

Date de dépôt: 27 janvier 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la protection générale des rives du lac, du 4 décembre 1992 (L 4 10)

Rapport de M^{me} Anne Mahrer

Mesdames et

Messieurs les député-e-s,

Déposé par le Conseil d'Etat le 30 juillet 2003, ce projet de loi a occupé la commission de l'aménagement le 3 décembre 2003 sous la présidence de M. René Koechlin.

Le département était représenté à cette séance par :

- M. Georges Gainon, attaché de direction,
- M. Pierre Staehelin, chef de la division autorisations à la police des constructions,
- M. Jean-Charles Pauli, juriste, secrétariat général, département de l'aménagement, de l'équipement et du logement,

M^{me} Delphine Binder a rédigé le procès verbal.

La rapporteure tient à remercier M. Jean-Charles Pauli pour le travail important que représente le traitement des oppositions et M. Georges Gainon pour sa précieuse collaboration.

Présentation du projet de loi

Les rives du lac ont inspiré peintres et poètes, permis à Mary Shelley d'écrire son célèbre roman Frankenstein lors d'un séjour dans la villa Diodati

sur le coteau de Cologny en compagnie de Byron. Inspiratrices, nous souhaitons que ces rives le restent et c'est, aussi pour cela, qu'il est important que leur protection soit étendue.

Le projet de loi 9044 modifiant la loi sur la protection générale des rives du lac, du 4 décembre 1992 (L 4 10), porte exclusivement sur une extension du périmètre du territoire concerné, toutes les autres dispositions de la loi demeurant inchangées.

A l'origine de celui-ci, la proposition de motion 1394 du 6 mars 2001, acceptée et renvoyée au Conseil d'État par le Grand Conseil le 31 mai 2002.

En préambule, il est intéressant de relever que le tracé de l'actuel périmètre protégé avait déjà heurté le sens commun des député-e-s de la commission de l'aménagement chargée de l'examen du projet de loi voté le 4 décembre 1992. Dix ans plus tard, la proposition de motion 1394 du 6 mars 2001 concrétisait leur recommandation d'examiner l'opportunité d'étendre ledit périmètre de protection. Dans leur exposé des motifs, les motionnaires justifient la nécessité d'étendre la zone protégée au vu des proportions prises par certaines constructions dans les lacunes de celle-ci.

Dans le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui, l'extension de territoire à protéger, définie dans le plan n° 29287-516, a été concrétisée. Elle représente une zone de quelque 700 m de long au sud de Vézenaz, et d'environ 400 m de large, comprise entre les rives de lac et la route de la Capite.

Telle que définie dans le projet de loi 9044, cette extension du territoire protégé, exclusivement située sur la commune de Cologny, présente le triple avantage:

- de répondre à la motion 1394,
- de simplifier la délimitation du périmètre
- de rétablir l'égalité de traitement entre les propriétaires fonciers concernés, y compris en ce qui concerne les effets d'un ancien règlement de quartier (de Ruth) datant de 1939, dont l'abrogation relève du Conseil d'État.

Discussion en commission

Au niveau communal, il convient de relever que tant le conseil municipal que l'association pour la défense du patrimoine colognote (ADC) se sont montrés très favorables à cette proposition.

En revanche, parmi les propriétaires fonciers, nouvellement inclus dans la zone protégée, des oppositions ont été récoltées par l'ancien maire de

Cognny, M. Georges-André Cuendet, qui avait précédemment soutenu l'extension de celle-ci en tant que magistrat.

Dans une lettre recommandée au Conseil d'État datée du 21 août 2003, M. Cuendet, se défendant d'invoquer d'éventuels intérêts personnels, formulait son opposition sous la forme d'une série de questions sur lesquelles la commission s'est penchée dans sa séance du 3 décembre suivant. Celle-ci a constaté que les opposants de la zone d'extension étaient au nombre de 36, qu'ils craignaient une diminution de la valeur marchande de leur terrain et qu'ils ne s'étaient pas constitués en association.

Dans son examen de la réalité du risque évoqué, la commission a notamment conclu que la valeur des terrains en questions serait plutôt susceptible d'augmenter avec l'adoption du projet de loi 9044.

Traitement des oppositions

Conformément à l'article 16, alinéa 5, LaLAT¹, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication.

Conformément à l'article 33, alinéa 3, lettre a, LAT², les cantons doivent reconnaître aux opposants un droit d'agir au moins aussi étendu que celui dont bénéficient les auteurs d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Pour rappel, en matière de recours de droit administratif, il suffit que le recourant invoque un intérêt digne de protection, juridique ou pratique. Il doit toutefois se trouver dans un rapport particulièrement étroit avec l'objet du litige et être atteint plus que quiconque ou que la généralité des administrés.³

Aussi faut-il reconnaître la qualité pour recourir à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, selon les conditions fixées par l'article 103, lettre a) OJF⁴.

Contrairement au recours de droit public où la qualité pour recourir présuppose la lésion d'un intérêt juridiquement protégé par la norme dont le

¹ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30; ci-après LaLAT)

² Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700; ci-après LAT)

³ ATF 104 I b 245

⁴ Cf. ATF 108 I b 122; A. Grisel, *Traité de droit administratif suisse II*, p. 705 et jurisprudence citée

recourant allègue la violation, il suffit, en matière de recours de droit administratif, que le recourant invoque un intérêt digne de protection, qu'il soit pratique ou juridique; il faut cependant que le recourant se trouve dans un rapport particulièrement étroit avec l'objet du litige et que la décision attaquée l'atteigne plus que quiconque ou que la généralité des administrés⁵.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, toutefois, les exigences posées par l'article 103 précité excluent que la voie du recours soit ouverte à n'importe qui. Le recourant doit être touché plus qu'un autre et il doit l'être particulièrement ou directement, tandis que son intérêt à l'annulation ou à la modification de la décision doit découler étroitement du litige⁶.

Par courriers séparés, M. April Beker, M. Raphaël Lévy, M. Denys Chamay, M^{me} Tessie Arpels Recanati, M. et M^{me} J.-C. et M. Rhein, M. Tal Shiber, avocat, au nom de M^{me} Sylvie Buhagiar Benarrosh, M. Luc-E. Riethauser, M^{me} Kenza Stucki, M. Olivier Bernheim, M. André Schusselé, Mme Nada Danial, M. Daniel Przedborski, M. et M^{me} G. et C. Moser, M^{me} Rosemay Plojoux, M. Luc Baechler, M^{me} Irène Sturdza, M. et M^{me} André Bucher-Sarasin, M^{me} Marthe Gassler, Mme Catherine Orci, M. J.F. Woodtli, avocat, au nom de la Banque SCS Alliance SA, M. Mario Kornflit, M. Moiz Benkohen, M. Miko Cikvasvili, M. Robert M. Massey, M. Georges F. Massey, M. Philippe A. Massey, M. Elie G. Massey, M^{me} Elsie Boller, M. Bruno Mégevand, avocat, au nom de MM. Viatcheslav Kantor et Ead Samawi, M^{me} Marcelle Fournier, M. Georges-A. Cuendet, M. et M^{me} Jesus Martin-Marin, M^{me} Alice Corbaz, M. Raphaël Nussbaumer, M^{me} Margit Reverdin, M^{me} Monique Florinetti, M. Hugo Thiemann, M. J.-J. Martin, avocat, au nom de la SI Haute Chenaie, M^{me} Aldine Julliard, M. Claude Chouet, M^{me} Marie-Claire Vozzi, tous propriétaires ou résidents de parcelles comprises à l'intérieur du périmètre du plan n° 29287-516, soumis à la procédure d'opposition du 15 septembre au 15 août 2003 et dont le projet de loi litigieux vise l'approbation, ont déclaré former opposition contre celui-ci.

Ces personnes disposent manifestement de la qualité pour agir. Déposée en temps utile, leur opposition est recevable à la forme.

L'Hoirie Bodmer, M. et M^{me} A. et M. De Planta, M^{me} Yolaine de Loës, M. G.-E. Mourgue d'Algue, la S.I. La Galejade SA, M. et M^{me} B. et R. Rappaport, M^{me} Catherine Visentin, M. et M^{mes} Baruh, M. Indravadan Chandaria, M. et M^{me} R. et M. Cohen-Amon, M. et M^{me} Elais S. Zilkha,

⁵ Cf. A. Grisel, *op. cit.*, p. 705 et 706; ATF 104 I b 245

⁶ Cf. ATF 101 b 337, cons. 2 et renvoi

M. Luc Denis, M. Nicola Savoretti, M. et M^{me} M.-C. Eskenazi, M. Nessim D. Gaon, M^{me} Marguerite Herzog-Gaon, M^{me} Danièle Cohen-Gaon, M. David N. Gaon, M^{me} Josette Schadegg ont également déclaré en temps utile former opposition contre le projet de loi n° 9044 visant à approuver le plan n° 29287-516, soumis à la procédure d'opposition du 15 septembre au 15 août 2003.

Ces personnes n'établissent cependant pas d'être résidentes ou propriétaires d'une parcelle comprise à l'intérieur du périmètre du plan n° 29287-516, visé par le projet de loi litigieux. C'est dire qu'elles ne sont en aucune manière susceptibles d'être affectées par l'adoption de ce dernier. Beaucoup de ces opposants sont de surcroît propriétaires de terrains relativement éloignés du périmètre concerné. Dans la mesure où le plan n° 29287-516 apporte un certain nombre de restrictions par rapport aux possibilités constructives résultant du statut actuel des terrains compris dans son périmètre, restrictions au demeurant identiques à celles qui frappent déjà les parcelles de cette seconde catégorie d'opposants, on ne voit pas en quoi ces derniers seraient susceptibles de subir un préjudice du fait de l'approbation de ce plan.

C'est dire que la qualité pour agir de cette seconde catégorie d'opposants fait a priori défaut. Cette question peut toutefois rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée sur le fond.

Les oppositions se rapportant à une même décision, il y a lieu de joindre les causes (art. 70, al. 1, LPA⁷).

Au fond, le projet de loi litigieux a pour objectif d'étendre au coteau de Cologny le périmètre du territoire de la zone à protéger instituée par la loi générale sur la protection des rives du lac, du 4 décembre 1992 (RSG L 4 10 ; ci-après : LPRL) et par conséquent l'ensemble du dispositif de protection institué par cette loi, en particulier l'article 3, alinéa 1, de celle-ci, qui dispose qu' « *à l'intérieur du périmètre à protéger, la surface des constructions exprimée en m² de plancher ne doit pas excéder 20% de la surface des terrains situés en 5^e zone* ».

Ce faisant, le projet de loi litigieux donne suite et se conforme :

- à l'article 17, alinéa 1, lettres a et b, LAT, qui désigne expressément les rives des lacs ainsi que les paysages d'une beauté particulière, comme des objets dignes de protection, appelés à figurer dans des zones à protéger ;
- à l'article 3, alinéa 2, lettre b, LAT, qui enjoint les autorités chargées de l'aménagement du territoire de « **veiller à ce que les constructions prises**

⁷ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage » ;

– au plan directeur communal de Cologny, dans sa version adoptée le 15 mai 2003 par le Conseil municipal de cette commune et qui devrait tout prochainement être approuvé par le Conseil d'Etat en application de l'article 11bis LaLAT ;

– à la motion n° 1394, adoptée le 31 mai 2002 par le Grand Conseil, invitant le Conseil d'Etat à étendre la zone de protection instituée par la loi sur la protection générale des rives du lac en élargissant cette zone au périmètre situé entre les rives du lac et la route de La-Capite jusqu'à l'entrée du village de Vézenaz.

Ce projet de loi a fait l'objet d'un préavis favorable de la commission des monuments, de la nature et des sites. Il a suivi la procédure ordinaire d'adoption des plans de zone, prévue par l'article 16 LaLAT, qui comprend notamment une procédure d'enquête publique au cours de laquelle les opposants ont eu tout loisir de s'exprimer. Il a enfin obtenu un préavis favorable du Conseil municipal de la commune de Cologny, par 13 voix contre 2 abstentions.

Il est vrai que la commission d'urbanisme a délivré un préavis défavorable à la modification de zones litigieuse, estimant que cette dernière protégerait de manière insuffisante le coteau de Cologny. Il est toutefois piquant de constater que la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après CMNS) a exprimé cette même crainte, mais a estimé devoir néanmoins délivrer un préavis favorable au projet de loi litigieux, préférant une mesure de protection qui peut certes s'apparenter à un minimum plutôt qu'une absence complète de toute mesure de protection de droit public !

Pour sa part, l'autorité de céans considère que le coteau de Cologny est constitutif d'un « *paysage d'une beauté particulière* », au sens de l'article 17, alinéa 1 lettre b LAT. Peu importe que le périmètre en cause soit relativement étendu, au point que la question puisse se poser de savoir s'il fait ou non encore partie de la « rive » proprement dite du lac, ce qui répond à l'un griefs fréquemment soulevés. A ce titre, elle estime que ce périmètre doit faire l'objet d'une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT, quand bien même le contenu de cette dernière peut, peut-être, prêter le flanc à la critique en raison de son prétendu caractère minimaliste pour ces commissions spécialisées (tandis que les opposants le jugent, au contraire, excessivement attentatoire à la garantie de la propriété !). Dans l'exercice de ses prérogatives, l'autorité de céans est d'avis qu'il y a lieu de s'en tenir au préavis de la CMNS, commission spécialisée en matière de mesures de protection et qui s'est

déclarée favorable au projet de loi litigieux, et par conséquent d'écarter le préavis défavorable de la commission d'urbanisme. A noter que l'adoption de ce projet de loi n'est pas susceptible d'empêcher l'adoption ultérieure d'un éventuel plan de site, qui compléterait utilement la protection « minimum » instituée par ledit projet de loi litigieux en régissant plus finement le périmètre.

Outre l'avis négatif de la commission d'urbanisme, les opposants, pour l'essentiel, font simplement état de leur intérêt personnel à ne pas voir leur bien-fonds faire l'objet de « *nouvelles restrictions de droit public* ». C'est le lieu de souligner que ces dernières seront très modestes, comme l'a notamment souligné la CMNS, puisqu'elles reviendront, pour l'essentiel, à limiter l'indice d'utilisation du sol maximal du secteur en cause à 0,2, soit à celui usuellement appliqué en 5^e zone villa, le recours aux possibilités de dérogation en la matière, offertes par l'article 59 LCI, étant désormais exclu.

Enfin, traitant de la portée juridique d'un document semblable au règlement de quartier régissant le domaine de Ruth, inscrit au registre foncier le 4 novembre 1935, le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 15 mars 1996, a très fortement mis en cause la validité d'un tel règlement en tant que norme de droit public. Il a en effet exposé qu'« *il est fortement douteux que ce règlement de quartier soit une norme de droit public répondant aux exigences formelles de droit cantonal (art. 13, al. 1, LaLAT, renvoyant à la LEXT⁸) ou du droit fédéral* »⁹.

Il y a lieu de rappeler à ce propos que l'article 35, alinéa 1, LAT a imparti aux cantons un délai de « *huit ans à compter de l'entrée en vigueur* » de la LAT, survenue le 1^{er} janvier 1980, pour établir des plans d'affectation conformes aux exigences de la LAT. L'alinéa 3 de ce même article précise que « *les plans d'affectation cantonaux en force au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi (note : soit au 1^{er} janvier 1980) conservent leur validité selon le droit cantonal jusqu'à l'approbation par l'autorité compétente des plans établis selon cette loi* ».

Le canton de Genève disposait donc d'un délai venant à échéance le 1^{er} janvier 1988 pour adopter, notamment pour le secteur considéré, un plan d'affectation conforme aux exigences du droit fédéral, cette notion « *comportant un élément matériel, soit le respect des buts et principes de l'aménagement du territoire, tels qu'ils figurent aux articles 1^{er} et 3 LAT, et un élément procédural, soit le respect du principe démocratique de l'adoption*

⁸ Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 29 mars 1929 (RSG L 1 40)

⁹ ATF H. et autres du 15.03.1996, cause 1P.8/1996, p. 8, cons. 3 *in fine*

du plan et l'exigence de la protection juridique, tels qu'ils figurent aux articles 4 et 33 LAT »¹⁰. A défaut de respecter ce délai, un plan d'affectation cantonal antérieur à cette date a, en principe, « *perdu sa validité en vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral* » et est donc caduc¹¹.

C'est dire que le règlement de 1935 ne répond plus aux normes actuelles en matière de droit public, destinées à assurer la protection du site en cause et est, en fait, devenu caduc. Il s'agit tout au plus d'une « *servitude personnelle, plus précisément d'une servitude irrégulière du droit civil constitué, conformément à l'article 781 CC, en faveur de la collectivité* », comme en a jugé le Tribunal fédéral dans l'arrêt précité, dont l'application dépend, en fin de compte, du bon vouloir de l'autorité compétente en matière de délivrance d'autorisations de construire.

C'est dire que le plan visé dont le projet de loi litigieux vise l'approbation constituera une première mesure de protection conforme aux exigences de la LaLAT et ne fera pas double emploi avec ce règlement de quartier de 1935, dont les insuffisances viennent d'être exposées.

En définitive, les arguments soulevés par les opposants ne démontrent pas en quoi le projet de loi querellé serait arbitraire ou insoutenable ou porterait une atteinte grave ou disproportionnée à leurs intérêts.

Au vu de ce qui précède, les oppositions sont infondées et doivent être rejetées, dans la mesure où elles sont recevables.

Votes de la commission

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité, de même que l'article unique du projet de loi 9044. L'ensemble du projet de loi est voté à l'unanimité moins une abstention (L).

En conséquence, la commission de l'aménagement vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à confirmer son vote unanime en faveur du projet de loi 9044.

¹⁰ Arrêt de la Cour de Justice genevoise du 22.09.1995, p. 17, confirmé par ATF du 26 mai 1996, en la cause D. c/ Etat de Genève, p. 16, cons. 5 a; 117 Ib 4; JT 1993 I 408, 410, Nicati, FJS 13, 1993, p. 13)

¹¹ ATF 118 Ib 38; JT 1994, p. 393; Anne-Christine Favre « *La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement – le système – les particularités liées à l'aménagement du territoire* », 2002, p. 249; ATF 118 Ib 38 ss.

Projet de loi (9044)

modifiant la loi sur la protection générale des rives du lac, du 4 décembre 1992 (L 4 10)

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

Article 1 Modifications

La loi sur la protection générale des rives du lac, du 4 décembre 1992, est
modifiée comme suit :

Art. 2, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le périmètre du territoire à protéger, délimité par les plans n^{os} 28122-600, complété par les plans n^o 29287-516, n^o 28123-600 et n^o 28124-600, certifiés conformes par la présidence du Grand Conseil, et déposés en annexe aux archives d'Etat, est régi par les dispositions de la présente loi. Il constitue une zone à protéger au sens de l'article 17 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979, et de l'article 29 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987. Il indique, notamment, les secteurs accessibles, ou destinés à être accessibles au public, ainsi que les secteurs déclarés inconstructibles, sous réserve de constructions ou d'aménagements d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination.

Article 2 Oppositions

Les oppositions au présent projet de loi portant modification du périmètre à protéger annexé à la loi générale des rives du lac, du 4 décembre 1992 (extension du périmètre selon plan N^o 29287-516) formées par M. April Beker, M. Raphaël Lévy, M. Denys Chamay, M^{me} Tessie Arpels Recanati, M. et M^{me} J.-C. et M. Rhein, M. Tal Shiber, avocat, au nom de M^{me} Sylvie Buhagiar Benarrosh, M. Luc-E. Riethauser, M^{me} Kenza Stucki, M. Olivier Bernheim, M. André Schusselé, M^{me} Nada Danial, M. Daniel Przedborski, M. et M^{me} G. et C. Moser, M^{me} Rosemay Plojoux, M. Luc Baechler, M^{me} Irène Sturza, M. et M^{me} André Bucher-Sarasin, M^{me} Marthe Gassler, M^{me} Catherine Orci, M. J.F. Woodtli, avocat, au nom de la Banque SCS Alliance SA, M. Mario Kornflit, M. Moiz Benkohen, M. Miko Cikvasvili, M. Robert M. Massey, M. Georges F. Massey, M. Philippe A. Massey,

M. Elie G. Massey, M^{me} Elsie Boller, M. Bruno Mégevand, avocat, au nom de MM. Viatcheslav Kantor et Ead Samawi, M^{me} Marcelle Fournier, M. Georges-A. Cuendet, M. et M^{me} Jesus Martin-Marin, M^{me} Alice Corbaz, M. Raphaël Nussbaumer, M^{me} Margit Reverdin, M^{me} Monique Florinetti, M. Hugo Thiemann, M. J.-J. Martin, avocat, au nom de la SI Haute Chenaie, M^{me} Aldine Julliard, M. Claude Chouet, M^{me} Marie-Claire Vozzi, l'hoirie Bodmer, M. et M^{me} A. et M. De Planta, M^{me} Yolaine de Loës, M. G.-E. Mourgue d'Algue, la SI La Galejade SA, M. et M^{me} B. et R. Rappaport, M^{me} Catherine Visentin, M. et M^{mes} Baruh, M. Indravadan Chandaria, M. et M^{me} R. et M. Cohen-Amon, M. et M^{me} Elais S. Zilkha, M. Luc Denis, M. Nicola Savoretti, M. et M^{me} M.-C. Eskenazi, M. Nessim D. Gaon, M^{me} Marguerite Herzog-Gaon, M^{me} Danièle Cohen-Gaon, M. David N. Gaon, M^{me} Josette Schadeegg sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de son examen.



C