

Date de dépôt: 29 octobre 2002

Messagerie

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de MM. Hubert Dethurens et Pierre-Louis Portier modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)

(Délimitation d'un périmètre raisonnable pour les zones à bâtir autour de constructions situées dans un hameau)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur: M. Mark Muller

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi 8664 a été étudié par la commission d'aménagement lors de ses séances des 12, 19 et 26 juin, 28 août et 11 septembre 2002, sous la présidence de M^{me} Laurence Fehlmann Rielle.

Le département était représenté lors de ces séances par :

- M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat ;
- M^{me} Sabine Nemeč Piguet, chef du service des monuments et sites ;
- M^{me} Bojana Vasiljevich Menoud, division de l'aménagement cantonal et régional ;
- M. Gilles Gardet, directeur et urbaniste cantonal ;

- M. Georges Gainon, chef de la division de l'information du territoire et des procédures ;
- M. Jean-Charles Pauli, juriste ;
- M. Bernard Trottet, service du plan directeur.

M^{me} Jacqueline Meyer a rédigé les procès-verbaux des séances. Qu'elle en soit ici remerciée.

I. Introduction

Ce projet de loi fait suite aux débats nourris de la commission lors de récents déclassements de hameaux en zone 4B protégée en application de l'article 22, alinéa 2, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT).

Cette disposition légale stipule notamment que, dans ces cas, *« les limites de la zone à bâtir sont déterminées au plus près des constructions existantes et en fonction d'une étude d'aménagement »*.

La question de savoir comment appliquer la notion de *« au plus près des constructions existantes »* a chaque fois fait l'objet de discussions. Selon certains, il fallait que la limite passe *« au ras »* des façades. Pour d'autres, il fallait laisser un espace suffisant entre la façade et la limite de zone.

Les auteurs du projet de loi ont choisi de trancher en proposant de déterminer *« un périmètre délimité au plus près des constructions existantes, mais au minimum passant à 6 mètres des façades des bâtiments existants »*.

II. Les enjeux

Dès le début des travaux, le département a proposé de profiter du PL 8664 pour créer, dans la LaLAT, une véritable zone de hameaux. Le principe de cette proposition a été d'emblée bien accueilli. Dès lors, c'est dans cette optique que les travaux de la commission se sont déroulés.

Il est ainsi à noter qu'à l'occasion d'un projet de loi qui traitait d'un problème très spécifique, soit la distance entre la façade et la limite de zone, la commission a passé en revue toute la problématique de la zone hameaux.

Les enjeux soulevés par les travaux de la commission à propos du projet de loi 8664 sont nombreux et délicats. Ils sont ici explicités, étant rappelé au préalable que 15 hameaux doivent encore être déclassés. Les hameaux ayant par le passé déjà fait l'objet de travaux importants du Grand Conseil, un bref

rappel historique, tiré essentiellement du Mémorial du Grand Conseil (MGC) de 1994, sera fait.

1. Quel passé et quel avenir pour les hameaux ?

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979, les hameaux constituent un élément particulier de l'aménagement du territoire. Bien souvent à vocation essentiellement ou exclusivement agricole, ceux-ci évoluent, urbanistiquement parlant, au gré des besoins divers de l'agriculture. Cette évolution s'est traduite par une diversification des typologies de hameaux. En effet, les hameaux à vocation maraîchère ou céréalière n'ont pas le même tissu constructif qu'un hameau en région viticole, par exemple.

Bien avant 1979, l'agriculture a vu ses besoins en matière de constructions régresser par endroits, entraînant de ce fait une désaffectation des bâtiments existants au profit soit de logements, soit d'autres activités. Il est aussi apparu au cours du temps, en raison d'une application rigide de la loi, une quasi-impossibilité de maintenir un patrimoine bâti en état dans la zone agricole, faute d'investissements rentables, car ces bâtiments ne pouvaient changer d'affectation.

Le canton de Genève a souvent été un précurseur dans le domaine de l'aménagement du territoire. C'est le 18 septembre 1987 que le Grand Conseil a accepté les dispositions légales actuelles régissant la zone agricole, l'article 22 LaLAT sur les hameaux. Le 5 octobre 1989, le Parlement a modifié une première fois cette disposition afin de préciser que les hameaux pouvaient être déclassés en 4^e zone rurale.

En 1993, plusieurs députés demandèrent la création d'une zone de hameaux spécifique pour les bourgs constitués sis en zone agricole, afin de les inscrire dans un périmètre de zone à bâtir (PL 7034). Cette idée fut refusée par le Grand Conseil dans les termes suivants : « *Dans les hameaux comme en zone 4 B, la typologie architecturale, la structure sociale de la population et l'affectation des bâtiments sont identiques; en fait, pour le profane, rien ne distingue un hameau d'un village en zone 4 B, si ce n'est que le hameau est resté en zone agricole. Alors, pourquoi créer une zone spécifique pour les hameaux? Ne serait-il pas préférable de continuer à appliquer la législation actuelle?* » (MGC 1994, p. 2618).

Le Grand Conseil se borna à modifier l'article 22, alinéa 2, LaLAT pour préciser qu'en cas de déclassement les limites de la zone à bâtir sont

déterminées en fonction d'une étude d'aménagement pour préserver la typologie architecturale et la dimension du hameau.

Depuis 1987, le déclassement des hameaux est ainsi destiné à les protéger en facilitant la rénovation des bâtiments. Cette volonté, aujourd'hui encore, ne se dément pas. Il ne s'agit en aucun cas de tirer prétexte du déclassement d'un hameau en zone à bâtir pour le développer plus que de raison.

Dans le débat sur le projet de loi 8664, cette problématique s'est notamment cristallisée autour de la nécessité d'adopter un plan de site couvrant le périmètre déclassé. Pour certains, il fallait rendre l'adoption simultanée d'un plan de site obligatoire. Pour d'autres, la faculté laissée au Conseil d'Etat d'adopter un plan de site était suffisante.

Rappelons que cette question avait déjà fait l'objet d'un débat en 1994 (MGC 1994, p. 468). A cette occasion, le Grand Conseil avait adopté l'article 22, alinéa 3, LaLAT actuel, qui prévoit qu'une « *autorisation de construire en vertu de la nouvelle zone peut être subordonnée à l'adoption préalable d'un règlement de construction, ou d'un plan de site, ou le cas échéant d'un plan localisé de quartier* ». Les débats furent nourris, mais la majorité de l'époque admit qu'il était préférable de conférer au Conseil la faculté d'adopter un règlement de construction ou un plan d'affectation spécial.

C'est également cette opinion qui a prévalu dans le cadre des débats de commission ici rapportés. Elle se justifie par le fait que, dans certains cas, la qualité du site ne nécessite pas l'adoption d'un plan de site. Le Conseil d'Etat veillera, en cas de besoin et en fonction de l'avis de la commune concernée, à adopter un plan de site.

En tous les cas, les développements qui figurent au point 3 ci-dessous à propos du classement des hameaux en zone protégée devraient rassurer ceux qui ont exprimé la crainte d'un développement débridé des hameaux suite à l'adoption du présent projet de loi.

2. La conformité au droit fédéral

Lors des travaux d'adaptation de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2000, l'Office fédéral du développement territorial (OFAT), par courrier du 26 avril 2001 (annexe), a eu l'occasion d'indiquer que le régime du déclassement des hameaux en zone 4 B (rurale) n'était pas véritablement conforme à la LAT. Il préconisait, en application de l'article 33 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), de classer les hameaux en zone de hameaux. Cette zone spéciale, au sens de l'article 18

LAT, est en effet destinée à « *assurer le maintien de petites entités urbanisées hors de la zone à bâtir* » (art. 33 OAT).

C'est la proposition que le département a faite et que la commission a acceptée.

Dans son courrier susmentionné, l'OFAT précisait aussi que, « *dès l'adoption de cette mesure, des changements d'affectation et des travaux de constructions allant au-delà des possibilités prévues par les art. 24 ss LAT peuvent être autorisés* ».

Il exposait que « *le plan de zone doit être accompagné d'un règlement comportant des prescriptions concernant notamment les changements d'affectation et les travaux de construction autorisés ainsi que des dispositions sur la protection du paysage et des sites* ».

Cette exigence peut paraître très sévère. On ne voit d'ailleurs pas très bien sur quoi elle repose. Toutefois, nonobstant ces réserves, ces exigences sont respectées dans notre cas. En effet, le Conseil d'Etat disposera de la faculté d'adopter un plan de site. De plus, comme on le verra au point 4 ci-dessous, les hameaux sont généralement déclassés en zone 4 B protégée, ce qui implique une protection toute particulière.

Un dernier élément relatif à la conformité de notre LaLAT au droit fédéral concerne l'actuel article 22, alinéa 1. L'OFAT, toujours dans son courrier du 26 avril 2001, considère que son « *utilité (...) n'est pas évidente. En effet, les changements d'affectation et modifications de bâtiments qui n'ont pas (encore) été classés en zone de hameaux sont réglés par les art. 24 ss LAT ; le droit cantonal ne peut en aucun cas élargir les possibilités de changements d'affectation ou de transformation prévues par ces dispositions.* »

La commission a fait siennes ces considérations.

3. Quel est le régime applicable dans la zone de hameaux ?

En premier lieu, il est rappelé que la commission a choisi de rendre l'adoption d'un plan de site facultatif. Elle s'est ensuite penchée sur le régime applicable à la zone de hameaux.

Actuellement, en vertu de l'article 22, alinéa 2, LaLAT, les hameaux sont déclassés en 4^e zone rurale (zone 4 B), applicable aux villages et aux hameaux (art. 19, al. 2, lettre b, LaLAT). Il existe de plus une pratique du Grand Conseil, qui n'est pas exigée par la loi, consistant à déclasser les hameaux en zone 4 B protégée.

Elle a pour conséquence de soumettre les hameaux aux articles 28 et 29 LaLAT sur les zones protégées. L'art. 28 LaLAT renvoie aux articles 105 et 106 de la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI). L'article 106 LCI prévoit que, « *dans les villages protégés, le département, sur préavis de la commune et de la commission des monuments, de la nature et des sites, fixe dans chaque cas particulier l'implantation, le gabarit, le volume et le style des constructions à édifier, de manière à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle de ces agglomérations ainsi que le site environnant. Le département peut en conséquence, à titre exceptionnel, déroger aux dispositions régissant les distances entre bâtiments, les distances aux limites de propriétés et les vues droites. Lors de travaux de réfection de façades ou de toitures, la commune et la commission des monuments, de la nature et des sites sont également consultées.* »

Ainsi, le caractère facultatif de l'élaboration d'un plan de site n'ouvre pas la porte au «n'importe quoi». Les instruments restent nombreux pour se prémunir des atteintes que l'on pourrait porter au site. L'inscription en zone 4 B protégée d'un hameau soumet notamment celui-ci au regard critique de la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS). D'autre part, la commune ou le département, lors de l'élaboration d'une étude d'aménagement d'un hameau, auront la faculté de proposer des mesures adaptées visant à protéger le périmètre considéré. C'est dans cet esprit que la commission propose le projet de loi modifié.

4. Où doit passer la limite de zone ?

Le département rappelle que, lors des déclassements de hameaux déjà effectués (Dardagny, Choulex, Presinge-Dessus, Cara et Peissy), une étude d'aménagement préalable a permis de tracer la limite de zone en fonction des particularités des lieux. L'on a ainsi pu constater qu'il n'y avait pas de règle générale appliquée à la question de la distance à respecter entre les façades des bâtiments et la limite de zone.

Celle-ci dépend de nombreux paramètres, tels que l'état du parcellaire, des voies et clôtures existantes, d'éléments naturels tels que la topographie, la végétation, les cours d'eau, ainsi que, le cas échéant, des distances et vues droites.

La commission a décidé de codifier cette pratique, tout en retenant la règle de base d'une distance de 6 mètres proposée par les auteurs du projet de loi.

Plusieurs députés ont exprimé la crainte de voir cette portion de terrain sise entre la façade et la limite de zone envahie par des vérandas, piscines et autres places de parc. Les développements figurant au point 3 ci-dessus sur les instruments de protection à disposition du Conseil d'Etat devraient les rassurer.

III. Commentaires article par article

L'entrée en matière sur le projet de loi 8664 est acceptée par 12 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 S, 2 Ve) contre 3 abstentions (1 S, 2 AdG).

La proposition de **supprimer l'article 22, alinéa 1, LaLAT** est acceptée par 8 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 7 non (3 S, 2 Ve, 2 AdG).

Cette décision ne fait qu'entériner la remarque de l'OFAT relatée au point II.2. ci-dessus. Les dérogations en zones agricoles sont dorénavant régies par la LAT et par l'article 27C LaLAT adopté dans le cadre du projet de loi 8437-B-I voté par la commission. Le projet de loi n'avait pas encore été adopté par le Grand Conseil au moment où ce rapport était déposé.

L'article 22, alinéa 1, LaLAT n'a ainsi plus de portée propre et doit être supprimé, sous peine de créer une confusion avec la disposition de la LaLAT susmentionnée.

A la suite de cette décision, les amendements proposés par le département à l'article 22, alinéa 2, LaLAT du projet de loi 8664, sur lesquels la commission a voté, se matérialisent en un nouvel article 22, alinéa 1, LaLAT.

La nouvelle teneur de l'article 22, alinéa 1, LaLAT a la teneur suivante :

« Lorsque les circonstances le justifient, notamment lorsqu'une partie importante d'un hameau sis en zone agricole n'est manifestement plus affectée à l'agriculture, le Grand Conseil peut le déclasser en zone de hameaux. Ce déclassement se fonde sur une étude d'aménagement élaborée par la commune ou par le département, en collaboration, et après consultation des commissions concernées.

Cette étude définit notamment :

- a) les mesures propres à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle du hameau, ainsi que le site environnant ;*
- b) les conditions relatives aux constructions, transformations et installations à propos notamment de leur destination, de leur implantation, de leur gabarit et de leur volume;*

c) *les limites de cette zone selon un périmètre tracé au plus près des constructions existantes, soit à 6 mètres des façades, sauf situation particulière résultant d'éléments naturels ou construits.* »

Un député propose le **sous-amendement** suivant : « Est prohibée toute construction entre la façade et la limite de zone, sauf construction de peu d'importance. »

Ce sous-amendement est refusé par 8 non (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 7 oui (3 S, 2 Ve, 2 AdG).

L'art. 22, alinéa 1, LaLAT (nouvelle teneur) tel que proposé par le département est acceptée par 8 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 7 non (3 S, 2 Ve, 2 AdG).

Les explications relatives à la portée de cette disposition figurent dans la partie II. de ce rapport.

Le département propose un **article 22, alinéa 2, LaLAT (nouvelle teneur)**. Suite à deux sous-amendements libéraux, il a la teneur suivante :

« Les zones de hameaux sont des zones spéciales au sens de l'article 18 de la loi fédérale, vouées à la protection des hameaux. La délivrance d'une autorisation de construire peut être subordonnée à l'adoption d'un plan de site, dont la procédure se déroule en principe simultanément à celle relative à la création de la zone hameaux. »

L'article 22, alinéa 2, LaLAT (nouvelle teneur) ainsi libellé est accepté par 8 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 7 non (3 S, 2 Ve, 2 AdG).

L'adoption d'un plan de site par le Conseil d'Etat reste ainsi facultative, comme dans le droit en vigueur.

Le département propose un **article 22, alinéa 3, LaLAT (nouvelle teneur)**. Suite à un sous-amendement, il a la teneur suivante :

« Sauf dispositions particulières fixées par le plan de site, les normes de la 4^e zone rurale sont applicables. »

L'article 22, alinéa 3, LaLAT (nouvelle teneur) ainsi libellé est accepté par 8 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 7 non (3 S, 2 Ve, 2 AdG).

Contrairement à ce que prétendent certains députés (ils ne manqueront pas de le répéter dans leurs multiples rapports de minorité !), cette formulation n'empêchera pas le déclassement d'un hameau en zone protégée, au sens de l'article 28 LaLAT. Dans un tel cas, la réglementation prévue à l'article 105 LCI, rappelée au point II.3. ci-dessus sera applicable.

De plus, le Conseil d'Etat, spontanément ou sur demande d'une commune, pourra adopter un plan de site.

La prolifération de jacuzzis à ciel ouvert dans les hameaux n'est pas à craindre !

IV. Conclusion

Le présent projet de loi ne révolutionne pas le régime applicable à la zone agricole.

En réalité, il se borne à adapter le droit genevois aux exigences de la LaLAT en faisant de la zone de hameaux une zone spéciale au sens des articles 18 LAT et 33 OAT. L'article 22, alinéa 1, LaLAT actuel est supprimé, car inutile, voire contraire à la LAT.

L'adoption d'un plan de site reste facultative, comme aujourd'hui. Le déclassement en zone protégée reste possible, si le Grand Conseil le souhaite.

Enfin, conformément aux vœux des auteurs du projet de loi, la distance usuelle qui devra être respectée entre les façades et la limite de la zone de hameaux sera de 6 mètres, modulable en fonction des particularités du lieu.

Osons espérer que les rapporteurs de minorité, qui ne sont pas moins de 3 à s'être annoncés (sic), sauront reconnaître la modestie de ce résultat. Puissent-ils consacrer à l'avenir leur énergie à des enjeux plus importants pour l'avenir du canton.

Projet de loi (8437)

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)

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

Article unique Modifications

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est modifiée comme suit :

Section 3 Zones de hameaux (nouvelle, les sections 3, 4 et 5 devenant 4, 5 et 6)

Art. 22 Zone de hameaux (nouvelle teneur)

¹ Lorsque les circonstances le justifient, notamment lorsqu'une partie importante d'un hameau sis en zone agricole n'est manifestement plus affectée à l'agriculture, le Grand Conseil peut le déclasser en zone de hameaux. Ce déclassement se fonde sur une étude d'aménagement élaborée par la commune ou par le département, en collaboration, et après consultation des commissions concernées.

Cette étude définit notamment :

- a) les mesures propres à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle du hameau, ainsi que le site environnant ;
- b) les conditions relatives aux constructions, transformations et installations à propos notamment de leur destination, de leur implantation, de leur gabarit et de leur volume;
- c) les limites de cette zone selon un périmètre tracé au plus près des constructions existantes, soit à 6 mètres des façades, sauf situation particulière résultant d'éléments naturels ou construits.

² Les zones de hameaux sont des zones spéciales au sens de l'article 18 de la loi fédérale, vouées à la protection des hameaux. La délivrance d'une autorisation de construire peut y être subordonnée à l'adoption d'un plan de site, dont la procédure se déroule en principe simultanément à celle relative à la création de cette zone de hameaux.

³ Sauf dispositions particulières fixées par le plan de site, les normes de la 4^e zone rurale sont applicables.



Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
 Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication
 Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni
 Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications

ARE Bundesamt für Raumentwicklung
ODT Office fédéral du développement territorial
USTE Ufficio federale dello sviluppo territoriale
OSD Federal Office for Spatial Development

3003 Bern,
 3003 Berne,
 3003 Berina,
 Koehergasse 10
 le 18 septembre 2001

☎ 031 / 32 2 40 71
 FAX 031 / 32 2 78 69
 Homepage www.ave.admin.ch
 Internet E-Mail anne-marie.steiner@ave.admin.ch

Ihr Zeichen
 Votre signe
 Vostro segno
 Your reference

Ihre Nachricht vom
 Votre communication du
 Vostra comunicazione del
 Your letter of
 26 avril 2001

Unser Zeichen
 Notre signe
 Nostro segno
 Our reference
 351-25/AS

Département de l'aménagement, de
 l'équipement et du logement
 Direction de l'aménagement
 à l'att. de M. G. Gardet
 Rue David-Dufour 5
 Case postale 22
 1211 Genève

DAEL	
R 19 SEP. 2001	
P	5
1	6
2	7
3	8
4	9
11.1	

Projet de modification de la LaLAT

Monsieur,

nous remercions le canton de Genève de nous avoir transmis le projet de révision de la LaLAT. C'est volontiers que nous confirmons par écrit nos observations déjà communiquées de manière informelle. Nos remarques se limiteront, à l'exception de la réglementation concernant les hameaux, aux nouvelles dispositions proposées.

Remarques générales

Le projet comporte de nombreux renvois à la législation fédérale. Cette manière de procéder est très judicieuse. C'est en effet la meilleure manière de légiférer, tant du point de vue de la technique législative que sous l'angle de la transparence.

Article 20 alinéas 5 et 6 LaLAT Zone agricole

Zones agricoles spéciales

"5 ... d'un plan de zone agricole spéciale qui règle le gabarit, la destination et l'implantation de ces constructions et installations, en dérogeant au besoin aux normes de la 5e zone. ..."

Voir observations ad article 27C alinéa 2 LaLAT.

"6 En dérogation à l'alinéa précédant, le Conseil d'Etat peut renoncer à l'établissement d'un plan de zone agricole spéciale lorsque la surface des constructions et installations projetées est inférieure à 5'000 m²."

Toutes les constructions et installations destinées à la production essentiellement non tributaire du sol doivent être implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet moyennant une procédure de planification, peu importe à cet égard leur surface (cf. art. 16a al. 3 LAT). Font exception à cette règle les constructions et installations servant au développement interne d'une exploitation tributaire du sol (cf. art. 16a al. 2 LAT et 34 al. 1 et 37 OAT); elles sont en principe considérées comme conformes à la zone agricole "traditionnelle". Par mesure de planification au sens de l'art. 16a al. 3 LAT il faut comprendre la création d'une zone au sens des articles 14 ss. LAT, soit l'adoption d'un plan d'affectation. En effet, seul un plan d'affectation, général ou spécial, peut régler le mode d'utilisation du sol de manière contraignante pour les particuliers (s 14 al. 1 et art. 21 al. 1 LAT); l'article 38 OAT précise d'ailleurs que les cantons déterminent, dans le cadre de l'élaboration de leur plan directeur ou par voie législative, les exigences à respecter lors de la *délimitation des zones* au sens de l'article 16a alinéa 3 LAT. L'article 20 alinéa 6 LaLAT, qui prévoit que toutes les constructions et installations servant à la production non tributaire du sol et présentant une surface inférieure à 5000m² sont exemptées d'une mesure au sens de l'article 16a alinéa 3 LAT, n'est donc pas conforme au droit fédéral. Nous proposons dès lors de le supprimer.

Article 22 alinéas 1 et 2 LaLAT Hameaux

"Lorsque, en zone agricole, d'anciennes constructions sont rebâties ou transformées dans des hameaux déjà formés, le département peut, en application des articles 24a à 24d de la loi fédérale ... , appliquer les normes de la 4e zone rurale, pourvu qu'il ...

²Lorsque les circonstances le justifient, ... , le Grand Conseil peut le déclasser en 4e zone rurale. Dans ce cas, les limites de la zone à bâtir sont déterminées selon un périmètre délimité au plus près des constructions existantes ... "

Dans notre lettre du 13 juillet 2001 concernant la fiche 2.07 du projet du plan directeur cantonal, nous avons déjà mentionné que cette disposition posait problème. Il s'agit certes d'une disposition existante et le projet de modification de la LaLAT prévoit uniquement l'adaptation du renvoi à la législation fédérale et la suppression d'une phrase. Mais cette disposition n'est pas claire, voire contraire au droit fédéral. On ne peut pas appliquer les normes de la 4e zone rurale *en application* des articles 24a ss de la LAT, ni déclasser un hameau en 4e zone rurale (zone "applicable aux villages et aux hameaux" et figurant au chapitre des zones à bâtir de la LaLAT).

Les hameaux, qui constituent en règle générale des petites entités urbanisées qui ne répondent pas aux exigences de l'article 15 LAT (zone à bâtir) notamment en raison de leur taille réduite, peuvent être classés, à certaines conditions, en zone de hameau ou en zone spéciale en application de l'article 33 OAT (art. 23 OAT sous l'ancien droit); cette disposition a été introduite par le législateur fédéral en 1989 afin de permettre le maintien des petites entités urbanisées hors de la zone à bâtir. Dès l'adoption de cette mesure, des changements d'affectation et des travaux de constructions

allant au delà des possibilités prévues par les articles 24 ss LAT peuvent être autorisées. Le plan directeur cantonal doit en principe désigner les petites entités pouvant faire l'objet d'une telle mesure et fixer des critères pour la délimitation des zones spéciales et les travaux autorisés (limites maximales). Le plan de zone doit être accompagné d'un règlement comportant des prescriptions concernant notamment les changements d'affectation et les travaux de construction autorisés ainsi que des dispositions sur la protection du paysage et des sites (pour plus de détails, voir lettre précitée). Pour ce qui est de l'application des normes de la 4e zone rurale, on ne comprend pas très bien quelles dispositions l'article 22 alinéa 1 LaLAT entend rendre applicables; voir à ce sujet les remarques faites ci-après sous article 27C alinéa 2 LaLAT.

L'utilité de alinéa 1 de l'article 22 LaLAT n'est pas évidente. En effet, les changements d'affectation et modifications de bâtiments qui n'ont pas (encore) été classés en zone de hameaux sont réglés par les articles 24 ss LAT; le droit cantonal ne peut en aucun cas élargir les possibilités de changement d'affectation ou de transformation prévues par ces dispositions. Si le canton entend maintenir l'article 22 alinéa 1 LaLAT, il y a dès lors lieu de le reformuler: le terme "rebâtis" doit être supprimé (hors de la zone à bâtir, la démolition et reconstruction de bâtiments non agricoles n'est possible que pour ceux qui bénéficient de la garantie de la situation acquise au sens de l'art. 24c LAT). Cet alinéa pourrait donc tout au plus préciser que *les articles 24 ss LAT s'appliquent aux hameaux déjà formés tant qu'aucune mesure de planification n'est prise*, ce qui est d'une utilité très relative.

A l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer "*en 4e zone rurale*" par "*en zone de hameau au sens de l'article 33 OAT*" et de remplacer dans la phrase suivante "*la zone à bâtir*" par "*cette zone*". Il serait par ailleurs utile de renvoyer aux principes fixés dans le plan directeur cantonal. A l'alinéa 3, il y a lieu de remplacer les termes "*peut être subordonnée*" par "*est subordonnée*", le plan de zone d'un hameau, on l'a dit, devant être accompagné d'un règlement de zone.

Article 27C alinéa 2 LaLAT Constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir

"Les constructions visées à l'article 43 de l'ordonnance fédérale sont régies par les normes de la 4e zone. Les autres constructions existantes sont régies par les normes de la 5e zone."

On ne comprend pas très bien quelles normes cette disposition entend rendre applicables. Nous partons de l'idée qu'il s'agit des dispositions relevant de la police des constructions et réglant notamment la volumétrie et les distances aux limites (art. 30 à 79 de la loi sur les constructions et les installations diverses). Sans avoir examiné dans le détail ces dispositions, nous nous demandons dans quelle mesure toutes ces dispositions peuvent s'appliquer aux constructions et installations existantes hors de

la zone à bâtir sans entrer en conflit avec les articles 24c et 37a LAT et 41 à 43 OAT. Il serait dès lors judicieux de formuler une réserve dans ce sens.

La remarque qui précède est également valable pour l'application des normes de la 5e zone aux constructions agricoles et horticoles (cf. 82 de la loi sur les constructions et installations diverses). Nous nous demandons dans quelle mesure on peut appliquer telles quelles ces normes, alors que les constructions agricoles ou horticoles répondent en partie, notamment en ce qui concerne la volumétrie, à d'autres exigences, prépondérantes au regard du droit fédéral, telle par exemple la nécessité pour l'exploitation agricole ou horticole. La révision de l'article 82 de la loi sur les constructions n'est pas prévue, mais le nouvel alinéa 5 de l'article 20 LaLAT (cf. ci-avant) fait allusion aux normes de la 5e zone.

Article 27D LaLAT Constructions et installations dignes d'être protégées

L'article 24 alinéa 3 aOAT (dans sa version de 1996) a été repris, avec quelques modifications rédactionnelles, par le nouvel article 24d alinéa 2 LAT. Son contenu n'a pas été modifié de manière substantielle. Il en découle que le rapport explicatif relatif à la modification de l'OAT du 22 mai 1996 conserve toute sa validité en ce qui concerne les critères de mise sous protection notamment: cette disposition fait référence à des bâtiments d'une qualité exceptionnelle qui ne font pas partie intégrante d'un paysage typique. Il faut veiller, en définissant les critères de mise sous protection, à ce que les possibilités de changement d'affectation au sens de cette disposition ne concernent que les bâtiments satisfaisant à des exigences qualitatives élevées, notamment du point de vue de la conservation des monuments historiques (rapport explicatif, p. 7-8). Pour plus de détails, nous nous permettons de joindre en annexe un extrait d'une lettre adressée à un autre canton au sujet des bâtiments protégés.

Le canton de Genève avait fait application de l'article 24 alinéa 3 aOAT en établissant, en 1998, une fiche (no 2.26) au sujet de bâtiments dignes de protection; cette fiche n'a pas été reprise par le projet du plan directeur cantonal et sera abrogée. En édictant l'article 27D LaLAT, le canton entend faire application de l'article 24d alinéa 2 LAT. Cette disposition reprenant le contenu de l'article 24 alinéa 3 aOAT, les remarques faites par notre office au sujet de la fiche 2.26 du plan directeur sont toujours valables (voir rapport d'examen OFAT, septembre 1998, en particulier points 3.21 et 3.22; lettres OFAT du 18 juin 1998 et du 4 février 1998). Il en découle qu'un changement d'affectation des bâtiments inscrits à l'inventaire ayant obtenu la valeur 4+ au recensement architectural, ne peut être envisagé sans une étude ayant pour but de définir la qualité de la substance architecturale du bâtiment et sa pertinence dans le site digne de protection (cf. fiche du plan directeur cantonal 2.26).

Il nous semble que l'article 27D alinéa 2 lettre a LaLAT, qui mentionne de manière générale les bâtiments figurant à l'inventaire, ne traduit pas la volonté du législateur fédéral. Nous proposons de compléter cette disposition.

- 5 -

En espérant que nos remarques seront prises en considération lors de la révision de la LaLAT, nous vous prions d'agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

OFFICE FÉDÉRAL DU
DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
Chef de la Section juridique



Stephan H. Scheidegger-Behnis,
avocat

Annexe: mentionnée

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8664**

Projet présenté par les députés :

MM. Hubert Dethurens et Pierre-Louis Portier

Date de dépôt: 21 décembre 2001

Messagerie

Projet de loi**modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)**

(délimitation d'un périmètre raisonnable pour les zones à bâtir autour de constructions situées dans un hameau)

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

Article unique Modification

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est modifiée comme suit :

Art. 22, al. 2 Hameaux (nouvelle teneur)

²Lorsque les circonstances le justifient, notamment lorsqu'une partie importante du hameau n'est manifestement plus affectée à l'agriculture, le Grand Conseil peut le déclasser en 4^e zone rurale. Dans ce cas, les limites de la zone à bâtir sont déterminées selon un périmètre délimité au plus près des constructions existantes, mais au minimum passant à 6 mètres des façades des bâtiments existants, et en fonction d'une étude d'aménagement élaborée par la commune ou par le département, en collaboration, et après consultation des communes concernées.

Cette étude définit notamment :

- a) les mesures propres à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle du hameau, ainsi que le site environnant ;
- b) les conditions relatives aux constructions, transformations et installations à propos notamment de leur destination, de leur implantation, de leur gabarit et de leur volume.

Date de dépôt : 29 octobre 2002

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteur: M. Alain Etienne

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi 8664 déposé le 21 décembre 2001 avait pour but d'établir une distance par rapport aux façades pour délimiter plus exactement le périmètre de la zone à bâtir. Lors de nos travaux en commission, il nous a été rappelé qu'il fallait plutôt créer une zone spécifique pour les hameaux afin de se conformer au droit fédéral. En effet, au sens de l'article 18 de la loi fédérale, les zones de hameaux sont des zones spéciales.

Les socialistes étaient a priori favorables au maintien de la notion « au plus près des constructions » qui avait été introduite dans la loi afin justement de circonscrire le développement de ces entités. Cette notion a l'avantage d'être plus claire. Cependant, nous étions prêt-e-s pourtant à aborder positivement les propositions du département qui nous étaient faites.

Rappelons à ce sujet que, lors du vote de la motion sur le déclassement des hameaux, il avait été très nettement indiqué qu'il ne s'agissait pas de développement mais d'un souci de préservation. Les hameaux répondent à l'évidence à des critères bien précis. Ils font l'objet d'une fiche spécifique (2.07) dans le plan directeur de l'aménagement cantonal. Par définition, ils ont, en grande partie, perdu leur affectation agricole. La mise en zone à bâtir des hameaux doit permettre ainsi le changement d'affectation des bâtiments et leur rénovation.

La distance des 6 mètres par rapport aux façades ne doit pas favoriser la mise en place d'installations qui viendraient dénaturer le site. La mention dans les textes de loi de cette distance n'est pas nécessaire si l'établissement d'un plan de site est prévu.

De l'utilité des plans de site !

Pour les socialistes, concernant l'alinéa 2 de l'article 22 A, il n'est pas admissible de rendre facultatif l'établissement des plans de site. Les plans de site sont une nécessité pour la préservation des hameaux. Ils sont une garantie pour le futur.

Il n'est pas normal de ne pas rendre obligatoire cette démarche sur l'ensemble du territoire cantonal. Il en va du principe de l'égalité de traitement. Cette situation créerait des disparités malvenues. Le cas des hameaux est trop important pour laisser cela à la seule appréciation des communes. L'objectif est que les deux procédures (déclassement et plan de site) se fassent simultanément. L'intérêt est que lorsqu'une demande est déposée on ne se pose plus la question de la protection des bâtiments ou de la préservation de certains éléments caractéristiques du site puisque les valeurs patrimoniales sont connues. Cette démarche participe également à l'accélération des procédures.

Le paysage est une matière sensible. Les transformations et les atteintes sont rapides. La qualité d'un site provient souvent de l'équilibre qui s'est créé au fil du temps entre les hommes et les femmes avec le territoire. Il y a une certaine incohérence entre cette volonté de préserver l'espace rural pour promouvoir les vacances à la ferme par exemple et cette frénésie à tout développer. La transformation des hameaux doit encore permettre certaines activités et assurer le maintien de l'activité agricole. Il n'est pas certain que cette frénésie à développer les hameaux que nous avons ressentie lors de l'examen de ce projet soit propice à nous rassurer. La multifonctionnalité de l'agriculture invoquée ne doit pas être un prétexte pour développer les hameaux à outrance.

Des pratiques inacceptables !

La majorité de la commission, représentée par les partis de l'Entente, a refusé de surseoir aux travaux de la commission suite aux demandes répétées de la minorité. De plus, le chef du département, M. Laurent Moutinot, était absent lors de la dernière séance où a eu lieu le vote final. Il n'a pas été possible de recueillir son avis sur les amendements proposés par la majorité. Nous revendiquons le droit à obtenir toutes les informations nécessaires pour pouvoir juger de la bonne adéquation des propositions. La pression faite sur la commission pour adopter à la va-vite des projets de loi non respectueux des pratiques courantes en matière de préservation du patrimoine n'est pas acceptable.

Concernant l'alinéa 3 « Sauf dispositions particulières fixées par le plan de site, les normes constructives de la 4^e zone rurale sont applicables », il a été proposé de supprimer le mot « constructives ». Nous avons demandé au département des explications et les conséquences de la suppression du mot. Il s'agit avant tout de vérifier la portée de cet amendement. La minorité a simplement demandé le droit d'être correctement renseigné. Le délai demandé était justifié. La portée du projet de loi peut être remise en cause par un amendement mal compris. Nous avons besoin de l'aide juridique du département. La majorité nous a refusé cette demande. En fin de séance, nous n'étions plus en mesure de connaître la portée de toutes ces modifications.

Concernant l'article 22 (nouvelle teneur) proposé par le département, la proposition de le supprimer faite par un commissaire de l'Entente est tout simplement inacceptable. En supprimant cet article cela revient à dire que dans le cadre de dérogations en zone agricole pour les hameaux il n'y aura plus de consultation de la commission des monuments et des sites. La belle affaire ! De plus, il n'est pas correct d'invoquer la révision récente de la LAT. Cette révision ne permet pas de faire tout et n'importe quoi.

Pour un aménagement cohérent du territoire !

Face à ces pratiques, l'Alternative ne peut que présenter ces rapports de minorité. La recherche du consensus tant déclamée est ici bien mise à mal. L'Entente cherche actuellement à introduire en force, dans la législation, certaines dispositions qui vont à l'encontre de l'intérêt général.

L'aménagement du territoire n'est pas une science exacte. Cela demande une certaine sensibilité. Nous croyons à la nécessité de mettre en zone à bâtir les hameaux mais à certaines conditions. Il en va de l'aménagement cohérent du territoire.

Date de dépôt : 29 octobre 2002

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteur: M. Rémy Pagani

Mesdames et
Messieurs les députés,

Une politique déstructurant les hameaux

Les zones de hameaux sont riches de perspectives. Elles sont susceptibles de redonner au monde rural des espoirs de développement. Pourtant, créer une zone de hameaux n'est pas sans risque. En effet, le déclassement de ces zones pourrait ouvrir la porte à des opérations trop importantes, mettant en péril la structure du bâti ou la qualité du site, et ainsi, à terme, déstructurer le tissu social de cette entité historique.

C'est pourquoi notre groupe s'est opposé à la « coquille vide » votée par la majorité de la commission de l'aménagement dans la mesure où le texte législatif qui ressort de la commission ne garantit d'aucune manière aux autorités du lieu la maîtrise des risques engendrés par ce déclassement. En effet, on doit sérieusement envisager, si le déclassement des hameaux n'est pas maîtrisé, que les nouveaux habitants entrent en conflit avec les agriculteurs sur les questions de nuisances dues à l'activité agricole. Les budgets communaux risquent, en outre, d'être grevés de manière insupportable par des coûts d'infrastructure induits par le développement du hameau. La municipalité devant construire de nouveaux équipements publics (école, bureaux administratifs communaux, nouvelles routes d'accès, augmentation des capacités de distribution de l'énergie, amélioration du réseau d'eau potable et des canalisations d'eaux usées, évacuation des ordures plus fréquentes, voire débarrasser la neige plus assidûment ou introduire un bus scolaire etc.). Enfin et surtout, on pourrait concevoir un risque socio-économique qui résulterait de la mise en péril des dernières exploitations agricoles au sein du hameau par l'implantation d'activités à valeur ajoutée plus importante telles que l'artisanat, le tertiaire (cabinet médical ou de vétérinaires, bureaux d'architectes, agences fiduciaires, notamment) ou, plus

grave encore, l'implantation de logements de luxe disqualifiant ainsi et définitivement cette zone.

Le texte de loi proposé n'impose pas de plan d'affectation spécial lors de déclassement, ayant force obligatoire pour les particuliers, comme instrument indispensable à la réalisation de concepts d'aménagement détaillés et sur mesure. Dès lors qu'aucun plan de site n'est obligatoirement rattaché à ce déclassement, définissant dans le détail le périmètre de la zone, son affectation, son indice d'utilisation et contenant des dispositions précises visant à la protection du site, on pourra construire n'importe quoi en zone hameau. En effet, le texte de ce projet de loi précise que la délivrance d'une autorisation de construire peut et non doit y être subordonnée à l'adoption d'un plan de site. Plan de site qui garantirait à l'autorité compétente la maîtrise du développement du hameau. De plus, le texte proposé ne permet pas d'éviter que les places devant les maisons ne se transforment en parking, que les jardins potagers paysans où les vergers ne disparaissent au profit d'annexes en tous genres (véranda, piscine couverte, garage, etc.).

Un texte légal contraire au droit fédéral

Sollicité par le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement pour donner son avis sur le projet de loi, l'Office fédéral du développement territorial avait adressé, le 18 septembre 2001, une lettre dans laquelle il précisait sa position notamment, au sujet de l'application de la loi fédérale concernant le déclassement des hameaux. Après avoir exposé que les hameaux devaient être classés en zone de hameaux ou zone spéciaux en application de l'article 33 OAT, cet office exposait que « *le plan de zone doit être accompagné d'un règlement concernant les changements d'affectations et les travaux de construction autorisés ainsi que des dispositions sur la protection du paysage et des sites* ». Cette conception juridique générale visant à contenir les risques énoncés de manière générale ci-dessus amène, dans la même lettre, l'office fédéral à conclure,

- d'une part, que les termes de la « *quatrième zone rurale* » employés par l'article 22, alinéa 2, LALAT devraient être remplacés par « *en zone de hameaux au sens de l'article 33 OAT* » ;
- d'autre part, que, s'agissant de la question d'un plan d'affectation spécial à établir pour régir cette zone de hameaux, « *il y a lieu de remplacer les termes « peut être subordonné » par « est subordonné », le plan de zone du hameau, on l'a dit, devant être accompagné d'un règlement de zone* », la simple référence aux normes de la quatrième zone rurale, qui ne

nécessite par ailleurs aucune intervention de la commission des monuments, de la nature et des sites, n'étant pas suffisante.

Dans cette première lettre l'administration fédérale n'a fait que rappeler la logique juridique et légale dans laquelle doit être inscrit le déclassement des hameaux. Pourtant, la majorité de la commission de l'aménagement du Grand Conseil du canton de Genève ne l'entend pas de cette oreille. Bravant ainsi les dispositions légales fédérales, elle ne fait que prêter le flanc à toutes celles et ceux qui voudront ultérieurement contester ces dispositions légales extrêmement floues qu'elle veut voter sous prétexte d'alléger la législation cantonale.

Dès lors, il nous faut constater que le nouvel article 22 LAT concocté par la majorité de la commission de l'aménagement du Grand Conseil genevois, s'il crée bien des « *zone(s) spéciale(s) au sens de l'article 18 de la loi fédérale, vouée(s) à la protection des hameaux* », n'oblige pas davantage qu'auparavant à établir et surtout adopter un plan de site (cf. article 38 de la loi sur la protection des monuments et des sites L 4 05), seul instrument susceptible de réglementer les constructions possibles dans les hameaux et de donner un minimum de substance à l'objectif de développement contrôlé des hameaux, énoncé ci-dessus. Il s'agit donc bien d'une « coquille vide ». Par ailleurs, l'alinéa 3 du projet de loi ressortant de la commission continue de faire référence aux normes de la « quatrième zone rurale ».

Et enfin, cerise sur le gâteau, pour ce qui est des constructions figurant dans les hameaux non encore déclassés, donc en zone agricole, le préavis de la commission cantonale des monuments, de la nature et des sites ne sera désormais plus nécessaire (cf. art. 22, al. 1, actuel). Dès lors, nous émettons les plus grandes réserves non seulement quant à la réalisation effective de l'objectif légitime de préservation zones de hameaux, mais surtout en ce qui concerne la conformité à la LAT de ce nouvel article 22, proposé à l'adoption du Grand Conseil.

L'office fédéral lève le carton rouge

Sollicité à nouveau par le rapporteur de minorité le 25 septembre 2002, l'office fédéral du développement territorial, dans un nouveau courrier du 18 octobre 2002, n'y est pas allé par quatre chemins :

a) *Règlement de zone ? une nécessité !*

« Le droit fédéral admet la délimitation d'une zone spéciale dans laquelle les possibilités de construire vont au-delà des possibilités normalement prévues par les articles 24 ss LAT. Il s'agit d'assouplir quelque peu le régime

applicable à la zone agricole afin de permettre le maintien des hameaux. D'où la nécessité d'un règlement de zone spécifique définissant de manière détaillée les changements d'affectations et les transformations admises. »

b) L'article 19, alinéa 2, LALAT et les normes de la 4^e zone : insuffisant !

« Les dispositions régissant la 4^e zone ne sauraient faire office, à elles seules, de règlement de zone. Ces dispositions ne traitent pas des nouvelles affectations autorisées, des limites du développement possible, ni des aspects de la protection des sites et du paysage, éléments pourtant essentiels dans une zone de hameaux. Seul l'art. 19, al. 2, LALAT fait allusion aux changements d'affectation de bâtiments agricoles et fixe pour (seule) limite l'intérêt de l'agriculture. C'est évidemment insuffisant. »

c) L'étude d'aménagement à l'origine du déclassement ? Idem !

« L'étude de base ne fait pas partie du plan d'affectation et ne lie pas les particuliers ; elle n'a donc pas de valeur de prescriptions légales. On ne voit dès lors pas sur quelles dispositions l'autorité compétente se base pour autoriser des changements d'affectations et des travaux de transformation dans les zones de hameaux. »

d) Plan de site obligatoire : seule solution en vue !

« Dans la mesure où la législation cantonale ne prévoit pas de véritable réglementation pour les zones de hameaux – une telle réglementation présupposerait d'ailleurs que les hameaux susceptibles de faire l'objet d'une mesure de planification soient suffisamment semblables sous l'angle de la typologie du site – il ne reste, à première vue, que l'instrument du plan d'affectation spécial (plan d'aménagement de détail) pour assurer l'établissement d'un règlement de zone ». (voir annexe III)

En conclusion pour l'Office fédéral du développement territorial, l'adoption d'un plan de site accompagnant le déclassement en zone hameaux est donc clairement indispensable si l'on entend répondre aux exigences fixées par le droit fédéral de l'aménagement du territoire.

Dans ces circonstances, il paraîtrait donc raisonnable de renvoyer l'ensemble de ce projet de loi à la commission d'aménagement pour qu'elle le rende conforme au droit fédéral supérieur.

Si, par impossible, la majorité du Grand Conseil refusait cette alternative, il conviendrait alors de revenir sur l'ensemble des propositions d'amendement présentées par le département en séance plénière pour les formuler sous la forme d'amendements.

De plus, il conviendrait au moins de compléter l'article 22, alinéa 1, lettre c, par une disposition qui évite qu'à l'intérieur de la zone de respiration de 6 mètres prévue par la lettre c, des constructions importantes puissent être réalisées. Ainsi, nous proposons un amendement complémentaire à cette lettre c, qui aurait la teneur suivante :

« Toute construction autre que de peu d'importance est prohibée entre les façades des bâtiments existants et la limite de la zone ».

Au bénéfice de ces explications, Mesdames et Messieurs les députés, le rapporteur de la minorité vous prie de bien vouloir renvoyer ce projet de loi en commission, à défaut de le remplacer complètement en adoptant l'ensemble des amendements proposés en commission par le département ainsi que d'adoindre, à l'article 22, alinéa 1, lettre c, l'amendement proposé ci-dessus, rendant ainsi ce projet de loi conforme aux normes fédérales.

Annexes :

Lettre de l'OFDT du 18.9.2001

(Note du SGC : voir l'annexe du rapport de majorité)

Lettre de l'OFDT du 18.10.2002

Tableau d'amendements établi par le département

Palais fédéral Nord
Kochergasse 10
CH-3003 Berne

Tel. +41 (0)31 322 40 71
Fax +41 (0)31 322 78 69
www.ave.ch

ETEC
Département fédéral de l'Environnement, des
Transports, de l'Energie et de la Communication

ave
.....

Bundesamt für Raumentwicklung
Office fédéral du développement territorial
Ufficio federale dello sviluppo territoriale
Federal Office for Spatial Development

Monsieur
Rémy Pagani
14, rue du Village-Suisse
1205 Genève

Berne, le 18 octobre 2002
Vos communications du 25 septembre / 9 octobre 2002
Votre signe
Notre signe 351-25/AS
E-Mail anne-marie.steiner@ave.admin.ch

Modification LALAT- zone de hameaux - article 33 OAT

Monsieur,

Par lettre du 25 septembre 2002, vous nous avez demandé de bien vouloir examiner la conformité à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) de l'article 22 LALAT, dans sa version proposée par la majorité de la commission de l'aménagement. Nous nous prononcerons principalement sur la nécessité d'un règlement de zone.

Nous nous sommes exprimé, dans notre lettre du 18 septembre 2001 adressée à la Direction de l'aménagement, sur cette disposition dans sa version présentée par le Conseil d'Etat au Grand Conseil (10 janvier 2001). Dans cette lettre, nous avons notamment relevé que le plan de zone d'un hameau doit être accompagné d'un règlement de zone comportant des prescriptions concernant notamment les changements d'affectation et les travaux de construction autorisés ainsi que des dispositions sur la protection du paysage et des sites et que, s'agissant du renvoi aux normes de la 4^e zone rurale, on ne comprenait pas très bien quelles dispositions étaient censées s'appliquer.

La question des possibilités de construire dans une zone de hameaux au sens de l'article 33 OAT est primordiale au regard du droit fédéral. S'agissant de petites entités urbanisées sises en zone agricole qui ne constituent pas des zones à bâtir au sens de l'article 15 LAT, il y a lieu de veiller à ce que le principe fondamental de la séparation des territoires constructibles et non constructibles ne soit pas éludé. Le droit fédéral admet la délimitation d'une zone spéciale (on rappelle que la création de «mini-zones à bâtir» est en soi interdite en zone agricole) dans laquelle les possibilités de construire vont au delà des possibilités normalement prévues par les articles 24 ss LAT. Il s'agit donc d'assouplir quelque peu le régime applicable à la zone agricole afin de permettre le maintien des hameaux. D'où la nécessité d'un règlement de zone spécifique définissant de manière détaillée les changements d'affectation et les transformations admises. On rappelle à cet égard que dans une zone de hameaux les nouvelles constructions sont en principe interdites et que les agrandissements ne sont admis que de manière très restrictive (pour plus de détails voir par

a r e

exemple «Résoudre le problème épineux des hameaux», ASPAN, territoire et environnement, 1999).

Concernant la protection de la nature, des sites et du paysage, il y a lieu de préciser ce qui suit: pour assurer le maintien des hameaux, le droit fédéral prévoit l'assouplissement du régime applicable aux bâtiments existants hors de la zone à bâtir par le biais de la création d'une zone spéciale, on l'a vu. Les aspects de la protection de la nature, des sites et du paysage doivent être intégrés dans la procédure d'adoption du plan d'affectation. Cela étant, la zone de hameaux ne remplace pas les instruments, les procédures ou les compétences prévus par la législation cantonale sur la protection de la nature, des sites et des paysages. Cette législation reste donc pleinement applicable.

Aux termes de l'article 19 alinéa 2 de la LALAT (disposition figurant dans le chapitre des zones à bâtir), la 4^e zone est destinée principalement aux maisons d'habitation, comportant en principe plusieurs logements. Lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public, des activités peuvent également y être autorisées. La 4^e zone est divisée en 2 classes. La 4^e zone rurale (4^e zone B) est applicable aux villages et aux hameaux. L'art. 110 de la loi sur les constructions et les installations diverses est réservé. Le *changement de destination d'une construction à vocation agricole* n'est autorisé que dans la mesure où il ne lèse aucun intérêt prépondérant de l'agriculture. L'art. 110 précité («Exploitations rurales») prévoit que les étables et écuries, les clapiers, les poulaillers et les constructions assimilées peuvent être autorisés en 4^e zone rurale; le règlement d'application peut prévoir des dérogations, à condition que cela ne présente pas d'inconvénient pour le voisinage. Les articles 30 à 34 («Quatrième zone») ainsi que les articles 35 à 57 («Dispositions communes aux quatre premières zones de constructions») de la loi sur les constructions et les installations diverses relèvent essentiellement de la police des constructions.

Il est certes possible, dans un règlement de construction régissant la zone de hameaux, de renvoyer aux normes de la 4^e zone rurale, du moins en ce qui concerne les dispositions pouvant entrer en ligne de compte lors du changement d'affectation ou de travaux de transformation de bâtiments existants et pour autant que ces dispositions n'entrent pas en conflit avec le but de la zone de hameau. Mais les dispositions régissant la 4^e zone rurale ne sauraient faire office, à elles seules, de règlement de zone. Ces dispositions ne traitent pas des nouvelles affectations autorisées, des limites du développement possible, ni des aspects de la protection des sites et du paysage, éléments pourtant essentiels dans une zone de hameaux. Seul l'art. 19 al. 2 LALAT fait allusion aux changements d'affectation de bâtiments agricoles à des fins non agricoles et fixe pour (seule) limite l'intérêt de l'agriculture. C'est évidemment insuffisant. L'art. 22 LALAT (projet commission) mentionne certes que *l'étude de base* définit les mesures propres à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle du hameau ainsi que le site environnant et qu'elle définit les conditions relatives aux constructions, transformations et installations s'agissant notamment de leur destination, de leur implantation, de leur gabarit et de leur volume. Or, l'étude de base ne fait pas, à notre connaissance, partie du plan d'affectation et ne lie pas les particuliers; elle n'a donc pas valeur de prescriptions légales. On ne voit dès lors pas sur quelles dis-

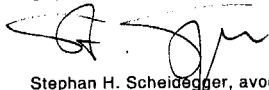
a r e...

positions l'autorité compétente se base pour autoriser des changements d'affectation et des travaux de transformation dans les zones de hameaux.

Quant à la question de savoir comment le canton de Genève doit procéder pour établir un règlement pour les zones de hameaux, il nous est difficile d'y répondre. Dans la mesure où la législation cantonale ne prévoit pas de véritable réglementation pour les zones de hameaux – une telle réglementation présupposerait d'ailleurs que les hameaux susceptibles de faire l'objet d'une mesure de planification soient suffisamment semblables sous l'angle de la typologie du site –, il ne reste, à première vue, que l'instrument du plan d'affectation spécial (plan d'aménagement de détail) pour assurer l'établissement d'un règlement de zone. Nous ne connaissons cependant pas suffisamment bien la législation et la procédure genevoises pour en juger de manière définitive.

En espérant avoir apporté des précisions utiles quant à l'application de l'article 33 OAT, nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Office fédéral du
développement territorial
Chef de la Section Droit et finances



Stephan H. Scheidegger, avocat

LaLAT, texte actuel	LaLAT, selon PL 8437 et 8664	Proposition d'amendement DAEL
<p>Chapitre III Les zones ordinaires</p> <p>Section 2 Zone agricole</p> <p>Art. 22 Hameaux</p> <p>1 Lorsque, en zone agricole, d'anciennes constructions sont rebâties ou transformées dans des hameaux déjà formés, le département peut, en application de l'article 24, alinéa 2, de la loi fédérale et après consultation de la commission des monuments, de la nature et des sites, appliquer les normes de la 4e zone rurale, pourvu qu'il n'en résulte pas d'inconvénient pour la salubrité des habitations et qu'il ne soit pas porté atteinte à l'aspect des localités. Le changement de destination d'une construction à vocation agricole pour y réaliser du logement ou des activités rurales et villageoises compatibles quant à leur nature et leur importance avec le caractère des lieux peut être autorisé dans la mesure où aucun intérêt prépondérant de l'agriculture n'est lésé.</p>	<p>(PL 8437-A)</p> <p>Art. 22, al. 1 (nouvelle teneur sans modification de la note)</p> <p>1 Lorsque, en zone agricole, d'anciennes constructions sont rebâties ou transformées dans des hameaux déjà formés, le département peut, dans les limites des articles 24a à 24d de la loi fédérale et après consultation de la Commission des monuments, de la nature et des sites, appliquer les normes de la 4e zone rurale, pourvu qu'il n'en résulte pas d'inconvénient pour la salubrité des habitations et qu'il ne soit pas porté atteinte à l'aspect des localités.</p>	<p>Art. 22 Hameaux (nouvelle teneur)</p> <p>Lorsque, en zone agricole, d'anciennes constructions sont rebâties ou transformées dans des hameaux déjà formés, le département peut, dans les limites des articles 24a à 24d de la loi fédérale et après consultation de la Commission des monuments, de la nature et des sites, appliquer les normes de la 4e zone rurale, pourvu qu'il n'en résulte pas d'inconvénient pour la salubrité des habitations et qu'il ne soit pas porté atteinte à l'aspect des localités.</p>

LaLAT, texte actuel	LaLAT, selon PL 8437 et 8664	Proposition d'amendement DAEL
<p>2 Lorsque les circonstances le justifient, notamment lorsqu'une partie importante du hameau n'est manifestement plus affectée à l'agriculture, le Grand Conseil peut le déclasser en 4e zone rurale. Dans ce cas, les limites de la zone à bâtir sont déterminées selon un périmètre délimité au plus près des constructions existantes et en fonction d'une étude d'aménagement élaborée par la commune ou par le département, en collaboration, et après consultation des commissions concernées. Cette étude définit notamment :</p> <p>a) les mesures propres à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle du hameau ainsi que le site environnant;</p> <p>b) les conditions relatives aux constructions, transformations et installations à propos notamment de leur destination, de leur implantation, de leur gabarit et de leur volume.</p>	<p>(PL 8664)</p> <p>Art. 22, al. 2 Hameaux (nouvelle teneur)</p> <p>2 Lorsque les circonstances le justifient, notamment lorsqu'une partie importante du hameau n'est manifestement plus affectée à l'agriculture, le Grand Conseil peut le déclasser en 4e zone rurale. Dans ce cas, les limites de la zone à bâtir sont déterminées selon un périmètre délimité au plus près des constructions existantes, mais au minimum passant à 6 mètres des façades des bâtiments existants, et en fonction d'une étude d'aménagement élaborée par la commune ou par le département, en collaboration, et après consultation des commissions concernées. Cette étude définit notamment :</p> <p>a) les mesures propres à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle du hameau, ainsi que le site environnant ;</p> <p>b) les conditions relatives aux constructions, transformations et installations à propos notamment de leur destination, de leur implantation, de leur gabarit et de leur volume.</p>	<p>Section 3 Zones de hameaux (nouvelle, les sections 3, 4 et 5 devenant 4, 5 et 6)</p> <p>Art. 22A Zone de hameaux</p> <p>2 Lorsque les circonstances le justifient, notamment lorsqu'une partie importante d'un hameau sis en zone agricole n'est manifestement plus affectée à l'agriculture, le Grand Conseil peut le déclasser en zone de hameaux. Ce déclassement se fonde sur une étude d'aménagement élaborée par la commune ou par le département, en collaboration, et après consultation des commissions concernées. Cette étude définit notamment :</p> <p>a) les mesures propres à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle du hameau, ainsi que le site environnant ;</p> <p>b) les conditions relatives aux constructions, transformations et installations à propos notamment de leur destination, de leur implantation, de leur gabarit et de leur volume;</p> <p>c) les limites de cette zone selon un périmètre tracé au plus près des constructions existantes, soit à 6 mètres des façades, sauf situation particulière résultant d'éléments naturels ou construits.</p>
<p>3 Une autorisation de construire en vertu de la nouvelle zone peut être subordonnée à l'adoption préalable d'un règlement de construction, ou d'un plan de site, ou le cas échéant d'un plan localisé de quartier.</p>		<p>2 Les zones de hameaux sont des zones spéciales au sens de l'article 18 de la loi fédérale, vouées à la protection des hameaux. La délivrance d'une autorisation de construire y est subordonnée à l'adoption d'un plan de site, dont la procédure se déroule en principe simultanément à celle de cette zone de hameaux.</p>

LaLAT, texte actuel	LaLAT, selon PL 8437 et 8664	Proposition d'amendement DAEL
		3 Sauf dispositions particulières fixées par le plan de site, les normes constructives de la 4 ^{ème} zone rurale sont applicables.

Date de dépôt : 29 octobre 2002

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteur: M^{me} Anita Frei

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les débats autour du déclassement des hameaux se heurtent de façon récurrente au problème des limites de ce déclassement. Il faut reconnaître au projet de loi du parti démocrate-chrétien pour une « délimitation d'un périmètre raisonnable pour les zones à bâtir autour de constructions situées dans un hameau » le mérite de tenter d'y apporter une réponse.

Le texte de la LALAT voté en 1995 stipule que ce déclassement doit se faire « au plus près des constructions existantes », une disposition qui satisfait les députés de l'Alternative. Elle est toutefois suffisamment imprécise pour, à chaque déclassement, rouvrir le débat, d'autant plus que les communes initiatrices des déclassements ont tendance à considérer ces projets comme des occasions de développer leurs hameaux.

Il convient de rappeler ici l'objectif de la loi sur les hameaux. Celle-ci offre la possibilité de déclasser en zone à bâtir les hameaux qui se trouvent en zone agricole, et sont donc soumis au droit foncier rural, afin de pouvoir rénover et transformer les bâtiments et les réaffecter à un autre usage que l'usage agricole, le logement par exemple. Cette disposition permet d'assurer la pérennité d'entités bâties remarquables, dont les composantes ne sont souvent plus adaptées à l'évolution des pratiques de l'agriculture. L'objectif poursuivi n'est pas de développer les hameaux mais très clairement de permettre la préservation de leur substance bâtie.

Chaque hameau est un cas particulier, les débats autour des cinq cas de déclassement traités par le Grand Conseil l'ont bien montré. Les dispositions légales traitent des bâtiments, mais demeurent muettes sur tous les autres éléments qui constituent le hameau: les espaces de cour, les rues, les jardins, les vergers, etc., d'où la difficulté à déterminer ses limites, donc les limites du déclassements. La plupart des hameaux genevois possèdent tradition-

nellement une « couronne » de jardins et de vergers, dans le prolongement des maisons, qui constitue un espace de transition avec la campagne agricole. Ces espaces de jardins et vergers appartiennent autant au hameau que les espaces de cour au cœur du bâti, qui sont automatiquement inclus dans le périmètre de déclassement. La limite du hameau à déclasser doit intégrer cette dimension spatiale, dont la fonction historique doit évidemment être préservée et qui doit rester inconstructible.

Le déclassement « au plus près des constructions existantes » ne tient pas compte de cette réalité. Par rapport à ce critère spatial, la limite proposée par le projet de loi démocrate-chrétien, « au minimum passant à 6 mètres des façades », est une distance arbitraire, dont le seul mérite est de reprendre la distance légale minimale en zone 4B.

Chaque hameau est un cas particulier et doit pouvoir être déclassé selon ses caractéristiques propres. C'est ce que permettrait l'adoption systématique d'un plan de site, issu de l'étude d'aménagement qui est obligatoirement menée pour chaque déclassement.

Le cas de Peissy est à cet égard exemplaire. Son déclassement a pu se faire de manière relativement rapide et facile. Pour ce hameau, il a été établi un plan de site qui fixe très précisément les règles d'utilisation des différents espaces qui forment le hameau. Il comprend aussi les espaces situés entre la zone agricole et le noyau bâti. Le règlement accompagnant le plan de site fixe les conditions de transformation, éventuellement de démolition, des différents bâtiments du hameau, en fonction de leur valeur patrimoniale individuelle. Il établit des règles précises et les propriétaires savent à quoi s'en tenir. Avec un plan de site, l'autorisation de construire est délivrée sans autre si elle est conforme.

Pour les Vertes, le déclassement d'un hameau doit tenir compte des caractéristiques de l'ensemble, des qualités de la substance bâtie et de la nature des espaces ouverts. Elles défendent le principe d'un plan de site obligatoire pour tous les hameaux susceptibles de bénéficier d'un déclassement, parce que c'est le seul moyen de tenir compte de chaque cas particulier et d'éviter de se perdre dans des affrontements stériles sur des distances qui ne correspondent à rien sur le terrain.

Les amendements au projet de loi démocrate-chrétien proposés par le DAEL allaient tout à fait dans ce sens, instaurant de façon systématique le plan de site pour les déclassements de hameaux. Les Vertes étaient prêtes à

soutenir ces amendements qui représentaient de leur point de vue une clarification des dispositions légales actuelles.

Malheureusement, les commissaires de la majorité ont mis toute leur énergie à vider ces amendements de leur substance. Ils ont voté à l'arraché des modifications à la loi, sans que les membres de la commission ou les experts du DAEL puissent en évaluer les implications, particulièrement quant à leur compatibilité avec le droit fédéral.

De plus, en fixant les limites de la zone à 6 mètres des façades minimum, sans précaution aucune quant à la nature inconstructible de ces surfaces additionnelles, en refusant de rendre systématique l'élaboration d'un plan de site, comme nous l'aurions souhaité, la majorité de la commission a préparé le terrain des affrontements futurs sur les déclassements de hameaux.

Sous prétexte de simplifier et d'accélérer les procédures, la majorité a voté un projet de loi qui, loin de d'améliorer la situation pour les déclassements à venir, introduit de nouveaux éléments d'incertitude.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les députés, le groupe des Verts vous invite à refuser ce projet de loi.