

*Date de dépôt: 18 octobre 2006*

*Messagerie*

## **Rapport du Conseil d'Etat**

**au Grand Conseil sur la motion de M<sup>mes</sup> et MM. Jean-Michel Gros, Hugues Hiltbold, Olivier Vaucher, Jean-Marc Odier, Jean Rémy Roulet, René Koechlin, Pierre Weiss, Gabriel Barrillier, Louis Serex, Gilbert Catelain, Jacques Jeannerat, Patrice Plojoux, Beatriz de Candolle, René Desbaillets et Yvan Galeotto relative au domaine bâti agricole**

Mesdames et

Messieurs les députés,

En date du 17 mars 2006 le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

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

- la pénurie actuelle de logements;*
- la volonté de déclasser des terrains agricoles impropres à la culture (toiletage de la zone agricole);*
- l'existence d'un certain potentiel dans cette zone pour la construction de logements;*
- le souhait des agriculteurs eux-mêmes de pouvoir mettre en valeur leurs biens immobiliers, en particulier ceux qui ne sont plus affectés à l'agriculture,*

*invite le Conseil d'Etat*

- à proposer le déclassement en zone constructible de tous les hameaux sis en zone agricole;*

- à proposer d'une façon générale le déclassement de tout le domaine bâti de la zone agricole, notamment lorsqu'il s'agit d'un habitat groupé;
- à élargir ce déclassement aux terrains situés à l'entour de ces hameaux ou dudit domaine bâti, dès lors que ces terrains ne sont pas cultivés (jardins, vergers privatifs et autres);
- à maintenir les conditions fiscales réservées aux agriculteurs dès lors que ceux-ci continuent à utiliser leurs bâtiments pour une fonction purement agricole.

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Comme indiqué dans l'exposé des motifs à l'appui de la proposition de motion, celle-ci s'inscrit dans un ensemble de propositions politiques relatives aux possibilités constructives en zone agricole. Certaines d'entre-elles (M 1499, IN 128) ont clairement pour objectif de créer des conditions pour réaliser un potentiel important et chiffré même l'objectif à atteindre (15 000 nouveaux logements à construire) ainsi que les moyens pour y parvenir (déclassement de 1 % de la zone agricole actuelle). Tel n'est pas le cas de la motion 1625 qui traite essentiellement du bâti existant en zone agricole, en particulier des hameaux.

Il est utile de rappeler que la notion de hameau répond à un certain nombre de critères définis en fonction du droit fédéral et de la jurisprudence : les hameaux sont des entités bâties comportant un noyau ancien, répertorié sur la carte Siegfried datant de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'une structure continue comportant au moins dix bâtiments et dont au moins cinq comptent du logement.

Le canton de Genève totalise 23 hameaux sis en zone agricole, correspondant aux critères ci-dessus. Ils sont énumérés dans la fiche 2.07 du plan directeur cantonal.

Il convient également de rappeler que le plan directeur, tel qu'il a été adopté le 21 septembre 2001, préconise de mener des études en vue du déclassement en zone à bâtir des hameaux. Cette disposition, qui correspond dans son esprit à la première invite de cette motion, et qui a défini les conditions de déclassement de plusieurs hameaux genevois (Mategnin, Charrot, Essertines, Peissy, Bonvard, Cara, Presinge-Dessus), n'a pas obtenu l'accord des autorités fédérales. En effet, l'office fédéral du développement territorial (ARE) a relevé dans son rapport préliminaire que le déclassement des hameaux en zone à bâtir contrevenait aux dispositions de l'article 33 de

l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT) qui préconise leur déclassement en zone spéciale, au sens de l'article 18 de la loi fédérale de l'aménagement du territoire (LAT) et non pas en zone à bâtir. Le Conseil fédéral a dès lors exclu la fiche relative aux hameaux de l'approbation du plan directeur cantonal, le 14 mars 2003. Il s'agit d'une décision qui, à teneur de l'article 9 LAT, s'impose aux autorités.

C'est ainsi que, dans le but de rendre la législation genevoise compatible avec le droit fédéral, le Grand Conseil a introduit dans la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) un nouveau type de zone, la zone de hameaux. Celle-ci doit être considérée comme une zone de protection et non pas comme une zone de construction. Dans ce sens, la réalisation des potentiels à bâtir est soumise à des conditions précises telles que la subordination à l'adoption d'un plan de site. Le déclassement en zone hameau lui-même doit être fondé sur une étude qui détermine les mesures propres à sauvegarder le caractère architectural du hameau, et son tracé doit être délimité au plus près des constructions, soit à 6 mètres de la façade, sauf situation particulière. Cette cote, dont la détermination a suscité de nombreux débats correspond à la distance minimale d'un bâtiment à la limite de propriété en 4<sup>ème</sup> zone B, vu que ce sont les règles de celle-ci qui s'appliquent en zone de hameaux. Cette distance permet de procéder aux travaux nécessaires à une meilleure appropriation des espaces ayant perdu leur vocation agricole par la création, par exemple, de balcons, allant dans le sens d'une amélioration de la qualité de vie et non pas d'une augmentation significative du potentiel à bâtir.

La première et la troisième invite de cette motion contreviennent donc au droit fédéral.

S'agissant de la deuxième invite qui traite du déclassement d'entités bâties autres que les hameaux, il convient de distinguer celles qui sont disséminées dans l'espace rural de celles contiguës à la zone à bâtir.

En ce qui concerne le premier cas, leur déclassement serait contraire au droit fédéral qui ne permet pas la création de « mini-zones à bâtir », qui contreviendraient au principe d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol.

Il serait par contre judicieux de déclasser certaines parcelles bâties sises en zone agricole lorsqu'elles sont enclavées dans la zone à bâtir ou immédiatement contiguës à celle-ci. Cette proposition paraît d'autant plus intéressante au Conseil d'Etat que certaines de ces parcelles recèlent des potentiels à bâtir supplémentaires. En effet, il paraît essentiel, en cette période de pénurie de logement, de faire un pas supplémentaire et, une fois les parcelles identifiées, et pour autant que leur déclassement respecte les

critères de l'aménagement du territoire, de concentrer les efforts sur les terrains offrant des possibilités constructives en sus de la simple mise en conformité de l'existant.

Le Conseil d'Etat tient, à ce propos, à souligner le rôle déterminant qu'auront à jouer, dans ce processus les communes concernées. En effet, vu leur connaissance approfondie du contexte local, ce sont à l'évidence elles, particulièrement au moment de l'élaboration de leur plan directeur communal, qui seront les mieux à même d'indiquer les parcelles qui se prêtent à de tels déclassements.

C'est ainsi que, par exemple, la commune de Corsier a identifié dans son plan directeur communal les secteurs bâtis en zone agricole susceptibles d'être déclassés. Les autorités communales ont ensuite poursuivi cette démarche en initiant trois projets de déclassement (PL 9613, 9614 et 9615) que le Grand Conseil a adoptés en janvier 2006 et qui permettront non seulement de mettre en conformité des constructions existantes mais également de réaliser quelques logements supplémentaires.

S'agissant de la quatrième invite, celle-ci concerne trois problématiques spécifiques: le traitement fiscal du déclassement proprement dit, le traitement fiscal concernant l'impôt sur la fortune et l'impôt immobilier complémentaire aussi longtemps que dure la possession de la parcelle déclassée, et, enfin, le traitement fiscal lors de l'aliénation de la parcelle déclassée.

En ce qui concerne le déclassement à proprement dit, celui-ci ne pose pas de problème fiscal immédiat, la prise de valeur de la parcelle, liée directement au déclassement, n'étant pas liée à une réalisation effective. Ainsi, le système général de l'imposition sur le revenu étant basé sur la notion de réalisation, la plus-value liée au déclassement est à considérer comme « potentielle » au plan du revenu et, à ce titre, n'est pas imposable.

S'agissant du traitement fiscal concernant l'impôt sur la fortune et l'impôt immobilier, comme le prévoient les lois pertinentes (loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes et les lois cantonales d'imposition des personnes physiques), les immeubles agricoles sont estimés en fonction de leur affectation, et non en fonction du classement des parcelles concernées. En conséquence, le critère déterminant permettant de qualifier un immeuble agricole est celui de l'affectation du bien et non celui du type de zone sur lequel il se situe, de sorte que, tant et aussi longtemps que l'immeuble sert et est affecté à l'exploitation agricole, les principes fiscaux relatifs à cette catégorie de biens immobiliers sont applicables.

On peut donc constater que ces déclassements ne posent pas de problème d'ordre fiscal durant la possession de l'immeuble. S'agissant d'une vente ultérieure ou d'un changement d'affectation, le bénéfice réalisé, en particulier sa composante liée au déclasserement, sera soumis à l'impôt spécial sur les bénéfices et gains immobiliers.

En conclusion, hormis la question des hameaux au sens strict dont le déclasserement en zone à bâtir contreviendrait au droit supérieur, le Conseil d'Etat relève l'intérêt de cette motion et se propose d'entreprendre, en coordination avec les communes concernées, les projets de déclassements offrant un potentiel à bâtir permettant non seulement la mise en conformité des constructions existantes mais également la réalisation de potentiels supplémentaires.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

#### AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :  
Robert Hensler

Le président :  
Pierre-François Unger