



Chambre genevoise immobilière
Association des propriétaires

Commission de l'aménagement du Grand
Conseil
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1204 GENÈVE

A l'att. de M. Thierry CERUTTI,
Président

thierry.cerutti@gc.ge.ch

Genève, le 3 mars 2022
P/1.1/48-22

PL 13024 - Projet de loi sur les rives du lac et des cours d'eau

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les Députés (es),

Nous vous remercions d'avoir procédé à l'audition de la Chambre genevoise immobilière le mercredi 23 février 2022 au cours d'une visioconférence.

En substance, notre Association vous recommande de ne pas entrer en matière sur ce projet de loi qui est contraire à la garantie de la propriété et comporte, en son sein, des dispositions contraires à la sécurité du droit et dont les effets sont très largement disproportionnés.

Cela dit, la Chambre genevoise immobilière est l'association d'importance cantonale qui représente les propriétaires immobiliers du canton de Genève. Elle existe depuis plus d'une centaine d'années. Elle comporte plus de 6'600 membres.

Un très grand nombre de ses membres serait directement touché par les modifications envisagées par ce projet de loi de sorte que notre légitimité est grande à nous exprimer sur la question.

A) Contenu du projet de loi

Le projet de loi 13024 contient les éléments essentiels suivants :

Buts

- Protéger la physionomie des rives du lac et des cours d'eau ;
- Assurer le libre accès au public des rives.



Moyens

- Elaboration des plans d'aménagement des rives dans un délai de 5 ans qui contiennent les éléments suivants :
 - un tracé comportant une interdiction de construire ;
 - un chemin de rive d'au moins 2 mètres de large ;
 - un maintien des rives proche d'un état naturel ;
 - des mesures permettant d'assurer une continuité du chemin de rive.
- La possibilité d'exproprier les propriétaires.

Dispositions transitoires

- Jusqu'à l'existence de plans d'aménagement des rives dans un délai 5 ans, une interdiction de bâtir à moins de 50 mètres des rives est promulguée.

Le champ d'application de ces dispositions concerne l'ensemble des rives du lac et des cours d'eau genevois.

B) Généralités

1) Méconnaissance du droit fédéral

Les auteurs du projet de loi indiquent dans l'exposé des motifs que l'art. 3 al. 2, let. c, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après : LAT) permettrait un libre accès aux rives aussi bien du lac que des cours d'eau. Cette interprétation est erronée. Ainsi, à la demande de l'association "Rives Publiques", l'Office fédéral du développement territorial a émis un avis de droit le 14 février 2008 par lequel cet office indique notamment que : *"La loi sur l'aménagement du territoire stipule qu'il convient de tenir libres les bords du lac et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci. Il s'agit en l'occurrence d'un principe parmi plusieurs autres, qui exprime des intérêts parfois contradictoires et qui doivent être confrontés les uns aux autres lors de toutes procédures d'aménagement. Il ne peut en aucun cas en découler un droit à l'accès aux rives directement applicable"*.

Ainsi, il ressort de cet avis de droit que l'ensemble de la législation fédérale ne contient aucune disposition qui permet un libre accès aux rives.

Cet état de fait ne semble pas en cours de changement. Il y a quelques jours de cela, la Commission de l'environnement de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a refusé l'entrée en matière d'une initiative qui souhaitait faciliter l'accès aux rives des lacs suisses.

2) Une interprétation de la Constitution genevoise contestée

L'art. 166 de la Constitution genevoise comporte un texte extrêmement proche de l'art. 3 al. 2, let c de la LAT de sorte que la CGI, contrairement aux auteurs du projet de loi, est convaincue que ce texte a une portée tout à fait similaire à la législation fédérale.



Ainsi, il faut convenir qu'il y a une incitation à permettre un accès aux rives, mais que l'on ne saurait, en aucun cas, en inférer, un droit à un accès continu et directement applicable.

3) Erreur relative à la délimitation du domaine public

Les auteurs du projet de loi semblent partir du point de vue selon lequel il serait possible de créer, sur le domaine public, un chemin de rive d'au moins 2 mètres de large. Cette vision méconnaît la limite du domaine public genevois proche des rives, puisque ce qui détermine la limite du domaine public à Genève, est la ligne médiane entre les eaux basses et les eaux hautes.

Dès lors, il n'y a pas de place pour un domaine public à Genève qui soit au sec.

4) Attaques contre le département du territoire

L'exposé des motifs qui soutient les dispositions proposées par le projet de loi comporte de violentes attaques contre les services du département du territoire. En effet, l'on a nettement l'impression que rien n'aurait été fait pour protéger les rives ou pour permettre des accès aux rives. Ce constat est erroné puisque les services du département du territoire ont mis en œuvre, dès 2010, des dispositions légales applicables qui protègent très largement les rives. Ils ont consciencieusement effectué des pesées d'intérêts *in casu* qui leur a permis de déterminer les limites de construction qui sont aujourd'hui reportées officiellement sur des plans de sorte que la protection des rives est très claire.

En outre, le projet de loi est contraire au Plan directeur cantonal et va également à l'encontre de la lutte contre la pénurie de logements tant il est disproportionné, notamment, en prévoyant des interdictions de construire à moins de 50 mètres des rives.

5) Engagements financiers de l'État pharaoniques

La Chambre genevoise immobilière ne pense pas que les conditions d'une expropriation soient réunies en l'espèce. Toutefois, si celles-ci devaient avoir lieu, il faut bien considérer que ce sont des milliards de dédommagements que l'État de Genève devrait alors aux propriétaires privés.

C) Libre accès au public

1) Situation actuelle de l'accessibilité

La situation actuelle de l'accessibilité aux rives du lac a été dressée dans le cadre du rapport de la motion M 2294-A du 27 novembre 2017 qui indique que toute la rade est accessible au public et qu'il existe une quarantaine de points d'accès aux rives ainsi que 29 plages sur le territoire genevois.

Dès lors, du point de vue de la Chambre genevoise immobilière, l'accessibilité aux rives est très bonne.



2) Atteinte à la nature et à la biodiversité

La création d'un chemin de rive de 2 mètres de large au minimum – mais en réalité de tout sentier – porterait une atteinte importante à la nature et à biodiversité. En effet, les travaux relatifs à la création de ce cheminement seraient importants. Ils génèreraient la construction d'enrochement, de pontons, de ponts, la disparition de bosquets et de haies. En outre, une forte fréquentation des rives serait naturellement incompatible avec une protection de celles-ci.

En cela, le projet de loi est susceptible de porter une importante atteinte à la protection de la nature et la biodiversité.

3) Difficultés techniques et financières

Comme mentionné ci-dessus, la création d'un chemin de rive de 2 mètres au moins générerait d'importants travaux avec des difficultés techniques non négligeables et un coût de réalisation disproportionné. Son entretien sera dispendieux.

4) Graves atteintes au droit de la propriété

L'art. 26 de la Constitution fédérale érige la propriété privée en un droit constitutionnel. Il résulte de ce qui précède que l'on ne peut porter une atteinte grave au droit de la propriété que si l'on dispose :

- 1) d'une base légale ;
- 2) d'un intérêt public prépondérant ;
- 3) du respect de la proportionnalité.

S'agissant de ces conditions :

- 1) le présent projet de loi souhaite créer une base légale qui permet (cela n'est pas clair), d'obtenir une servitude de passage ;
- 2) en l'espèce, l'intérêt public d'un accès libre ininterrompu à la rive n'est pas prépondérant sur l'intérêt privé des propriétaires qui ont acquis les parcelles concernées. Cet intérêt privé est, aux yeux de la Chambre genevoise immobilière, supérieur à l'intérêt public. Cette seule condition n'étant pas réalisée, l'on ne peut pas imposer aux propriétaires privés une servitude de passage, le cas échéant moyennant une expropriation ;

A titre superfétatoire, il faut considérer que :

- 3) une telle atteinte grave au droit de la propriété ne respecterait pas le principe de la proportionnalité. En effet, nous avons montré qu'il existe 40 points d'accès aux rives et 29 plages dans le canton de Genève, ce qui garantit un accès suffisant et proportionné aux rives.

En outre, et sous l'angle du respect de la proportionnalité des dépenses publiques, il est observé que le canton de Genève a déjà dépensé des centaines de millions pour la réalisation de Genève Plage et qu'un projet de déclassement du Vengeron est à l'ordre du jour des séances plénières du Grand Conseil des 24 et 25 février 2022.



À cet endroit, l'État de Genève s'apprête, là encore, à dépenser des millions pour créer une plage. La députation est respectueusement invitée à bien étudier la portée du PL 13024 dont il est question ici et du PL de déclassement du Vengeron avant de voter l'une ou l'autre de ces lois.

5) Milliards d'indemnisation à la charge de l'État ?

Il suit de ce qui précède que notre Association pense que les conditions d'une expropriation ne sont pas réunies. Si nous devons avoir tort sur ce point, il s'agit toutefois d'alerter sur la portée économique d'une intention d'exproprier les rives du lac et des cours d'eau. En effet, étant entendu que le domaine public va jusqu'à la ligne médiane entre les limites basses et les limites hautes des eaux, l'on procéderait donc à une expropriation, le cas échéant, de terrains à bâtir sis en zone villa et dans une situation privilégiée dite "*les pieds dans l'eau*" de sorte que la valeur de ces terrains est extrêmement élevée. Nous affirmons ici qu'il s'agirait, pour le lac et les cours d'eau, de milliards qui sont enjeux.

De manière opportune, le rapport au PL 8483-A de 2001 considérerait cette entreprise comme bien trop onéreuse.

D) Tracé d'une interdiction de construire

1) Schémas de protection, d'aménagement et de gestion des eaux (SPAGE)

Dès 2010 et immédiatement consécutivement à la modification de la loi sur les eaux, les services du département du territoire (DT) se sont saisis de ces questions et ont dans le cadre des travaux menés sur les SPAGE édictés une limite qui interdit la réalisation de constructions à des distances de 10, 30 ou 50 mètres des rives et ce, en fonction de travaux sérieux qui ont fait appelle à une pesée des intérêts. Ainsi, les articles 11, 13 et 15 de la loi sur les eaux ont été mis en œuvre pour fixer la limite de l'interdiction de construire.

Cette mise en œuvre respecte le principe des jurisprudences constantes (ATF 1C – 157/2014 et ATF 145 II 70) qui indiquent qu'en tous les cas, et pour toutes les situations, une pesée des intérêts et le respect de la proportionnalité est nécessaire lorsque l'on édicte ce type de restrictions.

Ainsi, il apparaît qu'un important travail a d'ores et déjà été fait. S'il est sans doute possible de l'améliorer, cela appartient aux services de l'État qui ont établi ces limites de manière scientifique et professionnelle.

En un mot, la limite, suggérée par le projet de loi, à 50 mètres est parfaitement arbitraire.

Outre la protection issue de la loi sur les eaux, il existe, la loi sur la protection générale des rives du lac (LPRLac). Il s'agit d'une législation dont le champ d'application est déterminé par des plans qui, notamment, désignent des secteurs inconstructibles.

À part ces tracés qui interdisent toutes constructions, le rapport de surface dans le périmètre de protection générale des rives du lac est limité à 20% de la surface du terrain à bâtir. C'est une exception, notamment aux droits à bâtir supplémentaires qui existent dans la zone villa. Des restrictions de hauteur s'appliquent.



Cette loi introduit aussi des restrictions très importantes quant aux constructions lacustres ou aux aménagements extérieurs, de sorte qu'une protection importante des rives du lac en résulte d'ores et déjà.

2) Contradiction du Plan directeur cantonal et de la lutte contre la pénurie de logements

À l'occasion de notre audition du 23 février 2022, nous avons parcouru devant les membres de la Commission de l'aménagement du territoire, la carte SITG qui mentionne les limites de restrictions de droit à bâtir le long des rives. Nous avons grossièrement simulé une extension de ces limites à 50 mètres de la rive de sorte que l'on a pu facilement démontrer que, par exemple, la moitié du projet de la Caserne située dans le périmètre du PAV ne serait pas réalisable. L'ensemble du périmètre des Grands Esserts ne serait plus constructible. Le développement de la zone industrielle du bois-de-bay ne serait, par exemple, plus possible.

Il ressort de ce qui précède que les impacts du projet de loi sont massifs et totalement disproportionnés.

3) Violation de la garantie de la propriété

Comme mentionné ci-dessus, l'art. 26 de la Constitution fédérale garantit la propriété privée. Ce faisant, les art. 6 et 11 du projet de loi qui visent à étendre, les distances qui rendraient les parcelles inconstructibles à 50 mètres des rives sont contraires au droit supérieur fédéral.

Là encore, l'intérêt public est insuffisant pour justifier d'une atteinte grave au droit de la propriété. Le cas échéant, la proportionnalité n'est absolument pas respectée au regard du caractère arbitraire de la distance de 50 mètres. Au contraire, ce type de restriction doit faire l'objet non seulement d'un intérêt public prépondérant – absent en l'espèce – mais également d'une pesée d'intérêts très fine et concrète.

Au regard des dispositions de la législation genevoise, telles que la loi sur les eaux ou la loi sur la protection générale des rives du lac donnent pleine satisfaction. Les auteurs du projet de loi ne donnent à aucun moment, dans leur exposé des motifs, des exemples de constructions récentes qui justifieraient un durcissement législatif.

4) Des milliards d'indemnisation à charge de l'État de Genève ?

À l'instar de la création d'un chemin de rive et dans une proportionnalité encore bien plus élevée, une interdiction de bâtir à 50 mètres des rives si elle était admise quant à son principe – ce que nous contestons – générerait des milliards d'indemnités en raison de l'expropriation que cela nécessite. Ces indemnités grèveraient si lourdement le budget de l'État qu'il s'agirait d'une atteinte contre les politiques publiques de l'enseignement, de la santé et du social (politiques publiques et plus onéreuses).



E) Dispositions transitoires

L'art. 11 du projet de loi introduit une disposition transitoire qui, en substance, interdit toute construction en deçà de 50 mètres de la rive et ce, pour une période de 5 ans dès votation de la loi et jusqu'à l'édiction des plans d'aménagement des rives.

Reprenant les considérants qui précèdent, cette interdiction serait contraire à la garantie constitutionnelle de la propriété et donc au droit supérieur. L'intérêt public évoqué est, de l'avis de la CGI, insuffisant pour justifier une atteinte aussi grave à la propriété foncière. À aucun moment, les auteurs du projet de loi ne justifient cette mesure par un quelconque exemple, ni aucune nécessité. En cela, ils semblent ignorer totalement les dispositions existantes telles que les art. 11, 13 et 15 de la loi sur les eaux et celle de la loi sur la protection générale des rives du lac qui sont appliquées avec rigueur. Cela assure une large protection des rives.

En définitive, ces dispositions transitoires sont dangereuses pour la sécurité du droit, inopportune et contraire au droit supérieur.

F) Conclusions

Il a été mis en exergue que, de l'avis de la Chambre genevoise immobilière, les dispositions contenues dans le projet de loi sont contraires au droit supérieur. Elles impliquent des atteintes très graves à la propriété foncière sans que celles-ci puissent justifier d'une expropriation.

Nous mettons ici en exergue, l'impossibilité de mettre en œuvre les mesures proposées par le projet de loi.

La réalisation de chemin de rive le long des rives du lac et des cours d'eau genevois est techniquement irréalisable sans porter une atteinte massive à la protection de la nature. Les conditions d'expropriation des propriétaires privés n'étant au surplus pas réunies, la réalisation d'un chemin de rive ou l'extension de zones d'interdiction de bâtir sont irréalisables.

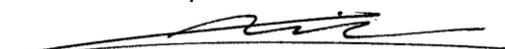
Quand bien même, l'État de Genève serait dans l'impossibilité de financer ces expropriations massives.

* * * * *

Il suit de ce qui précède que nous vous recommandons, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Députés (es), de ne pas entrer en matière sur le projet de loi PL 13024.

Nous réitérons nos remerciements quant à votre sollicitation pour connaître notre point de vue et nous restons à votre entière disposition.

Christophe AUMEUNIER



Secrétaire général