

RAPPORT DU CONSEIL ADMINISTRATIF

au Conseil Municipal

sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire municipale « Sauvons nos parcs »

Mesdames et
Messieurs les Conseillers municipaux,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative (annexe 1) par un arrêté du 25 mars 1998.

Dès cette date, court une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

C'est en vue du premier débat, qui interviendra à la séance du Conseil municipal du 9 septembre 1998 et en application de l'article 36 A de la Loi sur l'administration des communes, que le présent rapport vous est soumis.

Constatant que l'initiative « Sauvons nos parcs » posait des problèmes juridiques conséquents, notre Conseil a sollicité un avis de droit au Professeur Thierry Tanquerel, avis dont nous avons suivi les termes et conclusions et que nous tenons à la disposition de la commission chargée d'étudier le présent document.

A. LA VALIDITE DE L'INITIATIVE

1. Recevabilité formelle

a) *Unité de la matière*

Le respect de ce principe postule que l'on présente au suffrage du corps électoral une question unique ou, tout au moins, portant sur des objets étroitement interdépendants.

L'initiative « Sauvons nos parcs » demande que soit « *complété le plan d'utilisation du sol de la Ville de Genève, en affectant à des espaces verts inconstructibles tous les parcs et promenades publics et espaces de verdure, privés ou propriété d'une collectivité publique, lorsqu'ils sont ouverts au public ou existent en vertu d'un plan d'affectation du sol, d'une autorisation de construire ou de tout autre acte officiel ...* »

En conséquence, aucune construction nouvelle, y compris la création de voies de circulation, de parkings ou d'installations sportives, ne sera admise sur ces espaces verts, ... ».

En d'autres termes, tous ces éléments ont pour point commun le maintien d'espaces verts ouverts au public.

Le principe d'unité de la matière est ainsi respecté.

b) Unité de la forme

La seule forme de l'initiative populaire municipale étant celle dite non formulée, la présente initiative répond à cette exigence.

c) Unité du genre

L'unité du genre exige que l'initiative soit d'un seul niveau, législatif ou constitutionnel. En matière municipale, l'initiative portant exclusivement sur une délibération du Conseil municipal, cette exigence ne peut leur être opposée.

d) Clarté de l'initiative

La jurisprudence du Tribunal fédéral a stipulé qu'une initiative non formulée doit être rédigée et présentée de façon suffisamment claire (ATF 111 1a 115 consid. 3a) ; précisant que « ce principe du droit fédéral a une portée particulière dans les cas où une scission doit être envisagée » (SJ 1997 p. 481 consid. 4 e).

Le sens de l'initiative « Sauvons nos parcs » peut, lui, être déterminé avec suffisamment de précision, tant par le citoyen que par l'autorité.

Cependant, comme nous le verrons ci-dessous, pour des raisons de conformité au droit supérieur, certaines parties de l'initiative doivent être considérées comme invalides.

Dès lors, comme nous le verrons également sous point 2 b) 3, la partie qui subsisterait, nécessiterait en outre un texte explicatif réducteur, aux fins d'être soumis au corps électoral; ce serait alors d'une part trop éloigné du but voulu par les initiants et d'autre part plus suffisamment clair pour que la soumission au corps électoral respecte la liberté de vote des citoyens.

Au vu de ce qui précède, amputée d'une part importante de son texte et munie d'un commentaire interprétatif, l'initiative ne respecterait alors plus l'exigence de clarté permettant aux citoyens de se prononcer en toute connaissance de cause.

2. Recevabilité matérielle

a) Exécutabilité

Ce principe veut qu'en cas d'acceptation par le peuple, l'initiative puisse être réalisée, c'est-à-dire traduite concrètement dans les faits et dans un délai raisonnable.

Le but que l'initiative « Sauvons nos parcs » se propose de réaliser se heurte à des obstacles juridiques importants, qui rendent son exécutabilité juridique plus que douteuse. Mais cette question se confondant avec celle de la conformité avec le droit supérieur, est développée ci-dessous.

b) Conformité au droit supérieur

L'exigence de la conformité au droit supérieur constitue la condition de validité la plus importante des initiatives populaires, en raison du fait que c'est elle qui permet à celles-ci de s'intégrer harmonieusement dans l'ordre juridique existant. En droit genevois, plusieurs normes doivent être respectées, sous peine d'invalidité partielle ou totale de l'initiative.

En application de l'art. 68 A al. 1 Cst, l'art. 36 LAC énumère limitativement les objets possibles d'une initiative, notamment les études d'aménagement du territoire communal (lettre d).

En application de l'al. 2 de l'art. 68 A Cst, l'initiative municipale doit permettre au Conseil municipal de délibérer, soit au sens où l'art. 30 LAC énumère ses compétences.

Finalement, le contenu des initiatives municipales doit être conforme à l'ensemble des normes édictées par le droit cantonal, fédéral et international.

1. La conformité à l'art. 36 LAC

L'initiative « Sauvons nos parcs » demande à ce que le plan d'utilisation du sol (PUS) soit modifié. La jurisprudence a confirmé qu'il s'agissait bien là d'une 'étude d'aménagement du territoire communal', au sens où la lettre d de l'art. 36 LAC le prévoit.

2. La conformité à l'art. 30 LAC

La lettre p de cette disposition établit que le Conseil municipal délibère sur les plans d'utilisation du sol et leurs règlements d'application.

L'initiative « Sauvons nos parcs » se réfère expressément à cette disposition et, partant, est conforme à l'art. 30 LAC.

3. La conformité à la législation cantonale

Concrétisant les dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le droit genevois a institué notamment le plan des zones de construction. Ainsi, le territoire cantonal comporte-t-il en zones ordinaires, notamment, quatre zones à bâtir, une cinquième dite résidentielle destinée

aux villas (art. 12 et 19 LALAT) et une zone de verdure et de délasserment (art. 24 LALAT).

Les zones de verdure englobent les terrains ouverts à l'usage public et destinés au délasserment, ainsi que les cimetières (art. 24 LALAT). Les constructions et installations sont interdites si elles ne servent pas l'aménagement des lieux de délasserment de plein air. Toutefois, si la destination principale est respectée, le département de l'aménagement peut, après consultation de la commission d'urbanisme, autoriser des constructions d'utilité publique dont l'emplacement est imposé par leur destination.

Toute modification des limites de zones est soumise à l'approbation du Grand Conseil (art. 15 LALAT).

En complément au plan d'affectation général que constitue le plan de zones, l'affectation et le régime d'aménagement des terrains compris à l'intérieur d'une ou plusieurs zones peuvent être précisés par divers types de plans et de règlements, notamment les plans localisés de quartier, les plans d'utilisation du sol, etc... (art. 13 LALAT).

Les plans localisés de quartier (PLQ) visent à assurer le développement normal des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités dans les zones ordinaires (art. 1 Loi sur l'extension des voies de communication, Lext). Ils sont adoptés par le Conseil d'Etat et définissent notamment le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire, les espaces libres privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux, ... (art. 3 Lext).

Les plans d'utilisation du sol (PUS) visent à maintenir et rétablir l'habitat dans les 4 premières zones de construction, au sens de l'art. 19 LALAT, et dans leurs zones de développement, d'y favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en garantissant le mieux possible l'espace habitable et en limitant les nuisances qui pourraient résulter de l'activité économique (art. 15 A Lext). Ils sont adoptés par les communes.

Les PUS ont pour but de donner une ligne directrice quant à l'affectation du territoire communal en le répartissant notamment en terrains à bâtir et en espaces verts, privés ou publics, y compris les secteurs de détente en nombre et surface suffisants (art. 15 B Lext). L'expression « ligne directrice » employée à l'al. 1 de cet article indique que les PUS n'ont pas de caractère contraignant.

Ainsi, les PUS définissent-ils des indices d'utilisation du sol et des taux de répartition des activités à appliquer dans le secteur (art. 15 C Lext).

Les PUS se trouvent donc à mi-chemin entre les plans de zones adoptés par le Grand Conseil et les PLQ adoptés par le Conseil d'Etat. Ils ne peuvent prévoir une affectation parcelle par parcelle, ce que le PLQ, lui, peut. Les PUS ont donc un caractère plus général que les PLQ.

Le Règlement transitoire relatif au plan d'utilisation du sol de la Ville de Genève, du 21 juin 1988, a pour but de maintenir et rétablir l'habitat tout en favorisant une implantation équilibrée des activités. La Ville de Genève répartit en logements et en activités les nouvelles surfaces brutes de plancher obtenues par des constructions nouvelles ou des transformations (art. 1).

Le Règlement transitoire divise la commune en cinq secteurs. Les parcs, les rives du lac, la place des Nations ou la campagne Rigot ne sont pas inclus dans ces secteurs PUS, parce qu'ils ne sont pas compris dans les quatre premières zones de construction au sens de l'art. 19 LALAT.

L'initiative « Sauvons nos parcs » propose de compléter le PUS de la Ville de Genève « en affectant à des espaces verts inconstructibles, au sens de l'art. 15 B al. 1 lettre b LExt tous les parcs, promenades, quais et espaces de verdure sis sur le territoire de la Ville ».

La deuxième phrase précise ce qu'il faut entendre par « inconstructible », à savoir que « aucune construction nouvelle, y compris la création de voies de circulation, de parking ou d'installations sportives, ne sera admise sur ces espaces verts, ... ».

Ce faisant, les initiants visent à ce qu'une interdiction de construire s'applique à un certain nombre de parcelles soumises à des régimes juridiques différents. Or, comme nous venons de le voir ci-dessus, les PUS ne sont pas des instruments qui peuvent avoir juridiquement cet effet.

Cet objectif d'inconstructibilité à inscrire dans le PUS de la Ville de Genève, qui est l'objectif clairement exprimé par les initiants en deuxième phrase du texte de leur initiative, est donc contraire au droit cantonal et doit être déclaré invalide.

La plupart des espaces verts en Ville de Genève, notamment les parcs, la plaine de Plainpalais et les quais, sont situés en zone de verdure. Or, en vertu de l'art. 15 A al. 1 Lext, les dispositions contraignantes des PUS ne peuvent s'appliquer que dans les quatre premières zones de construction et leurs zones de développement. La même remarque s'applique à la campagne Rigot ou à la place des Nations - expressément visées par les initiants - qui se trouvent situées en cinquième zone de construction.

L'inclusion d'une parcelle dans la zone de verdure ne peut se faire que par le biais de la modification du plan des zones, conformément aux art. 15 ss LALAT, compétence réservée au Grand Conseil.

Quant aux autres parcelles, visées par l'initiative, qui seraient elles situées dans les quatre premières zones de construction, les dispositions contraignantes des PUS ne permettent pas de porter sur leur inconstructibilité (art. 15 B Lext). Une telle situation juridique ne peut résulter que de l'affectation en zone de verdure ou d'un PLQ, tous deux instruments de la compétence cantonale.

Par conséquent, l'initiative, en ce qu'elle entend :

- étendre le PUS au-delà des quatre premières zones de constructions, viole l'art. 15 A Lext ;
- conférer un caractère obligatoire aux PUS s'agissant de la création d'espaces verts, alors que la loi réserve cette faculté aux plans de zone et aux PLQ
- utiliser les PUS à des fins d'affectation impérative du territoire communal à des espaces verts, en violation de l'art. 15 B al. 1 Lext
- violer la répartition des compétences entre les communes et le canton, les instruments de planification adéquats que sont le plan de zones et le PLQ étant réservés aux autorités cantonales

est clairement contraire au droit cantonal.

En conclusion, aucune interprétation conforme au droit cantonal n'étant possible, l'initiative « Sauvons nos parcs » doit être déclarée nulle.

Cela étant, les communes disposent certes d'un droit d'initiative tant en matière de modification du plan de zones (art. 15 A al. 3 et 4 LALAT), qu'en matière d'adoption d'un PLQ (art. 1 al. 3 Lext), mais l'initiative ne vise pas ces moyens, faisant expressément référence à l'outil qu'est le Règlement du PUS de la Ville de Genève.

Interpréter l'initiative comme une demande de faire usage d'un de ces droits d'initiative ne peut être retenu, car il reviendrait à réécrire complètement l'initiative, ce qui dépasse le principe de l'interprétation conforme.

Néanmoins, on peut relever que la Motion 284 intitulée « Pour préserver les parcs genevois », du 11 novembre 1997, vise le même but que la présente initiative, mais propose, elle, le moyen juridiquement adéquat pour y parvenir.

En effet, ladite Motion, traitée de janvier à fin mars 1998, invite le Conseil administratif :

- « à dresser l'inventaire de tous les espaces de verdure pour que celui-ci puisse , en usant du droit d'initiative communal, demander au Conseil d'Etat d'engager une procédure d'adoption d'un plan de zone de verdure de la Ville de Genève, »

Cette Motion, lorsqu'elle sera reprise par le Conseil municipal, en séance plénière, permettra de donner les instruments juridiques adéquats afin de

concrétiser tant l'invite faite là au Conseil administratif que les vœux des initiants. Le Conseil administratif est d'ores et déjà acquis à cette invite ; en effet, ses services élaborent déjà, en liaison avec le DAEL, les documents de travail nécessaires à cet effet.

Ainsi, l'invite prévue dans la M-284 répond-elle au vœu des initiants.

B. LA PRISE EN CONSIDERATION DE L'INITIATIVE

Dans ce cadre, il revient au Conseil administratif de se prononcer sur l'opportunité politique de la prise en considération.

En l'état, compte tenu de la conclusion prise sur la validité, à savoir la nullité de l'initiative « Sauvons nos parcs », il n'y a, de fait, pas lieu d'entrer en matière sur une prise en considération.

Annexes