

*Date de dépôt : 30 novembre 2010*

## Rapport

**de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le 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**

### Rapport de M. Christophe Aumeunier

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 17 mars 2006, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat la motion 1625. Le 18 octobre 2006, le Conseil d'Etat a rendu son rapport et le Grand Conseil, à l'occasion de sa séance du 22 février 2007, l'a renvoyé à la Commission d'aménagement.

Les travaux qui suivirent se sont déroulés lors des séances des 28 mars 2007, 18 avril 2007, 13 juin 2007 et 11 novembre 2009.

### Discussion

L'auteur de la motion rappelle que celle-ci a pour but d'inciter le Conseil d'Etat à modifier l'article 22 de la LaLAT et d'ainsi supprimer la limite de six mètres qu'il prévoit actuellement pour délimiter les zones hameaux et ce, depuis les constructions existantes. Le vœu du motionnaire étant d'élargir les zones de hameaux, respectivement de limiter les zones cultivées afin de permettre aux hameaux de se développer. De même, il souhaiterait la construction d'annexes ou la mise en place d'artisanat local qui contribuerait à redonner vie aux hameaux. M<sup>me</sup> Vasiljevic Menoud, directrice du Service de l'aménagement du territoire, rappelle que la décision d'utiliser une limite à

six mètres des bâtiments découle d'une série d'études du Service des monuments et sites et de la conformité indispensable au droit fédéral de limiter les zones hameaux. Elle rappelle à cet endroit que les projets de déclassements sont observés par l'Office du département territorial à Berne qui, parfois, recourt si le droit supérieur n'est pas respecté.

Un député radical s'enquiert de savoir où en est l'inventaire des terrains impropres à l'agriculture qui pourraient faire l'objet de déclassements aux fins d'y construire des logements.

Le département explique que l'inventaire des parcelles enclavées et impropres à l'agriculture est en cours.

Un député socialiste estime que la réponse apportée par le Conseil d'Etat à la motion est parfaitement pertinente et répond à la primauté du droit fédéral qui considère qu'une zone de hameaux doit être une zone de protection. Dès lors, il faut, selon lui, prendre acte du rapport du Conseil d'Etat.

Une députée Verte indique que la problématique des hameaux est en passe d'être résolue au regard des trains de déclassements en cours. Elle préconise de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat.

L'auteur de la motion ne partage pas cet avis et pense que le Conseil d'Etat n'a pas répondu aux invites de la motion. Ce à quoi les commissaires Verts et socialistes se montrent fortement opposés, en indiquant qu'ils considèrent que le Conseil d'Etat a répondu à l'ensemble des invites de la motion.

### **Audition de M<sup>me</sup> Sabine Nemeč-Piguet, cheffe du service des monuments et sites**

M<sup>me</sup> Nemeč-Piguet répond à la question de savoir s'il est impératif de maintenir dans la loi cette distance de six mètres par rapport aux bâtiments existants sans pouvoir l'augmenter.

Elle indique que celle-ci résulte de la modification voulue par le Grand Conseil sensible à la protection des hameaux.

Elle rappelle que le déclassement en zone hameaux se double d'un plan de site et qu'ainsi il n'est, selon elle, pas indispensable que la limite des six mètres soit maintenue dans la loi cantonale. Le tracé exact pourrait être laissé à l'appréciation du service technique qui suivrait alors le tracé formé par les bâtiments existants.

Sur question de l'auteur de la motion, Mme Nemeč-Piguet indique qu'au regard du droit, la zone hameaux n'est pas une zone à bâtir au sens propre

mais bien une zone spéciale. Elle spécifie qu'il faut se référer au plan de site qui fixe les normes applicables en matière de construction et singulièrement les dispositions relatives à la transformation et à la protection du hameau. Ainsi, les normes de la zone 4b ne sont applicables qu'en cas de lacunes du plan de site. L'article 22 alinéa 2 LaLAT précise que les hameaux sont des zones spéciales au sens de l'article 18 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Cette notion n'est donc pas extensive et l'on ne saurait la dénaturer, notamment en ne limitant pas la surface des déclassements qui ne respecteraient plus les limites des hameaux.

Il en résulte, en outre, une notion contraignante au sens de l'article 33 OAT qui restreint l'usage de ce type de zone spéciale au seul maintien de petites entités urbanisées lorsque celles-ci ne se trouvent pas en zone à bâtir et pour autant que ces zones soient prévues au plan directeur cantonal.

Le droit fédéral est strict, il ne permet que le maintien des hameaux et pas leur développement. Il s'agit bien de normes de protection.

Une députée Verte fait donc remarquer qu'il serait envisageable d'abroger la limite des six mètres tout en précisant que cela pourrait en fonction du terrain réduire encore plus la distance avec la façade des bâtiments. De son point de vue, c'est réellement le plan de site qui est le plus à même de régler les questions relatives aux constructions afin de ne pas densifier les hameaux. Les modifications législatives récentes sont suffisantes pour permettre aux propriétaires de procéder à des rénovations selon cette députée.

## **Discussion**

L'auteur de la motion fait la proposition à la commission de renvoyer le rapport de cette motion au Conseil d'Etat le priant de :

- proposer le déclassement en zone de hameaux tous les hameaux sis en zone agricole ;
- proposer au Grand Conseil la modification de l'article 22 de la LaLAT en supprimant la délimitation à six mètres de la façade, au profit des limites constituées par les terrains cultivés pour l'agriculture ;
- poursuivre activement les recherches de déclassement des parcelles sises en zone agricole mais enclavées dans la zone à bâtir.

Les députés Verts et socialistes estiment que la discussion a déjà eu lieu et que leurs positions ne changeront pas ; ainsi, ils préconisent de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat.

M<sup>me</sup> Nemeç-Piguet rend attentifs les commissaires au fait que les trains de déclassements des hameaux sont déjà en cours et que cela pourrait poser un problème de fonctionnement du département de proposer simultanément le déclassement de tous les hameaux. Cela représenterait environ vingt-quatre enquêtes publiques avec non seulement un coût non négligeable mais un travail qui serait fait au détriment des autres tâches du département. Elle rappelle, à cet endroit, que les fiches du plan directeur cantonal donnent déjà des garanties quant au fait que ces hameaux ne sont pas en péril.

Un député radical se montre favorable aux propositions de l'auteur de la motion.

La parole n'étant plus demandée, cette proposition est mise aux voix ; ainsi, le renvoi du rapport au Conseil d'Etat est accepté par :

Pour : 9 (2 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 1 MCG)

Contre : 1 (1 S)

Abstentions : 2 (2 Ve)

Dès lors, Mesdames et Messieurs les députés, la majorité de la commission vous recommande le renvoi du rapport au Conseil d'Etat.

**Secrétariat du Grand Conseil****M 1625-A**

*Date de dépôt: 18 octobre 2006*

*Messagerie*

**Rapport du Conseil d'Etat  
au Grand Conseil sur la motion de M<sup>m</sup>es et MM. Jean-Michel Gros,  
Hugues Hiltpold, 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