

Date de dépôt : 27 novembre 2017

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Romain de Sainte Marie, Cyril Mizrahi, Salima Moyard, Roger Deneys, Christian Frey, Isabelle Brunier, Lydia Schneider Hausser, Thomas Wenger : Etendue du domaine public, pour une évaluation exhaustive de l'utilisation des rives du lac

Rapport de M. André Pfeffer

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement a examiné la motion 2294 lors de ses séances du 4 octobre et 1^{er} novembre 2017, sous la présidence de M^{me} Geneviève Arnold. Le procès-verbal a été tenu par M. Sacha Gonczy, que nous remercions vivement.

M. Mizrahi, premier signataire, rappelle que **le but de la motion est de faire l'inventaire des obstacles se dressant le long des rives du lac et des cours d'eau. On pourrait avoir l'idée que lors de l'achat d'une propriété au bord du lac, on possède le bout du lac. Ce n'est pas le cas : le lac et les cours d'eau font partie du domaine public. C'est ce qui ressort de l'art. 664, al. 2 CC et de la jurisprudence y afférente.** Il y a aussi certaines dispositions de la loi sur le domaine public (art. 6 à 9). La limite est fixée au niveau des « hautes eaux moyennes ». Elles sont fixées par les limites de la végétation permanente. Il y a aussi une disposition (art. 9) qui indique que l'état de fait prime sur l'état du cadastre. Il y a d'autre part un certain nombre de normes en matière de politique d'aménagement. Il y a d'abord l'art. 3, al. 2, lettre c LAT : il convient aux autorités « de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci ». Il y a aussi l'art. 166 Cst-GE : « L'Etat assure un libre accès aux rives du lac et des cours d'eau dans le respect de l'environnement et des intérêts

publics et privés prépondérants. » On voit bien dans cette disposition qu'il y a parfois un principe de proportionnalité qui doit s'appliquer, notamment pour des ambassades. En revanche, il est tout aussi clair qu'il doit y avoir un respect de ces normes parfaitement applicables.

Les problèmes susceptibles de se poser sont notamment le fait de constituer des remblais. Le fait de remblayer pour gagner du terrain lorsque l'eau baisse ne doit pas jouer pour acquisition. Il y a aussi des problèmes de concessions non respectées : on donne des permis pour des ports à condition qu'il y ait un cheminement, ce qui n'est pas respecté. Il y a aussi des barrières qui sont destinées à empêcher le cheminement, barrières qui vont parfois jusqu'à assez loin dans le lac. Il faut un inventaire exhaustif de ce qui est fait et de ce qui n'est pas fait. On aura peut-être aussi de bonnes surprises. On pourra, sur cette base, discuter des moyens à mettre en œuvre pour permettre le respect de ces dispositions. C'est d'une part une question de principe (ne pas permettre des empiétements sur le domaine public), mais aussi pour assurer un accès à des personnes qui n'ont pas forcément la chance d'avoir un jardin ou de voyager. Il est important qu'il y ait ces possibilités de promenades. Il ne s'agit pas de dire qu'on n'a rien fait jusqu'à présent, mais il faut tenir compte du fait que la population augmente et que l'on est un canton très urbain. Il faut suffisamment d'espaces de ce type dans le canton.

Un commissaire MCG remarque que dans l'exposé des motifs, il est mentionné que les rives « sont bétonnées à hauteur de 75% ». Il demande si on a une idée du pourcentage de constructions licites dans ces 75%.

M. Mizrahi explique que c'est l'objet de cette motion que de répondre à cette question. On cite un article du « Courrier ». Ce ne sont pas les motionnaires qui ont fait l'inventaire.

Le commissaire MCG comprend que l'on soupçonne qu'il y a une proportion importante de cas illicites.

M. Mizrahi indique qu'il n'a pas de chiffres. Les motionnaires ne sont pas des spécialistes en la question. Ils ont été approchés par des associations, c'est pourquoi ils s'adressent au gouvernement avec cette demande d'information. Si la commission souhaite plus d'éléments de terrain, il suggère qu'elle auditionne les représentants de l'association Rives Publiques.

M^{me} Salibian Kolly explique que le GC s'inquiète de ces questions depuis 1992. Il y a un PL qui date de dix ans plus tard : ce sont des inquiétudes récurrentes.

Pour cette raison, on a demandé **un avis de droit notamment sur l'application de l'art. 3 LAT**. On peut tenir à disposition de la commission deux avis de droit **qui font une interprétation de l'art. 3 qui diffère de celle**

des motionnaires. L'art. 3 fixe des principes mais ne crée aucune obligation pour l'Etat de devoir rendre les rives du lac accessibles au public. C'est une norme programmatique.

La politique de l'Etat est de favoriser l'accès public au lac dès qu'on le peut. Le plus bel exemple est le projet de la plage des Eaux-Vives. Il y a aussi l'art. 17 LAT qui indique que les cours d'eau et les rives sont des zones à protéger. Favoriser la pression humaine à certains endroits n'est donc pas conseillé.

Quant à l'art. 166 Cst-GE, il y a deux réserves : « dans le respect de l'environnement et des intérêts publics et privés prépondérants ». Il semble au CE que c'est précisément ce qu'il fait actuellement ; en cela, il applique le droit cantonal et fédéral.

M. Mulhauser souhaite ajouter que faire un inventaire, c'est utiliser des ressources. On est face à des rives qui ont été largement artificialisées depuis deux siècles. Il faudrait savoir quel inventaire on souhaite exactement et de quelle manière il doit être effectué. On est allé chercher les chiffres pour voir quelle partie du bassin est publique.

On arrive à **13 kilomètres de rives en accès public et 16 kilomètres privés.**

Cela se traduit en **une quarantaine de points d'accès publics. Il est important de signaler que les accès publics existent dans chacune des communes du canton.** Evidemment, leur part varie fortement : la Ville de Genève a la part la plus importante (presque 100%), Cologny, Hermance et Versoix viennent ensuite. S'il s'agit de faire l'inventaire des remblais non autorisés, c'est possible. Actuellement, on instruit au cas par cas. On n'a pas une statistique existante sur les remblais. On peut pousser l'inventaire à l'envi, mais cela pose aussi des questions de moyens. On a demandé à des stagiaires de faire des inventaires mais ce n'est pas la tâche principale du service. Le rôle du service est de délivrer des décisions administratives sur l'usage du domaine public.

Un commissaire EAG souhaite relever une forme d'antinomie. La motion parle de rives bétonnées par des privés. Il rappelle que de nombreuses zones appartenant aux pouvoirs publics sont des rives bétonnées qui n'offrent pas de véritables accès au lac. Cela bouge un peu du côté de Cologny en ce moment, ce dont il se réjouit. Il est d'avis que les rives du lac ne doivent pas seulement être accessibles aux promeneurs, mais aussi aux baigneurs.

M. Mizrahi abonde dans le sens du commissaire. Il remarque que pour la baignade, il faut des infrastructures spécifiques. Il y a effectivement la volonté d'avoir des lieux de baignade, mais surtout un cheminement continu. On ne

demande pas un inventaire infini : on a des invites précises, qui comprennent un relevé des obstacles, un rapport contenant le résultat et une évaluation du domaine public disponible, ainsi qu'un rapport sur les contrôles effectués. Il ne faut pas non plus se borner à cet élément du bétonnage qui se trouve dans l'exposé des motifs. Sur les chiffres donnés par le département, il indique qu'on ne sait pas s'il y a parfois empiètement du privé sur le public. **Sur la question juridique, il est intéressant d'avoir un avis de droit sur l'art. 3 LAT. Selon lui, le constituant est tout à fait explicite : « L'Etat assure un libre accès aux rives du lac et des cours d'eau dans le respect de l'environnement et des intérêts publics et privés prépondérants. » On ne peut pas juste dire qu'on fait quelques projets et qu'on « assure » ainsi un libre accès. Le verbe « assurer » s'oppose à « favoriser », par exemple.** Cela signifie qu'à chaque fois qu'on n'assure pas l'accès, il faut un intérêt public ou privé prépondérant, ou des contraintes environnementales. Cela semble relativement important. Il est étonné qu'on dise qu'on agit au cas par cas uniquement. Même sur dénonciation, il est très difficile de faire bouger les choses. Il est étonné qu'avec l'art. 166 on oppose cet argument. On pourrait arguer que la LAT fixe des principes, mais pas cet article constitutionnel. Il comprend que cela nécessite des moyens. Il veut discuter sur des bases claires : pour cela, il faut reconnaître l'objectif fixé par la norme juridique.

M^{me} Salibian Kolly remarque que l'avis de droit demandé à l'étude Fontanet en mars 2013 indique que le constituant a utilisé le verbe « assurer » et non pas « garantir », ce qui ne rend pas directement contraignante cette disposition : elle est programmatique, tout comme la norme fédérale. Quant à la loi sur le marchepied, il y avait eu le PL 8483 déposé en 2001 pour garantir un libre passage des piétons le long des berges. Ce PL avait été refusé.

En ce qui concerne le canton de Vaud, il y a une loi sur le marchepied de 1926 (souvent évoquée par l'association Rives Publiques). Cette loi indique qu'il « doit être laissé, le long de la rive et sur une largeur de 2 mètres, un espace libre de toute construction ou autre obstacle à la circulation, pour le halage des barques et bateaux (...) ». D'après le CE du canton de Vaud, seuls 56% du territoire permettent ce libre accès à la berge.

M. Wisard remarque que le département a essayé d'être pragmatique et de travailler dans le bon sens. Il y a plusieurs aspects dans la motion. Il y a d'abord « l'artificialisation » des rives du lac. On peut le regretter, mais cela permet de protéger les rives en cas de forts vents. Il faut le comprendre. Tout le monde essaie de revitaliser les berges aujourd'hui. Il y a ensuite un autre aspect qui est le cheminement le long des rives.

Aucune loi ne l'oblige à Genève. En troisième lieu, on comprend que la population en augmentation a besoin d'espaces de détente. Or, le lac n'a jamais été aussi propre depuis 40 ans. Le canton essaie ainsi de voir, avec les communes sur les parcelles qui touchent le lac, si on a des accès à l'eau, si on peut aménager les rives pour installer des douches, des toilettes, des pontons, etc. On peut citer l'embouchure de la Versoix, Port Gitana à Bellevue, les pontons du Rhône à Genève, etc. Plutôt que d'essayer d'empiéter sur les privés sur lesquels on n'a pas trop de leviers d'action, on essaie de travailler sur ces parcelles publiques, en bonne harmonie entre communes et canton. Il rappelle qu'on a le projet de la plage des Eaux-Vives, ce qui n'était pas facile. Il y a aussi un projet pour aménager les quais de Cologny (deux kilomètres). On avance par étape, en fonction des moyens mis à disposition. C'est selon eux la bonne manière de fonctionner.

Un commissaire UDC demande s'il existe des particuliers qui ouvrent l'accès au public de leur propre chef.

M. Mulhauser indique qu'il y a des privés qui font de la renaturation de leur propre chef, mais pas d'accès au public.

Un commissaire PLR comprend qu'on a une demande qui vient à la suite d'autres, refusées par le GC.

Il souhaite s'en tenir à la base légale : l'Etat doit faire tout ce que prévoit la loi mais rien d'autre que ce que prévoit la loi. Il comprend que les avis de droit montrent qu'on n'a pas à répondre à cette motion.

M. Wisard confirme ces propos, d'autant plus qu'il n'y a pas la notion de cheminement dans les invites.

Un commissaire Vert rappelle que la motion consiste en une demande d'information. Elle demande des données intéressantes qui sont disponibles. Tout cela ne demande pas beaucoup de travail. Ces demandes sont raisonnables et ne se trouvent pas en dehors des bornes du droit. La dernière invite est particulièrement intéressante.

Une commissaire PLR est d'avis que le département a été extrêmement clair. Il n'a pas non plus les moyens de faire cet inventaire. Elle propose de voter cette motion ce soir.

Le commissaire Vert est d'avis que le département est censé savoir ce qu'il a à sa disposition. Il aimerait que l'on reçoive le DALE concernant la dernière invite (anciennement police des constructions).

La présidente met aux voix le principe de voter la motion ce soir :

Pour :	9 (3 PLR, 2 UDC, 3 MCG, 1 PDC)
Contre :	---
Abstentions :	4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)

Le principe est accepté.

La présidente met aux voix la prise en considération de la M 2294 :

Pour :	4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
Contre :	9 (3 PLR, 2 UDC, 3 MCG, 1 PDC)
Abstentions :	---

La motion est refusée.

Catégorie de débat : 2

Proposition de motion **(2294-A)**

Etendue du domaine public, pour une évaluation exhaustive de l'utilisation des rives du lac

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- l'article 3, alinéa 2, lettre c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) selon lequel il convient « de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci » ;
- l'article 166 de la constitution genevoise selon lequel « L'Etat assure un libre accès aux rives du lac et des cours d'eau dans le respect de l'environnement et des intérêts publics et privés prépondérants » ;
- la loi sur le domaine public (LDPu) et en particulier ses articles 1 à 9 ;
- l'arrêté du Conseil d'Etat du 24 mai 1995 fixant le niveau des hautes eaux moyennes du lac au sens de l'art. 6 LDPu à 372,45 mètres sur mer ;
- le nombre limité d'accès publics aux rives du lac dans notre canton ;
- la pression toujours plus forte sur les espaces publics jouxtant le lac en raison de l'accroissement de la population dans notre canton ;

invite le Conseil d'Etat

- à demander à ses services d'établir un relevé de tous les obstacles empêchant l'accès à la partie des rives du lac qui font légalement partie du domaine public ;
- à fournir au Grand Conseil un rapport contenant le résultat détaillé de ces relevés ainsi qu'une évaluation détaillée du domaine public disponible sur les rives du lac, compte tenu des dispositions légales actuelles et en fonction de la hauteur variable des eaux du lac selon la saison ;
- à fournir un rapport détaillant les contrôles effectués par la police des constructions concernant les aménagements et constructions sur les rives publiques du lac ainsi que les modalités régissant lesdits contrôles pour les cinq dernières années.