Prise de position du

Conseil administratif de la Ville de Genève

dans le cadre de la procédure de consultation des communes sur le projet de

Concept cantonal de la protection de l'environnement

approuvée lors de la séance du 10 mai 2000

Rapport de la Délégation à l'Aménagement et à l'Environnement

Table des matières :

1. LA PROCEDURE DE CONSULTATION EN VILLE DE GENEVE 2
2. PREAMBULE 2
3. LES SERVICES CONSULTES 2
4. LES RESULTATS DE LA CONSULTATION 3
4.1. LA DEMARCHE GENERALE 3
4.2. LA STRUCTURE DES DOCUMENTS 4
4.3. LES CONSIDERATIONS THEORIQUES ET SCIENTIFIQUES 5
5. LES THEMES ABORDES PAR LES SERVICES 6
6. CONCLUSION 9

1. La procédure de consultation en Ville de Genève

Le projet de *Concept cantonal de la protection de l'environnement* est soumis, depuis le 12 janvier 2000, à une enquête publique d'une durée de 60 jours. A l'issue de cette enquête, les communes disposent d'un délai de 4 mois, soit jusqu'au 13 juillet 2000, pour faire parvenir à la direction du Département de l'Intérieur, de l'Agriculture, de l'Environnement et de l'Energie (ci-après DIAE) leurs remarques et prises de position.

Lors de sa séance du 2 février 2000, le Conseil Administratif de la Ville de Genève a chargé la Délégation à l'aménagement et à l'environnement (ci-après DAE) de préparer le préavis de la Ville de Genève. Ce préavis devra ensuite être soumis au Conseil Municipal, avant d'être transmis au DIAE.

Lors de sa séance plénière du 23 mars 2000, la Délégation à l'aménagement et à l'environnement a confié au Service de l'énergie la mission de récolter les prises de position des Services municipaux concernés.

2. Préambule

Entre février et avril 2000, plusieurs documents cantonaux ayant rapport avec la problématique environnementale ont été publiés, à savoir : le rapport du *Groupe de travail interdépartemental sur l'agenda 21 local du Canton de Genève,* et les décisions du Conseil d'Etat y relatives ; la *Conception générale de l'énergie* et son plan directeur ; et enfin *le Concept cantonal de la protection de l'environnement*. Or, nous constatons que cette riche actualité a créé une certaine confusion, notamment entre le *Concept cantonal de la protection de l'environnement* et *l'Agenda 21* du Canton.

3. Les Services consultés

Service	Répondant	Fonction
Secrétariat général	Jean Erhardt	Secrétaire général
Achats	Serge Pellaton	Chef de Service
Taxe professionnelle communale	Olivier Burri	Chef de Service
Gérance immobilière municipale	Mario Cavaleri	Chef de Service
Urbanisme	Marie-José Wiedmer-Dozio	Chef de Service
Administration et opérations foncières	Philippe Ruegg	Chef de Service
Architecture	Jean-Pierre Bossy	Chef de Service
Aménagement urbain et éclairage public	Philippe Gfeller	Chef de Service
Bâtiments	Bernard Court	Chef de Service
Energie	Claude-Alain Macherel	Chef de Service
Division Voirie	Gaston Choffat	Directeur
Division arts et culture (SAT)	André Young	Administrateur
Conservation du patrimoine architectural	Martine Koelliker	Chef de Service
Muséum d'histoire naturelle	Volker Mahnert	Directeur
Conservatoire et jardin botaniques	Rodolphe Spichiger	Directeur
Sports	Yves Nopper	Chef de Service
Incendie et secours	Olivier Légeret	Chef de Service
Agents de ville et domaine public	Dominique Clavien	Chef de Service
Ecoles et institutions pour la jeunesse	André Nasel	Chef de Service
Espaces verts et environnement	Roger Beer	Chef de Service

4. Les résultats de la consultation

4. 1. La démarche générale

Ensemble, le *Concept cantonal de la protection de l'environnement* et le *Bilan de l'état de l'environnement* font un tour d'horizon complet des questions environnementales au niveau cantonal. Ils constituent une base de réflexion et un point de départ pour les actions futures.

On peut regretter, cependant, que la Ville de Genève n'ait pas été associée à leur élaboration. En effet, travailler dans l'esprit du développement durable signifie promouvoir des actions en concertation étroite avec les acteurs concernés à l'échelon local.

De plus, le projet du *Concept cantonal de la protection de l'environnement* est très orienté vers les services cantonaux. En effet, les collaborations entre l'Etat, les communes, les associations ou ONG et le secteur privé ne sont que très rarement spécifiées. Dans les faits, des collaborations concrètes, notamment avec les services de la Ville de Genève, seront essentielles à la réussite des projets présentés.

L'approche « top-down » présentée est, certes, nécessaire, mais elle n'est toutefois pas suffisante. Une approche « bottom-up » est également indispensable pour obtenir l'adhésion du plus grand nombre d'acteurs (collectivités publiques, associations privées, entreprises, population en général).

Du point de vue théorique, il faut relever une inexactitude flagrante dans le *Concept cantonal de la protection de l'environnement*. En effet, ce dernier inclut le développement durable et l'Agenda 21 dans la protection de l'environnement alors que c'est, bien évidemment, l'inverse. *L'Agenda 21 local du Canton* ne doit pas être subordonné au *Concept cantonal de la protection de l'environnement*. Cette erreur risque de provoquer un important imbroglio entre ces deux projets. Elle nuit, par conséquent, à une bonne information.

Malgré tout, le *Concept cantonal de protection de l'environnement* est perçu positivement par notre administration. Les remarques formulées dans ce rapport permettront à la Ville de Genève de se positionner concrètement.

Il est évident que la mise en œuvre d'un concept cantonal de l'environnement - avec ce qu'il laisse de marge de manœuvre à l'action complémentaire ou spécifique de la Ville - induira des changements dans les fonctionnements de la municipalité d'une part, et dans les relations avec l'Etat d'autre part.

La protection de l'environnement n'est qu'un volet du développement durable, au même titre que la viabilité économique et l'équilibre social.

4.2. La structure des documents

Les deux documents (*Concept* et *Bilan*) soumis à consultation répondent, avant tout, à l'obligation légale stipulée au Chapitre 3, art. 6 de la ***Loi d'application cantonale sur la protection de l'environnement*** (K1 70) :

Art. 6 Contenu et mode d'adoption

1 Le département effectue les études de base, en collaboration avec les autres départements concernés, en vue de l'élaboration d'un concept cantonal de la protection de l'environnement.

2 Ce concept dégage des principes généraux en vue d'assurer une protection optimale de l'environnement dans le canton, prévoit une harmonisation régionale et intègre le principe du développement durable.

3 Il comporte un rapport qui fournit des informations sur l'état et l'évolution de l'environnement dans le canton et la région et présente les objectifs à court, à moyen et à long terme en la matière, ainsi que les moyens à mettre en œuvre en vue de les concrétiser.

4 Il suit la procédure prévue pour le concept de l'aménagement cantonal, selon les articles 5 et 6 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

5 Le plan directeur cantonal au sens des articles 3 et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire tient compte de ce concept.

La séparation du *Concept cantonal* en deux volumes est nécessaire. Tels que définis dans la loi, ces documents devraient permettre de distinguer d'une part les portées stratégique et politique à long terme du *Concept cantonal de la protection de l'environnement* et, d'autre part, les objectifs et moyens à court terme du *Plan directeur*.

Or, les objectifs et les moyens à mettre en œuvre, tels qu'ils nous sont présentés, sont intégrés dans le volume *Concept*. Il existera un problème fondamental de mise à jour et de validité de ces deux documents.

De même, il est difficile d'identifier le public cible de ces deux volumes. Il pourrait s'agir d'un compromis entre un ouvrage destiné aux décideurs politiques, aux administrations cantonales et aux citoyens.

La structure de ces deux documents est également discutée par certains services, notamment dans leur découpage par thèmes et dans une certaine redondance avec des documents déjà publiés par l'administration cantonale. Par conséquent, quel est le rôle du *Concept cantonal de protection de l'environnement* par rapport aux plans directeurs déjà existants ?

En règle générale, les informations données par le *Bilan de l'état de l'environnement* constituent un bon aperçu de la situation, mais restent insuffisantes pour les services spécialistes. Il est nécessaire que le document cite ses sources d'informations. Par ailleurs, il faut éviter la confusion entre les objectifs politiques du Conseil d'Etat et les observations scientifiques. Le document devrait clairement différencier la description de la situation, les résultats scientifiques, les législations appliquées, les politiques mises en œuvre et les résultats.

On peut également regretter la densité relative de ces documents. Une présentation plus « digeste » aurait été appréciée. Un document « théorique » plus réduit aurait certainement favorisé sa lisibilité. Néanmoins, l'effort et le travail accomplis sont considérés comme remarquables.

Le *Concept cantonal* doit définir pour l'ensemble des acteurs le cadre et les enjeux de la protection de l'environnement sur le territoire genevois.

Il doit être un document fédérateur et concis, qui coordonne les politiques et plans directeurs cantonaux existants en relation avec la problématique environnementale.

4.3. Les concepts théoriques et les données scientifiques

La partie théorique du projet de *Concept cantonal de protection de l'environnement* est souvent confuse et parfois maladroite. Le plus important problème est la définition même de l'environnement. Cette définition, pourtant clé, est ambiguë et ne fait pas clairement la distinction entre les milieux naturels et les milieux artificialisés (page 7 du concept). La représentation schématique qui l'accompagne, ne délimite en aucun cas l'espace ni le temps pris en compte par les documents et par les actions cantonales. Pour ces raisons, la définition de l'environnement genevois nous apparaît difficilement acceptable.

De plus, il existe de multiples confusions au niveau sémantique entre des termes clés comme *l'environnement*, *l'environnement de l'homme*, *le concept d'environnement*, *le développement durable* et *la protection de l'environnement*. Ces termes, qui jalonnent les documents, semblent interchangeables, alors qu'ils représentent des réalités bien différentes.

On regrette également des lacunes concernant la notion de système et, en corollaire, la notion d'approche systémique. En effet, il n'est pas défini comment le « système Genève » doit être pris en compte, ni les principes de fonctionnement et de régulation qui le structure.

De la même manière, l'interprétation donnée du « développement durable » est confuse et polymorphe. Du point de vue de la Ville de Genève, il est avant tout un projet collectif avec un système de valeurs propre. La définition qui en est donnée dans le chapitre concernant *l'Agenda 21* est bonne, mais n'est malheureusement pas à sa juste place. En effet, d'autres définitions figurent au premier plan. Il est parfois décrit comme un concept, parfois comme une notion, parfois comme un principe une ligne directrice ou encore une échelle de valeur.

Quoiqu'il en soit, le développement durable reste un concept anthropocentré, puisqu'il se définit essentiellement par le principe de solidarité entre les générations. De fait, l'approche « équilibrée » de protection de l'environnement présentée dans le *Concept cantonal* est, bel et bien, une approche purement anthropocentrée, contrairement à ce qui est affirmé.

Enfin, la Ville de Genève regrette l'absence de visions concernant les enjeux de la protection de l'environnement pour Genève. Elle s'attendait, en particulier, à retrouver une interprétation environnementale des trois enjeux principaux du développement durable, à savoir la santé publique et individuelle, le bien-être de la collectivité et des individus et finalement la pérennité du système.

5. Les Thèmes abordés par les Services

Les services consultés se sont exclusivement prononcés sur leur domaine spécifique. De ce fait, certains thèmes abordés dans le *Concept cantonal de protection de l'environnement* n'ont pas été commentés.

L'essentiel des remarques porte sur la partie « objectifs et plans d'action » du volume *Concept*.

Sans entrer dans les détails, nous avons regroupé les remarques qui nous sont parvenues selon la partition proposée dans le *Concept* :

5.1. Les eaux superficielles et les eaux souterraines

Les services de la Ville de Genève se préoccupent des problèmes de réinfiltration des eaux de pluie dans le terrain, le territoire urbain étant trop « imperméable » dans beaucoup de cas. Des réalisations et projets sont actuellement en cours d'évaluation. Il serait souhaitable que des objectifs relatifs à cette problématique soient introduits dans le *Concept* ou, encore mieux, dans le *Bilan*.

La Ville de Genève est également soucieuse des problèmes de pollution diffuse des eaux souterraines, notamment par les traitements des terrains de sports et les surfaces de détente.

5.2. La nature et les paysages

Les conservatoire et jardin botaniques, le service d'aménagement urbain et le SEVE sont fortement impliqués dans ce domaine. Il est à noter que des inexactitudes figurent dans les documents présentés et que de nombreuses confusions nuisent à la compréhension notamment des chapitres « Nature et paysage », « Forêts » et « Sites et patrimoine bâti ». Celles-ci empêchent d'avoir une vision claire de la problématique tant au niveau du bilan que des actions projetées.

Etonnamment, les actions menées par les conservatoire et jardin botaniques ne sont que partiellement reconnues par les deux documents cantonaux. De plus, la végétation en milieu urbain ne semble pas être une préoccupation majeure, alors que les espaces verts représentent près de 20% de la surface de la Ville, et les espaces naturels 5% de la surface cantonale.

Le service d'urbanisme fait remarquer qu'il est urgent pour les communes de connaître les nouvelles directives cantonales de l'aménagement du territoire.

5.3. Le bruit

Là encore, aucune référence n'est faite à la Ville de Genève, bien que l'essentiel de cette problématique touche ses habitants. Selon le récent cadastre du bruit effectué par le service d'écotoxicologie, 90% du réseau routier qui doit être assaini se trouve sur le territoire de la Ville de Genève. Les investissements prévisibles sont considérables et les collaborations avec les services cantonaux devront être étroites. D'ailleurs des projets et des tests sont en cours, afin de coordonner les compétences et les actions entre la Ville de Genève et le groupe de travail cantonal.

5.4. Les déchets

La Ville de Genève est un acteur de première importance dans la gestion des déchets. Outre les services de la Division de la Voirie dont les actions ne sont plus à démontrer, il faut relever les interventions du service des écoles et du service d'architecture, qui poussent les usagers et les mandataires de la Ville de Genève à une gestion des déchets rationnelle et respectueuse de l'environnement.

5.5. L'énergie

Comme il l'a été dit en préambule, la *Conception générale de l'énergie* au niveau cantonal a été acceptée par le Grand Conseil. La Ville de Genève a participé à son élaboration, par l'intermédiaire de sa représentation au sein de la commission consultative y relative.

En terme de gestion des énergies, la Ville de Genève est un exemple souvent cité. Depuis plus de 10 ans, elle a diminué ses consommations de plus de 40% en terme de combustible de chauffage sur les bâtiments administratifs (25% sur les bâtiments locatifs) et de près de 20% en terme d'eau et d'électricité. Cela, même en intégrant les installations et les bâtiments supplémentaires au patrimoine.

On peut également citer les actions réalisées dans le domaine des énergies renouvelables et, notamment, les installations solaires de préchauffage de l'eau chaude sanitaire, qui permettent des économies de combustibles non négligeables. Il convient de relever que ces résultats satisfont en tous points les objectifs quantifiés du nouveau *Plan directeur cantonal de l'énergie*, cité dans le *Concept cantonal de protection de l'environnement.* A ce titre, la Ville de Genève doit être associée aux démarches cantonales en matière d'énergie.

Le service de l'énergie participe également au Centre Intercollectivités pour la Maîtrise de l'Energie (CIME) et assurera vraisemblablement, dans ce cadre, un rôle de soutien important aux communes genevoises et à l'OCEN. C'est certainement dans le cadre du CIME que se matérialiseront les collaborations entre les différents acteurs de la problématique énergétique.

5.6. Les radiations

La Ville de Genève est attentive à la problématique des radiations. Le service de l'énergie suit toutes les demandes d'implantation d'antennes de téléphonie mobile, ainsi que les dossiers relatifs à l'ORNI (Ordonnance sur la protection contre les rayonnements non ionisants). La décision d'abandonner la construction d'une crèche sur les couvertures des voies CFF de Saint-Jean est le meilleur exemple de l'application du principe de précaution.

5.7. Les systèmes d'information

Plusieurs services de la Ville de Genève participent à l'élaboration d'instruments géoréférencés qui s'étendent sur tout le territoire cantonal. Ces derniers interviennent, notamment, dans la coordination des interventions cantonales et municipales, ainsi que les travaux privés sur le domaine public (SIG, entreprises de téléphonie, etc.).

5.8. L'information, la formation et l'éducation

De nombreux services municipaux conduisent des projets d'information, de formation et de sensibilisation dans le domaine environnemental, notamment en tant qu'interlocuteur privilégié pour la population.

5.9. La mobilité

Dans ce domaine, l'Etat et la Ville de Genève sont complémentaires, étant donné que, d'une part, les règles de la circulation et l'organisation des transports collectifs sont cantonales, d'autre part, l'aménagement des voiries est municipal.

Les services d'aménagement urbain et d'urbanisme mentionnent des actions entreprises dans le domaine des transports et de leur limitation en Ville. Sont notamment cités le *Plan Piéton*, la promotion de l'écomobilité et du covoiturage. Un sondage est actuellement en cours auprès des collaborateurs pour connaître leurs habitudes en la matière et les sensibiliser à cette problématique.

Par ailleurs, le service d'urbanisme prend note qu'un plan régional des déplacements est à l'étude par le DJPT. Il s'étonne en outre qu'aucun document n'ait été porté à sa connaissance.

5.10. Les sites et le patrimoine bâti

Le service d'urbanisme relève que la notion de « développement durable » et les propositions d'aménagement du concept cantonal *Genève 2015* (notamment celle de l'urbanisation différenciée) ouvre un champ d'interprétation très large, permettant des débordements qui auront des conséquences néfastes sur l'environnement. De plus, si le *Bilan de l'état de l'environnement* doit aussi s'exprimer comme une évaluation critique de la situation (p. 6 du *Concept*), il serait utile d'ajouter aux inventaires, aux lois et aux règlements, également les initiatives, les référendums, les motions, l'ensemble des interventions parlementaires et les pétitions qui témoignent de la sensibilisation citoyenne au patrimoine bâti, aux sites, et à l'environnement en général.

A ce sujet, il semble important pour la Ville de Genève qu'une politique de préservation du patrimoine claire et concertée soit mise en place, afin d'opérer des choix de conservation, notamment en terminant le recensement de l'architecture de la zone périphérique urbaine. Il conviendrait également de dresser la liste de tous les édifices et sites déjà protégés, selon la LPMNS (Loi fédérale sur la protection des monuments, de la nature et des sites) et la LCI (Loi cantonale sur les installations diverses), ainsi que de poursuivre les campagnes annuelles de classement et d'inscription d'édifices à l'inventaire cantonal.

Enfin, les services responsables des travaux en Ville de Genève préconisent l'usage de matériaux respectueux de l'environnement auprès de leurs mandataires.

5.11. L'industrie et l'artisanat

Les questions relatives à l'industrie et à l'artisanat ne devraient pas être vues sous le seul angle des pollutions, mais aussi du point de vue de l'occupation des sols et de l'accessibilité. Il y a lieu, en effet, de s'interroger sur l'éparpillement des entreprises dans les zones industrielles au regard de la rareté du sol et des difficultés d'y accéder par d'autres moyens que l'automobile.

5.12. Les 21 propositions de l'Agenda 21 pour Genève

Beaucoup de services ont été surpris de retrouver *l'Agenda 21 pour Genève* dans ce document... La réponse à la consultation sur ce sujet a été adressée par la Ville de Genève au Conseil d'Etat en juillet dernier.

Il est indispensable que le *Concept cantonal de la protection de l'environnement* mentionne, clairement, les complémentarités entre l'Etat et les communes, et plus particulièrement la Ville de Genève.

Le secrétariat général souscrit à la création d'un « service des affaires internationales » (cf. action 20), pour autant que cette mesure permette de regrouper un certain nombre d'actions isolées tout en préservant l'identité des acteurs institutionnels qui oeuvrent dans ce domaine, à savoir l'Etat et la Ville.

Les communes ont un rôle essentiel dans l'élaboration et la réalisation de projets concernant la protection de l'environnement.

En particulier, les compétences et les pouvoirs de la Ville de Genève doivent être affirmés et reconnus par les autorités cantonales.

6. Conclusion

On constate que le *Concept de la protection de l'environnement* est trop strictement « cantonal » et presque « Etat-étatique ». Il se présente plus comme un document interne aux services de l'Etat sur les actions en cours ou à venir que comme un document opérationnel et stratégique.

D'une manière générale, la partie théorique du *Concept cantonal de protection de l'environnement* ne fournit que peu ou pas de pistes qui permettent de définir une politique globale. Ceci est dû, en partie, au manque de définition claire des objectifs d'un tel document.

Par ailleurs, un certain manque de rigueur scientifique dans ces documents, notamment en ce qui concerne les définitions, engendre une mauvaise compréhension générale.

Il aurait été plus simple pour certains termes de s'en tenir aux définitions déjà fournies dans la législation fédérale (droit et Constitution), afin de les consolider et, surtout, afin d'éviter des incompréhensions auprès des citoyens.

Ces documents permettent à tous les acteurs concernés de se positionner par rapport à la démarche cantonale de protection de l'environnement. Ils doivent inciter la Ville de Genève à poursuivre ses réflexions dans la voie du développement durable et de son Agenda 21 local.

Il est désormais clair que les grands projets de protection de l'environnement ne peuvent être élaborés sans une concertation et une collaboration élargies entre tous les intervenants.

Ces documents doivent donc être considérés comme une base de discussion. Ils ouvrent avantageusement les débats sur l'avenir.

Post Scriptum :

Plusieurs des services consultés ont profité de l'occasion de la consultation sur le *Concept cantonal* pour exprimer leurs attentes plus générales concernant ***l'Agenda 21 de la Ville de Genève***. Ils souhaitent promouvoir l'Agenda 21 dans le cadre d'un « programme de législature » qui contiendrait la liste des projets à mener à terme, les délais impartis et les financements.

L'ambition de voir aboutir l'Agenda 21 de la Ville de Genève comme un réel outil de travail, de gestion et d'analyse des projets municipaux, ainsi que comme un outil de communication, est clairement exprimée. De même, les services concernés souhaitent que ce présent rapport s'accompagne d'un commentaire relatif à la mise en œuvre de cet Agenda lors de la discussion devant le Conseil Municipal.