

3 septembre 2014

Proposition du Conseil administratif du 3 septembre 2014 concernant l'initiative IN-3: «Sauvons nos parcs au bord du lac!» relative à sa mise en œuvre.

Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux,

Exposé des motifs

Le Conseil administratif vous propose un règlement relatif à la mise en œuvre de l'IN-3 «Sauvons nos parcs au bord du lac!»

Préambule

Le 25 avril 2009, des citoyens de la Ville de Genève ont lancé une initiative populaire municipale intitulée «Sauvons nos parcs au bord du lac!» (IN-3) dont le texte était le suivant:

«Aucune construction nouvelle ne doit être érigée sur le domaine public ou privé de la Ville de Genève entre les bords du lac d'une part, et le quai Général-Guisan, le quai Gustave-Ador, le quai du Mont-Blanc, le quai Wilson et la rue de Lau-sanne y compris, d'autre part. Il en est de même pour les parcs de la Grange, des Eaux-Vives, de la partie sud du Palais des Nations et pour le Jardin botanique, sous réserve de constructions modestes indispensables à l'exploitation de ces jardins.

La Ville de Genève s'oppose à toute modification des zones de verdure et à toute nouvelle construction dans tous les parcs et quais situés dans le périmètre défini ci-dessus, qui fait l'objet d'un plan annexé au règlement. Aucune extension des rives du lac ne doit être réalisée, sous réserve d'aménagements modestes, ni aucune installation ne permettant d'accéder depuis les berges à des nouvelles constructions érigées sur le lit du lac. Des pavillons provisoires, tels que stands de glaces, billetterie, WC, aménagements pour les spectacles peuvent être réalisés par un arrêté du Conseil municipal. Le Conseil administratif est chargé de présenter une proposition documentée portant sur le site de la rade, en vue de son inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO.»

Le but des initiants était d'empêcher que les lieux prestigieux que constituent le lac et ses abords, qui font partie du domaine public, fassent l'objet de réalisations privées ne profitant qu'à une minorité. Les initiants, qui reconnaissent et ne remettent pas en cause l'amélioration de l'aménagement du domaine public en bordure de la rade et du petit-lac, s'opposaient en revanche au projet de réaménagement des quais de la rive gauche, de la jetée des Eaux-Vives jusqu'au Port Noir, pour des motifs ayant lieu à la protection de l'environnement et également au motif que des activités tertiaires pourraient s'y installer en lieu et place des activités existantes.

Le 14 septembre 2010, le Conseil administratif a déposé un rapport sur la prise en considération de l'IN-3 auquel était joint un projet de délibération rejetant l'IN-3. L'IN-3 comportait un objectif disproportionné par rapport à la préoccupation de préserver les parcs et les espaces verts du bord du lac et, de ce fait, était politiquement inopportune, voire contre-productive, compte tenu de son caractère absolu et de ses conséquences sur les nombreux projets existants ou à venir.

Le rapport du Conseil administratif a été examiné par le Conseil municipal les 14 et 15 septembre 2010 et a été renvoyé à la commission du logement.

N'ayant pas été validée dans le délai légal, l'IN-3 a été validée par le biais de la décision automatique prévue à l'art. 36B de la loi sur l'administration des communes (LAC) du 13 avril 1984, le 21 septembre 2010.

Par arrêté du 22 décembre 2010, le Conseil d'Etat a annulé la décision automatique de validation et a invalidé partiellement l'IN-3 pour les motifs suivants:

Le Conseil municipal n'a pas la compétence pour s'opposer à toutes les constructions dans les parcs et quais dans le périmètre défini par l'initiative, puisque la compétence pour délivrer des autorisations de construire est une compétence de l'Etat, non de la Ville;

Seul le canton, et non le Conseil municipal, a la compétence pour autoriser des travaux dans le lac, les compétences de la Ville étant des compétences de préavis, ressortissant en outre au Conseil administratif;

La Ville n'est pas compétente pour délibérer sur une demande de proposition en vue d'une inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO.

En revanche, l'interdiction de construire des immeubles communaux sur les biens-fonds appartenant au domaine public de la Ville, de même que l'opposition aux modifications de zones de verdure dans le périmètre défini par l'initiative, peuvent faire l'objet de délibérations au sens de l'article 30, alinéa 1, lettres m) et q), LAC, de sorte que ces propositions peuvent constituer les invites d'une initiative conformément à l'article 68A, alinéa 2, aCst-GE.

Le 26 janvier 2011, deux membres du comité d'initiative ainsi que l'association Action Patrimoine vivant ont recouru contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 22 décembre 2010 auprès de la Chambre administrative de justice.

Par arrêt du 30 juillet 2012 (ATA/443/2012), la Chambre administrative a rejeté le recours et confirmé l'arrêté du Conseil d'Etat invalidant partiellement l'IN-3. Cet arrêt a déterminé de manière définitive les limites de l'initiative par rapport au droit supérieur. En conséquence, seule la partie résiduelle de l'initiative peut être interprétée de manière conforme au droit supérieur et intégrée dans le droit communal.

L'IN-3 a été soumise au vote populaire le 24 novembre 2013:

«Aucune construction nouvelle ne doit être érigée sur le domaine public ou privé de la Ville de Genève entre les bords du lac d'une part, et le quai Général-Guisan, le quai Gustave-Ador, le quai du Mont-Blanc, le quai Wilson et la rue de Lausanne y compris, d'autre part. Il en est de même pour les parcs de la Grange, des Eaux-Vives, de la partie sud du Palais des Nations et pour le Jardin botanique, sous réserve de constructions modestes indispensables à l'exploitation de ce jardin.

La ville de Genève s'oppose à toute modification des zones de verdure et à toute nouvelle construction dans tous les parcs et les quais situés dans le périmètre défini ci-dessus, qui fait l'objet d'un plan annexé au règlement.»

Elle a été acceptée à 52,2% par la population de la Ville de Genève.

Il appartient aujourd'hui au Conseil administratif de proposer un projet de règlement relatif à la mise en œuvre de l'IN-3.

Dans la mesure où le texte de l'IN-3 a fait l'objet d'une invalidation partielle, il est essentiel de rechercher la volonté des initiateurs et de ne pas s'arrêter au texte partiellement invalidé de l'IN-3, celui-ci pouvant être compris de manière plus absolue encore que le texte originel de l'initiative tel que reproduit ci-dessus.

Commentaire article par article

Art. 1 – But

Le premier alinéa indique le but du règlement, qui est la mise en œuvre de l'IN-3.

Le deuxième alinéa rappelle les invites de l'initiative que le règlement est chargé de concrétiser en distinguant – plus précisément que ne le fait l'initiative – entre le principe de l'interdiction de toute construction nouvelle sur le domaine public ou privé de la Ville de Genève, d'une part, et l'opposition à toute modification des zones de verdure, d'autre part. Cette systématique est reprise à l'article 2, qui définit le champ d'application du règlement, et aux articles 4 et 5, qui traitent respectivement de chacune de ces thématiques.

Le troisième alinéa rappelle que les dispositions des lois cantonales relatives au domaine public, aux routes, aux eaux, à l'occupation des eaux publiques et à la protection du patrimoine, notamment, sont réservées. Le présent règlement ne saurait donc faire obstacle aux constructions qui pourraient être imposées par ces lois, notamment aux infrastructures routières ou nécessaires à la gestion des eaux. Sont également réservées les constructions imposées par d'autres lois, comme par exemple les infrastructures en matière d'installations électriques conformé-

ment à la loi fédérale concernant les installations électriques à faible et fort courant (LIE) du 24 juin 1902. Est également réservé le droit fédéral, ainsi que les accords de siège et la convention sur l’Ariana.

Art. 2 – Champ d’application géographique

L’article 2 définit le champ d’application géographique du règlement, en renvoyant à un plan annexé à celui-ci.

L’alinéa 1 reprend mot pour mot le texte de l’initiative. Le périmètre ainsi défini est celui de la rade. Il est à relever que l’emprise constituée par les routes et les quais est régie par la loi sur les routes, de sorte que les dispositions de cette loi doivent être respectées. Par ailleurs, l’interdiction de toute construction nouvelle ne peut viser que les biens-fonds de la Ville car il serait contraire au droit cantonal de déclarer inconstructibles des zones comprenant des biens-fonds de tiers.

L’alinéa 2 reprend la description du périmètre portant sur les parcs protégés par l’IN-3, avec la précision qu’il s’agit du domaine public ou privé de la Ville de Genève. En effet, dans la mesure où l’initiative prévoit une interdiction de bâtir dans ces parcs, cette interdiction ne peut concerner que les biens-fonds de la Ville.

Le critère de distinction entre les biens-fonds soumis ou non soumis est le droit de propriété de la Ville sur les parcelles concernées, indépendamment de l’affectation des parcelles au patrimoine financier ou au domaine public de la Ville, comme cela ressort des termes «domaine privé» ou «domaine public» utilisés par les initiants. En revanche, l’initiative ne concerne pas les biens affectés au patrimoine administratif de la Ville, qui ne font partie ni du patrimoine privé, ni du domaine public.

Afin de respecter strictement la volonté des initiants et l’expression du corps électoral, l’article 2, al. 2, mentionne expressément les parcs concernés, dont notamment la partie sud du Jardin des Nations.

Dans la pratique, les contraintes juridiques, liées à la prééminence du droit fédéral et cantonal, ainsi que celles découlant des accords de siège, restreignent considérablement la portée effective du règlement municipal sur certaines zones. C’est la raison pour laquelle le plan annexé illustre, à titre indicatif, les zones géographiques d’application effective dudit texte, compte tenu des contraintes juridiques.

Art. 3 – Définitions

L’article 3 définit les notions de construction nouvelle, de transformation et d’installation temporaire. Ces termes ne peuvent avoir une signification différente

du sens retenu en droit cantonal des constructions, étant précisé que le présent règlement ne saurait faire obstacle à l'application de la LaLAT ou de la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) du 14 avril 1988.

Une construction nouvelle telle que prohibée par le règlement consiste en l'édification d'une construction sur un terrain auparavant libre de construction. Compte tenu du but poursuivi par l'IN-3, les constructions en sous-sol ne sont pas visées par l'interdiction. Les infrastructures d'intérêt général ou public, notamment les installations réalisées en matière de mobilité, relevant au demeurant de la LRoutes, ou en matière d'énergie, ne sont pas non plus visées par l'interdiction.

La transformation vise tous travaux portant sur une construction existante cadastrée.

Les constructions ou installations modestes sont tous bâtiments ou installations de faibles emprise et impact et imposé par leur destination. Il s'agit notamment des bâtiments indispensables à l'exploitation des parcs ou jardins ou d'installations balnéaires comme l'indiquent les initiants.

Les installations temporaires sont tous bâtiments ou installations édifiés pour une période saisonnière ou déterminée, notamment des pavillons provisoires, tels que stands de glaces, billetterie, WC ou aménagements pour les spectacles. Cette énumération, exemplative, reprend les exemples donnés par les initiants comme constructions admises dans le périmètre de la rade dans le texte originel de l'IN-3.

Art. 4 – Interdiction de toute construction nouvelle sur le domaine public ou privé de la Ville de Genève

Le Conseil municipal est compétent pour délibérer sur les projets de construction ou de transformation d'immeubles communaux (art. 30, al. 1, lettre m), LAC). C'est par le biais d'une délibération portant sur un tel objet que l'interdiction de toute construction nouvelle sur le domaine public ou privé de la Ville de Genève peut être concrétisée.

Le premier alinéa pose le principe de l'interdiction de toute construction nouvelle sur le domaine privé ou public de la Ville de Genève en imposant au Conseil municipal de refuser toute délibération portant sur la réalisation de constructions nouvelles dans les périmètres de la rade (art. 2 al. 1 règlement) et des parcs (art. 2 al. 2 règlement).

Le deuxième alinéa permet au Conseil municipal ou au Conseil administratif pour les travaux relevant de sa compétence s'il y a lieu d'autoriser la transformation des bâtiments existants. La transformation interviendra généralement dans le gabarit des bâtiments existants mais le règlement permet également des transfor-

mations modifiant légèrement ledit gabarit. Il est en effet important que la Ville puisse se laisser la possibilité de rénover et transformer son patrimoine immobilier, comme le restaurant Le Lacustre. Ces transformations ne contreviennent pas au but de l'IN-3, qui interdit les constructions nouvelles et vise à éviter la «privatisation» de la Rade ou des aménagements démesurés de celle-ci.

Le troisième alinéa donne la possibilité au Conseil municipal ou au Conseil administratif pour les travaux relevant de sa compétence s'il y a lieu d'autoriser des constructions modestes ou des installations temporaires. En effet, l'IN-3 soutient les efforts de la Ville pour l'aménagement et l'utilisation du domaine public dans l'intérêt de l'ensemble de la population. De telles installations visent à permettre un meilleur usage du domaine public, dans l'intérêt de la collectivité, de sorte qu'ils doivent pouvoir être autorisés. Dans sa version d'origine, l'IN-3 indiquait précisément que les pavillons provisoires tels que stands de glaces, billetterie, WC ou aménagements pour des spectacles pouvaient être réalisés. Il s'agit de préciser que l'annulation de cette partie de l'IN-3 a reposé sur des motifs formels de répartition des compétences uniquement, de sorte que la volonté des initiateurs quant à ces aménagements temporaires doit être prise en compte dans le présent règlement.

Art. 5 – Opposition à toute modification des zones de verdure

Le Conseil municipal est compétent pour délibérer sur les préavis à donner sur la modification des limites de zones de constructions de la commune (art. 30, al. 1, lettre k), LAC). C'est par le biais d'une délibération portant sur un tel objet que l'opposition à toute modification des zones de verdure est concrétisée.

Il est précisé à l'alinéa 1 que les modifications des zones auxquelles la Ville doit s'opposer sont celles permettant de réaliser des constructions, conformément au but de l'IN-3. Cet alinéa renvoie aux périmètres des parcs tels que définis à l'art. 2, al. 2, du règlement.

Art. 6 – Dérogations

L'article 6 est une clause dérogatoire permettant de déroger au règlement en cas d'intérêt public prépondérant. Cette disposition tempère le caractère absolu de l'IN-3 mais, de l'avis du Conseil administratif, elle doit pouvoir figurer dans le règlement afin que des éventualités qui ne sont pas prévisibles aujourd'hui puissent être envisagées dans le futur. La présence d'une telle clause dérogatoire ne porte pas atteinte à la volonté populaire puisqu'un recours devrait être ouvert contre une éventuelle dérogation, qu'elle soit accordée par le Conseil municipal ou le Conseil administratif en fonction des compétences exercées.

La dérogation est prévue sans préjudice de constructions ou modification des limites de zones imposées par le droit cantonal ou fédéral (ci-dessus ad art. 1).

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL

vu l'article 30, alinéa 1, lettre p), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu la loi sur le domaine public du 24 juin 1961;

sur proposition du Conseil administratif,

décide:

Article unique. – Le règlement ci-après relatif à la mise en œuvre de l'IN-3: «Sauvons nos parcs au bord du lac!» est adopté.

Règlement relatif à la mise en œuvre de l'IN-3 «Sauvons nos parcs au bord du lac!»

Art. 1 – But

¹ Le présent règlement a pour objet la mise en œuvre de l'IN-3 «Sauvons nos parcs au bord du lac!» adoptée en votation populaire le 24 novembre 2013.

² A cet effet, le présent règlement, dans les périmètres définis à l'article 2:

- pose le principe de l'interdiction de toute construction nouvelle sur le domaine public ou privé de la Ville de Genève ;
- pose la règle de l'opposition de la Ville à toute modification des zones de verdure.

³ L'application de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) du 4 juin 1987, de la loi sur le domaine public (LDPu) du 24 juin 1961, de la loi sur les routes (LRoutes) du 28 avril 1967, de la loi sur les eaux (LEaux-GE) du 5 juillet 1961, de la loi sur l'occupation des eaux publiques (LOEP) du 19 septembre 2008, la loi sur la protection générale des rives du lac (LPRLac) du 4 décembre 1992, et le règlement du plan de site de la rade du 25 novembre 1992, des accords de siège, de la convention sur l'Ariana et de toute autre disposition de droit cantonal ou fédéral, est réservée.

Art. 2 – Champ d’application géographique

¹ Le périmètre de la rade auquel s’applique l’interdiction de toute construction nouvelle comprend le domaine public ou privé de la Ville de Genève entre les bords du lac d’une part, et le quai Général-Guisan, le quai Gustave-Ador, le quai du Mont-Blanc, le quai Wilson et la rue de Lausanne y compris, d’autre part, conformément au plan annexé au présent règlement.

² Les parcs auxquels s’appliquent l’interdiction de toute construction nouvelle et l’opposition à toute modification des zones de verdure sont les parcs de la Grange, des Eaux-Vives, de la partie sud du Palais des Nations et au Jardin botanique, en tant qu’ils appartiennent au domaine public ou privé de la Ville de Genève conformément au plan annexé au présent règlement.

Art. 3 – Définitions

¹ Par construction nouvelle, il faut entendre tout bâtiment édifié sur un terrain libre de construction. Les constructions en sous-sol et les infrastructures d’intérêt général ou publics comme notamment celles liées à la mobilité ou à l’énergie sont réservées.

² Par transformation, il faut entendre toute modification d’une construction existante cadastrée.

³ Par construction ou installation modeste, il faut comprendre tout bâtiment ou installation de faibles emprise et impact, comme des bâtiments indispensables à l’exploitation des jardins ou des installations balnéaires.

⁴ Par installation temporaire, il faut entendre tout bâtiment ou installation édifié pour une période saisonnière ou déterminée, notamment des pavillons provisoires, tels que stands de glaces, billetterie, WC ou aménagements pour les spectacles.

Art. 4 – Interdiction de toute construction nouvelle sur le domaine public ou privé de la Ville de Genève

¹ Le Conseil municipal refuse toute délibération dont l’objet principal porte sur la réalisation de constructions nouvelles dans les périmètres visés à l’article 2, alinéas 1 et 2, du présent règlement.

² Le Conseil municipal peut accepter des délibérations portant sur la transformation de constructions existantes, pour autant que les constructions demeurent dans le gabarit de la construction existante ou ne sont agrandies que de manière modeste. Le Conseil administratif a le même pouvoir de décision dans son champ de compétences.

³ Le Conseil municipal peut accepter des délibérations portant sur l'édification de constructions ou installations modestes ou temporaires. Le Conseil administratif a le même pouvoir de décision dans son champ de compétences.

Art. 5 – Opposition à toute modification des zones de verdure

Le Conseil municipal délivre des préavis négatifs à tout projet de modification des limites de zones ayant pour objet de permettre des constructions au sens de l'article 4, alinéa 1, dans les périmètres visés à l'article 2, alinéa 2, du présent règlement.

Art. 6 – Dérogations

Le Conseil administratif et le Conseil municipal peuvent exceptionnellement déroger aux dispositions du présent règlement lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol, notamment la réalisation d'équipements ou d'infrastructures publics, l'exige impérieusement.

Art. 7 – Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le jour qui suit la publication dans la Feuille d'avis officielle de l'arrêté d'approbation du Conseil d'Etat.

Annexe mentionnée

