pertinente. Ce dernier élément entre d'ailleurs en cohérence avec les objectifs de la récente stratégie Bruit 2030 du Conseil d'Etat genevois. Encore faut-il, s'agissant des processus de planification, qu'il soit bien clair que la loi ou l'ordonnance précise que ces conditions relèvent des plans d'affectation du sol spéciaux et non pas généraux. A ce propos, le fait d'imposer aux autorités cantonales chargées de l'aménagement du territoire de prévoir des plans d'affectation spéciaux ou de détail, en excluant les plans d'affectation du sol généraux pour créer des zones à bâtir contrevient au principe du fédéralisme exprimé par l'art. 2 al. 3 LAT, qui impose aux autorités fédérales de veiller à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

Enfin, en cas de modification de la loi, le canton souhaite que l'entrée en vigueur de celle-ci soit différée jusqu'à la révision de l'OPB et des éventuelles directives concernant l'évaluation acoustique de la qualité des espaces ouverts. En effet, la formulation des articles de loi proposés demeure très générale et nombre de dispositions doivent encore être précisées non seulement pour être appliquées uniformément par les cantons, mais aussi et surtout en raison de l'important contentieux judiciaire généré par les plans d'affectation du sol et les autorisations de construire.

Articles relatifs aux sites contaminés

Les révisions proposées sont les bienvenues, attendues et proportionnées et notre Conseil les soutient pleinement. Elles permettent d'accélérer la gestion des sites pollués et de garantir la clôture dans les temps de la gestion des sites contaminés. La surcharge de travail qui en résulte, tant du point de vue des délais imposés que de la problématique des sols des places de jeux et espaces verts à intégrer dans l'OSites (élaboration d'un cadastre, gestion des investigations, assainissements, clés de répartition des coûts, etc...), sera compensée par les indemnités octroyées aux cantons par la Confédération. Les nouvelles conditions d'octroi et nouveaux montants de ces indemnités, notamment rétroactifs pour Genève, permettront l'engagement de personnes pour mener à bien et dans les délais définis ces activités.

Articles relatifs aux taxes d'incitation

Notre Conseil approuve l'abrogation des articles devenus caducs consacrés aux taxes d'incitation prélevées sur la teneur en soufre de l'huile de chauffage "extra-légère", de l'essence et de l'huile diesel.

Article relatif au financement des cours de formation en lien avec l'emploi de produits phytosanitaires

Notre Conseil salue l'ajout de l'art. 49 al.1bis et encourage la mise en place de ces formations au plus vite. Un accès aux données de contact des détenteurs de permis PPh faciliterait toutefois la promotion des formations continues par les cantons.

Articles relatifs aux systèmes d'information et de documentation

Notre Conseil approuve globalement le principe de dématérialiser les procédures pour lesquelles l'OFEV est compétent en tant qu'autorité d'exécution ou de procédure, telles que prévues par la présente loi. La dématérialisation permettra d'améliorer la qualité des données et de gagner en efficacité en simplifiant et en accélérant l'échange de données entre l'administration fédérale, les services cantonaux compétents, ainsi que les personnes soumises au régime de l'autorisation et de la notification. Ce printemps, notre Conseil a d'ailleurs accueilli favorablement les révisions proposées à l'ordonnance sur les mouvements de déchets (OMoD), premier exemple de concrétisation de la dématérialisation des procédures LPE.

Toutefois, notre Conseil souhaite connaître les autres procédures identifiées par l'OFEV pouvant faire l'objet d'une dématérialisation une fois la LPE révisée entrée en vigueur. En effet, le projet présenté ne les liste pas spécifiquement. Il nous est donc difficile d'en évaluer l'impact, technique et financier, sur nos propres systèmes d'information. En cas d'impact notable, un soutien financier de la part de la Confédération serait souhaité.

Articles relatifs au droit pénal

Notre Conseil soutient les révisions proposées. Les modifications des articles 60 à 61a amènent de la clarté et de la précision. L'ajout des circonstances aggravantes permet de prendre en compte la réalité de la situation environnementale actuelle, de s'aligner sur la tendance internationale et de poursuivre les auteurs en conformité avec la gravité de leurs actes. Se pose toutefois la question de la difficulté pratique de différencier les notions "d'importantes quantités" (de déchets) et de "grandes quantités" (de déchets). Nous saluons également la création de la base légale pour l'assistance administrative (art. 62a).

L'annexe ci-jointe liste, article par article, les précisions demandées, ainsi que les propositions de modifications.

Vous remerciant pour votre consultation, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

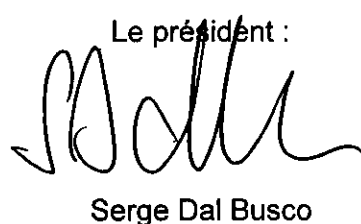
· AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Fighetti

Le président :



Serge Dal Busco

Annexe : mentionnée

Copie à : Office fédéral de l'environnement (OFEV)
recht@bafu.admin.ch

Consultation fédérale relative à la révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) –
Septembre 2021

Annexe concernant la révision des articles relatifs au bruit

Articles	Position	Commentaires et propositions de complément
Art. 22, al. 1 et al. 2	Refusés	<p>La protection contre le bruit est allégée significativement par ce nouvel article et nous en demandons une révision. Nous proposons d'ajouter des critères supplémentaires dans le cas d'octroi d'un permis malgré un dépassement des valeurs limites d'immission (VLI) dans les pièces à usage sensible au bruit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prescrire une limite maximum de bruit à ne pas dépasser : Par exemple, le dépassement du niveau de bruit dans ces pièces ne devrait pas dépasser les valeurs d'alarme. • Prévoir un ouvrant d'aération naturelle dans les pièces exposées. Ce critère permettrait de prévoir des dispositifs d'aération naturelle de la pièce autres que des fenêtres (par exemple, un système de chicanes avec absorbant). En effet, en l'absence d'un tel critère, la seule façon d'aérer la pièce sera d'ouvrir la fenêtre exposée au bruit. • Autoriser la pratique de la fenêtre d'aération (Motion Flach). <p>let. a : les termes finaux « au moins en partie » sont trop flous et sont à supprimer</p> <p>let. b : les termes « dans lequel les valeurs de planification sont respectées durant la journée » doivent être supprimés et remplacés par « , remplacé par « dans lequel les valeurs d'immissions sont respectées durant la journée », sauf à ne plus pouvoir de délivrer de permis de construire en Ville et donc densifier celle-ci.</p> <p>let. c : ajouter en début de phrase « les mesures complémentaires de lutte contre le bruit qui pourraient encore être nécessaires ont été prises et la protection minimale à assurer contre le bruit extérieur et intérieur sur le plan des aménagements au sens de l'art. 21 est renforcée de manière adéquate ».</p> <p>A notre sens, l'impact sur l'assainissement des installations (routes, notamment) n'est pas suffisamment analysé, tant sur les assainissements déjà réalisés que sur ceux à venir. Il est nécessaire de préciser dans la loi les obligations du propriétaire des installations, par exemple un alinéa indiquant que l'obligation d'assainir les installations fixes en vertu des anciennes dispositions (aux VLI) demeure inchangée.</p>
Art. 22, al.2, let. a	Précisions demandées	<p>Les exigences "proportion suffisante" et "au moins en partie" doivent être précisées dans la LPE ou à défaut explicitées dans l'OPB révisée. En outre, il convient de préciser si le respect des VLI est à considérer avec ou sans dispositif constructif et si les locaux commerciaux sont concernés ou non par cet alinéa.</p>
Art. 22, al.2, let. b	Précisions demandées	<p>La notion "d'espace extérieur à proximité immédiate" doit être suivie d'exemples précis et indiquer la distance maximale pour caractériser la notion de "proximité immédiate" afin que la mise en œuvre ne suscite pas d'interrogations auprès des acteurs concernés. En outre, il convient de préciser si les locaux commerciaux sont concernés ou non par cet alinéa.</p>

Art. 22, al.3, let. b	Refusé	<p>Nous comprenons que seule l'exigence d'isolation acoustique de l'article 22, al.2, let. c s'applique dans les secteurs exposés au bruit des avions et ce jusqu'aux valeurs d'alarme. Cette nouvelle disposition est en rupture avec l'application actuelle de la LPE et de l'OPB qui fixe les VLI comme limite dans les secteurs exposés au bruit des avions (actuels articles 22 LPE et 31 OPB). Nous demandons une révision de cette disposition, l'isolation acoustique des bâtiments jusqu'aux valeurs d'alarme dans les secteurs exposés au bruit des avions ne pouvant être considérée comme unique prescription dans un objectif de protection de la santé des riverains de l'aéroport.</p>
Art. 23	Précisions demandées	<p>Préciser si les valeurs de planification que le Conseil fédéral établira sont différentes des VP actuelles et si elles sont variables selon la source de bruit.</p>
Art. 24	Titre à garder	<p>Exigences requises pour les zones à bâtir</p> <p>Il convient de garder la distinction entre la création de nouvelles zones à bâtir, nécessitant le respect des valeurs de planification, et le changement d'affectation de zones à bâtir existantes, où le respect des VLI est suffisant.</p>
al.1	Refusé	<p>Il est impératif de garder la teneur de l'art. 24 actuelle.</p> <p>On doit continuer à pouvoir créer de nouvelles zones à bâtir si les VP sont dépassés, mais que des mesures de planification, d'aménagement ou de construction permettent de les respecter.</p> <p>Surtout, il faut en outre continuer à distinguer la création de nouvelles zones à bâtir du changement de catégories de zones à bâtir, ce qui qu'exprime très bien la dernière phrase « <i>Le changement d'affectation de zones à bâtir n'est pas réputé délimitation de nouvelles zones à bâtir</i> ».</p> <p>En effet, si les VP devaient être respectées pour adopter un plan d'affectation du sol, la transformation de quartier de villas de villas en quartier d'immeubles d'habitation deviendrait impossible à Genève.</p>
al. 2	Refus/ Précisions demandées	<p>A Genève, la densification du territoire s'opère par l'adoption de plans localisés de quartier en zone de développement. Ces dernières se superposent à des zones à bâtir moins denses (villas), ou à des zones industrielles et sont assimilables à des zones d'affectation du sol différées (art. 18 al. 2 LAT).</p> <p>Les plans localisés de quartier sont des plans d'affectation du sol spéciaux, qui doivent notamment comprendre des « <i>espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants</i> » (art. 3 al. 1 let. b LGZD ; RSG L 1 35). L'adoption de plans localisés de quartier est en principe nécessaire à la délivrance d'autorisations de construire (art. 2 al. 1 let. a LGZD).</p> <p>Une quantification précise de ces espaces, par m² de surfaces brutes de plancher (plutôt que par habitants) apporterait donc un surcroît de réglementation peu utile, et même inutile, surtout si les espaces ouverts pouvant être pris en compte peuvent se situer « à proximité » de la zone à bâtir plutôt qu'à l'intérieur de celle-ci. L'on</p>

		<p>court le risque que ces espaces soient comptabilisés deux fois. Les termes « à proximité » sont donc en tout état à supprimer.</p> <p>Une telle réglementation chicanière, outre qu'elle ne manquerait pas de déboucher sur d'importants sujets de contentieux, aurait pour effet est d'accroître la pression sur les demandes d'octroi de dérogation au principe de l'obligation d'établir un PLQ pouvoir délivrer une autorisation de construire (art. 2 al. 2 LGZD), ce qui irait à l'encontre du but poursuivi.</p> <p>Enfin, l'art. 24 al. 2 impose de prévoir des plans d'affectation spéciaux pour pouvoir créer des zones à bâtir, la voie des plans d'affectation généraux étant exclue, ce qui contrevient au principe du respect du fédéralisme (art. 2 al. 3 LAT).</p> <p>Par ailleurs, les dispositions de l'art. 24 al. 2 doivent être mises en cohérence avec celles de l'art. 22. L'article 24 prévoit en effet la possibilité de densifier des secteurs en zone à bâtir mais reporte l'examen des exigences de l'article 22 au stade des autorisations de construire. Il serait judicieux de prévoir un examen de faisabilité des exigences de l'article 22 avant de prendre la décision de densifier.</p> <p>Enfin, l'impact sur l'assainissement des installations (routes, notamment) n'est pas suffisamment analysé dans le rapport explicatif.</p>
<p>Art. 24, al.2, let. a</p>		<p>Cette disposition ne tient pas compte du fait que certaines personnes n'ont pas la possibilité physique de se déplacer vers un espace ouvert de détente à proximité : La distance de 500 mètres mentionnée dans le rapport explicatif est trop grande.</p>