

*Date de dépôt: 7 septembre 2004*

*Messagerie*

## **Rapport**

**de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)**

### **Rapport de M. Alain Etienne**

Mesdames et

Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du Grand Conseil a examiné ce projet de loi lors de sa séance du 16 juin 2004 sous la présidence de M. René Koechlin.

M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat chargé du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, a participé aux travaux de la commission, assisté de M. Bernard Trottet, direction de l'aménagement du territoire et de M. Pauli, juriste.

### **Rappel de l'exposé des motifs**

Dans le cadre des modifications apportées à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (ci-après LAT), intervenues le 20 mars 1998 et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2000, un nouvel article 24d LAT a été adopté par les Chambres fédérales, dont l'alinéa 2 accorde aux cantons la faculté d'autoriser un changement complet d'affectation de constructions ou d'installations, situées hors d'une zone à bâtir et jugées dignes d'être protégées.

Cette faculté n'a été accordée qu'à la condition, toutefois, que celles-ci puissent donner lieu à une mesure de protection ad hoc, ordonnée par

l'autorité compétente, et que leur conservation à long terme ne puisse être assurée d'une autre manière.

Afin de concrétiser cette prérogative offerte aux cantons par le droit fédéral, le Conseil d'Etat, en date du 10 janvier 2001, saisissait le Grand Conseil d'un projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après LaLAT), prévoyant, notamment, l'introduction d'un nouvel article 27D, alinéa 2, désignant les mesures de protection spécifiques, qu'il incombe à l'autorité cantonale de prendre, lorsqu'une construction ou une installation, dont le changement d'affectation est sollicité, est jugée digne de protection.

Dans sa teneur initiale, ce projet de loi prévoyait de limiter les mesures de protection visées par le nouvel article 24 *d* de la loi fédérale, au classement, à l'inscription à l'inventaire ou encore à celle résultant d'un plan de site, à savoir à l'une ou l'autre des mesures de protection expressément instituées par la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (ci-après LPMNS).

Dans le cadre des travaux de la commission parlementaire chargée d'examiner ce projet de loi, d'aucuns avaient proposé d'apporter un amendement au projet de nouvel article 27D, alinéa 2 LaLAT, par l'adjonction d'une lettre d), assimilant l'inscription au recensement architectural d'un bâtiment digne d'être maintenu, à une mesure de concrétisation des mesures de protection à prendre, selon les prescriptions instituées par l'article 24*d*, alinéa 2 LAT.

Des critiques avaient été formulées à l'époque par certains membres de la commission parlementaire sur cette assimilation, ces derniers ayant fait remarquer, à juste titre d'ailleurs, que le recensement architectural ne faisait nullement partie des mesures de protection spécifiques instituées par la LPMNS. En dépit de ces critiques, partagées à l'époque également par les autorités fédérales et le Conseil d'Etat, l'amendement ci-dessus proposé a été maintenu et celui-ci a été finalement adopté par le Grand Conseil, en date du 28 mars 2003.

Toutefois et devant les incertitudes qui planaient sur la compatibilité avec le droit fédéral de l'assimilation du recensement architectural à une mesure de protection, au sens des dispositions y relatives de la LPMNS, cette question a été expressément soumise à l'examen des autorités fédérales.

Celles-ci, dans une prise de position circonstanciée, du 8 octobre 2003, annexée au présent exposé des motifs, viennent de confirmer que l'article 27D, alinéa 2, lettre d LaLAT, tel qu'approuvé par le Grand Conseil à

la date susvisée, n'était pas susceptible de faire l'objet d'une interprétation conforme au droit fédéral, partant était contraire à ce droit.

Au vu de cette détermination, qui met un point final au débat, le Conseil d'Etat a estimé qu'il se justifiait de proposer l'abrogation pure et simple de cette disposition.

Tel est l'objet du présent projet de loi, que nous recommandons, Mesdames et Messieurs les députés, à votre bienveillante attention.

### **Discussion de la commission**

Le président rappelle que l'article 27D, alinéa 2, concernant les bâtiments situés en zone agricole et figurant au recensement architectural n'est pas conforme au droit supérieur. La loi fédérale impose, en effet, qu'une mesure de protection soit prise pour que l'affectation des bâtiments puisse être modifiée. Or, à l'heure actuelle l'inscription au recensement architectural n'est pas une mesure répertoriée par la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS). Les trois mesures de protection sont le classement, la mise à l'inventaire et le plan de site.

Le recensement architectural est un travail préparatoire. Il vise à recenser tous les bâtiments qui peuvent présenter un intérêt du point de vue patrimonial. L'examen des objets recensés peut être soumis aux instances compétentes qui se prononceront quant à l'opportunité d'une mesure de protection. Selon le droit supérieur, il ne peut être considéré comme une mesure de protection en tant que telle.

L'article 24 D, alinéa 2, de la LAT traite des exceptions de droit cantonal hors zones à bâtir. Il stipule que le droit cantonal peut autoriser le changement complet d'affectation de constructions dignes d'être protégées, à condition que celles-ci aient été protégées par une des mesures de la LPMNS. Il s'agit d'une possibilité qui est offerte aux cantons pour permettre des changements complets d'affectation.

Les autorités fédérales ont informé le chef du département de la non-conformité de l'alinéa en question. Le département risque alors de se trouver dans une situation délicate lorsqu'il devra appliquer la loi, soit il accorde les autorisations et sa décision est cassée par le Tribunal fédéral, soit il refuse les autorisations et vis-à-vis des propriétaires il ne respecte pas la loi cantonale.

Fort de ces explications, la majorité des commissaires estiment qu'il faut suivre la proposition du Conseil d'Etat, soit d'abroger la lettre d, de l'article 27 D, alinéa 2, de la LaLAT.

**Vote**

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.

*Art. 1 Modification*

Cet article ne suscite pas d'observation, il est adopté.

*Art. 27 D, alinéa 2, lettre d*

L'abrogation de cette partie d'article est acceptée par 8 oui (1 R, 2 PDC, 2 Ve, 3 S) et 6 abstentions (1 R, 3 L, 2 UDC).

*Art. 2 Entrée en vigueur*

Cet article ne suscite pas d'observation, il est adopté.

Au vote final, le PL 9115 est accepté par 8 oui (1 R, 2 PDC, 2 Ve, 3 S) et 6 abstentions (1 R, 3 L, 2 UDC).

*Annexe : prise de position fédérale du 8 octobre 2003*

## **Projet de loi (9115)**

### **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 :

#### **Art. 1      Modification**

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

#### **Art. 27D, alinéa 2, lettre d (abrogée)**

#### **Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

## ANNEXE

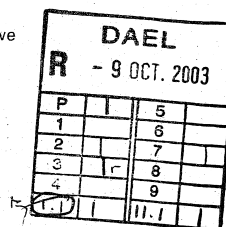
Palais fédéral Nord      Tel +41 (0)31 322 40 71  
 Kochergasse 10        Fax +41 (0)31 322 78 69  
 CH-3003 Berne         www.are.ch

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

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

M. le Conseiller d'Etat L. Moutinot  
 Département de l'aménagement, de  
 l'équipement et du logement  
 Rue David-Dufour 5  
 C.P. 22  
 1211 Genève

Berne, le                    8 octobre 2003  
 Votre communication du 13 août 2003  
 Votre signe                301/BTR/jgr  
 Notre signe                351-25/AS  
 E-Mail                      anne-marie.steiner@are.admin.ch



#### Article 24d alinéa 2 LAT - législation cantonale d'application (article 27D LaLAT)

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Par lettre du 13 août 2003, vous nous avez demandé de bien vouloir confirmer que l'art. 27D al. 2 let. d LaLAT est, selon notre office, non conforme au droit fédéral. Nous prions d'excuser cette réponse tardive due à une surcharge de travail. Sur la base des informations complémentaires et précisions fournies par vous-même et votre administration, ainsi que sur la base des débats du Grand Conseil genevois (mémorial du Grand Conseil - 28.03.03), nous pouvons nous prononcer comme suit:

L'art. 24d al. 2 let. a LAT exige, pour les bâtiments entrant en ligne de compte pour un changement d'affectation au sens de cette disposition, une **mise sous protection formelle**, soit en principe une décision - contraignante pour le propriétaire et susceptible de recours - de l'autorité compétente selon le droit cantonal, décrivant les éléments à protéger et assurant le maintien à long terme desdits éléments, notamment lors de travaux. La mise sous protection doit avoir lieu au plus tard au moment de l'octroi de l'autorisation de changement d'affectation.

L'art. 27D al. 2 LaLAT dispose que «*Constituent des mesures de protection au sens de l'article 24d, alinéa 2, lettre a, de la loi fédérale, celles qui sont prévues par la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976, à savoir: ... d) l'inscription au recensement architectural au titre de bâtiment digne d'être maintenu*». La loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS) prévoit trois mesures de protection (citées d'ailleurs aux lettres a à c de l'art. 27D al. 2 LaLAT): le classement, l'inscription à l'inventaire et le maintien de bâtiments par un plan de site. Le recensement architectural n'en fait pas partie. Il y a donc une contradiction entre la phrase introductive de l'al. 2 et la lettre d. Le recensement architectural constitue, selon les précisions données dans votre lettre, une base documentaire et scientifique permettant l'adoption d'une des trois mesures précitées. En déclarant *mesure de protection au sens de l'art. 24d al. 2 let. a LAT l'inscription au recensement architectural au titre de bâtiment digne d'être maintenu*, le législateur genevois fait l'impasse sur une décision formelle et procède en quelque

sorte lui-même à la mise sous protection de bâtiments dont ni le nombre ni la qualité (du point de vue de la conservation des monuments historiques) ne sont clairement définis. Cette manière de faire est inadmissible au regard de l'art. 24d al. 2 LAT. Elle crée par ailleurs des incohérences au niveau de la législation cantonale, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences et les procédures prévues par la LPMNS. Se pose aussi la question des voies de recours, la mise sous protection d'un bâtiment constituant une restriction au droit de la propriété. On se demande par ailleurs pour quelle raison un tel régime est introduit uniquement pour les bâtiments «dignes d'être maintenus» situés *hors de la zone à bâtir*. Il y a lieu de rappeler que la mise sous protection ne doit pas servir de prétexte pour éluder le régime normalement applicable (art. 24c LAT, 41/42 OAT et 24d al. 1 LAT, 42a OAT notamment) et que mise sous protection ne rime pas avec changement d'affectation; les exigences formulées aux alinéas 2 et 3 de l'art. 24d LAT doivent être respectées et les éléments qui ont motivé la mise sous protection conservés.

Abstraction faite des problèmes que pose sur le plan formel une telle mise sous protection par le législateur, c'est surtout sur le plan matériel que la lettre d) est problématique au regard du droit fédéral. En effet, la description des bâtiments ainsi protégés est très floue. Le terme de «bâtiment digne d'être maintenu» ne fait pas partie de la terminologie utilisée par le recensement architectural. Ce dernier définit dix catégories de bâtiments dont certaines concernent des bâtiments qui n'ont aucune valeur, voire qui altèrent le site (cf. document non daté intitulé «Recensement architectural, Critères et définitions: des valeurs attribuées aux bâtiments»); le terme de bâtiment digne d'être maintenu n'apparaît dans aucune des catégories. A la lecture, certes rapide, de la LPMNS, cette expression ne semble pas non plus figurer dans la législation cantonale. Son interprétation est donc pour le moins mal aisée: on ignore à partir de quelle catégorie du recensement architectural les bâtiments ne sont plus «dignes d'être maintenus» et si les bâtiments «dignes d'être maintenus» répondent aux exigences du droit fédéral. L'art. 24d al. 2 LAT fait, on le rappelle, en effet référence à **des bâtiments d'une qualité exceptionnelle. Il ne concerne que les bâtiments satisfaisant à des exigences qualitatives élevées**, notamment du point de vue de la conservation des monuments historiques (cf. rapport explicatif relatif à la modification de l'OAT du 22 mai 1996, ch. 2.3 ad art. 24 al. 3 OAT). Dans son message du 22 mai 1996 relatif à la révision de la LAT (FF III 1996 485), le Conseil fédéral a par ailleurs précisé qu'**il est très peu probable que cette disposition déclenche un développement incontrôlé de la construction hors de la zone à bâtir**, notamment en raison du fait que **les constructions et installations répondant aux exigences requises ne sont pas très nombreuses** (ce que les Chambres n'ont par ailleurs pas remis en question). Il ne faut en effet pas perdre de vue qu'avec chaque nouveau logement ou nouvelle activité non agricole hors de la zone à bâtir la dispersion de l'habitat et des activités commerciales et artisanales s'accroît (ainsi que les inconvénients et nuisances qui en découlent) et la séparation stricte entre zone constructible et non constructible s'amenuise. Or, cette séparation est un des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire.

Pour ce qui est des bâtiments susceptibles de faire l'objet d'un changement d'affectation au sens de l'art. 24d al. 2 LAT, nous nous permettons de rappeler les **discussions qui ont eu lieu avec notre office en 1997/8** au sujet de la fiche 2.26 ad art. 24

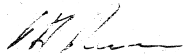
a r e . . . . .

al. 3 aOAT du plan directeur cantonal qui traitait du même sujet (l'art. 24d al. 2 LAT a repris le contenu de l'art. 24 al. 3 aOAT, nous l'avons précisé dans notre lettre précédente). Un des sujets principaux était la question de savoir quelles catégories du recensement architectural pouvaient encore entrer dans la définition des constructions présentant des qualités exceptionnelles au sens du droit fédéral. Nous nous étions mis d'accord que tel était le cas des catégories HC, 1, 2 et 3: Pour la catégorie 4+ notre office avait émis des réserves. Il a été tenu compte de ces réserves de la manière suivante: «*Concernant les bâtiments inscrits à l'inventaire ayant obtenu la valeur 4+ au recensement architectural, un changement d'affectation 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 approuvée par le Département fédéral de justice et de police le 26 octobre 1998; cf. également lettres OFAT du 4 février 1998 et 18 juin 1998; rapport d'examen OFAT au sujet de la modification du plan directeur cantonal, septembre 1998, en particulier points 3.21 et 3.22). **Cette réserve conserve aujourd'hui toute sa validité**, même si la fiche 2.26 ne figure plus dans le plan directeur cantonal (cette obligation a été abrogée par le droit fédéral en 2000), puisque le contenu matériel de la disposition fédérale n'a pas changé (cf. à ce sujet aussi notre lettre du 18 septembre 2001 adressée à la Direction de l'aménagement); il en a d'ailleurs été tenu compte à la lettre b) de l'al. 2 de l'art. 27D LaLAT. Ainsi, la lettre d), qui est venue s'ajouter à une disposition en soi cohérente, laisse la porte ouverte à toutes sortes d'interprétations quant au genre de bâtiments susceptibles de faire l'objet d'un changement d'affectation au sens de l'art. 24d al. 2 LAT; notamment dans le sens d'un élargissement inadmissible de ce cercle de bâtiments.

Au vu de ce qui précède, on voit mal comment la lettre d) de l'art. 27D al. 2 LaLAT pourrait faire l'objet d'une interprétation conforme au droit fédéral. La définition des bâtiments ainsi protégés est bien trop floue et permet d'inclure des bâtiments qui ne répondent pas aux exigences qualitatives élevées de l'art. 24d al. 2 LAT. A notre avis, cette disposition est donc contraire au droit fédéral. S'ajoute à cela tous les problèmes que soulève, sur le plan formel et de la cohérence du droit cantonal, la mise sous protection d'un nombre indéterminé de bâtiments par le législateur cantonal.

En espérant avoir ainsi répondu à votre question, nous vous prions de croire, M. le Conseiller d'Etat, à l'assurance de notre haute considération.

Office fédéral du  
développement territorial  
Le Directeur



Pierre-Alain Rumley