



Date de dépôt : 26 janvier 2024

Rapport

de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier la proposition de motion de Skender Salihi, Thierry Cerutti, Arber Jahija, Marc Falquet, Gabriela Sonderegger, Ana Roch, Jean-Marie Voumard, Danièle Magnin, Daniel Sormanni, Roger Golay, Sami Gashi pour une prescription applicable aux constructions datant de plus de 30 ans

Rapport de majorité de Matthieu Jotterand (page 3)

Rapport de minorité de Thierry Cerutti (page 12)

Proposition de motion

(2965-A)

pour une prescription applicable aux constructions datant de plus de 30 ans

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

- les constructions anciennes présentes depuis plus de 30 ans en zone à bâtir et en zone agricole, et particulièrement celles de peu d'importance, inférieures à 50 m² ;
- que de nombreuses personnes sont devenues propriétaires et ont acquis leurs biens sans que la commission foncière agricole ne s'y oppose et sans contester les prix d'achat qui étaient alors compris entre 10 et 15 francs le mètre carré, soit à un prix bien supérieur à leur valeur réelle au mètre carré ;
- que ces bâtiments doivent pouvoir être rénovés et entretenus, sous peine de nuire au paysage et d'engendrer des problèmes évidents de sécurité ;
- qu'à l'instar de tout délit en matière pénale ou administrative, une prescription totale doit intervenir et qu'un délai de 30 ans constitue une période plus qu'acceptable ;
- la disproportion d'exiger le démantèlement de bâtiments implantés sans que leur présence n'ait été querellée depuis toutes ces années ;
- les moyens démesurés qu'impliqueraient de telles décisions sans aucun bénéfice produit en retour ;
- la motion 21.4334 votée par l'Assemblée fédérale en 2022,

invite le Conseil d'Etat

à faire respecter le délai de prescription de 30 ans relatif aux constructions sur les parcelles privées dans le canton de Genève.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Matthieu Jotterand

La commission d'aménagement du canton, sous la présidence de M. Adrien Genecand, a étudié la proposition de motion M 2965 lors de sa séance du 17 janvier 2024.

Elle a dans un premier temps procédé à l'audition du premier signataire, M. Skander Salihi, puis a auditionné dans la foulée M. Carlo Panico, directeur des affaires juridiques de l'office des autorisations de construire (OAC), et M^{me} Gwendoline Romand, juriste à l'OAC.

Présentation de l'objet par le premier signataire

M. Salihi explique qu'il a récemment été interpellé par un citoyen qui a été confronté à un problème administratif. Il estime que le devoir d'un député est de représenter le citoyen qui fait l'objet d'une procédure « farfelue ». Il explique que sa motion vise à ce que les propriétaires de constructions qui ont déposé une autorisation de construire, mais qui sont restés sans réponse depuis plus de trente ans, puissent y faire, maintenant, des modifications sans que celles-ci soient interdites par l'Etat. Il précise faire référence à des constructions faites pour stocker du matériel ou se mettre à l'abri d'intempéries qui n'ont pas fait l'objet de demandes officielles de construire. Il souhaite donc que ces constructions fassent l'objet d'une prescription comme ce serait le cas pour une infraction pénale (comme un meurtre) qui serait identifié trente ans plus tard.

Une commissaire S trouve l'analogie avec une prescription pour meurtre assez forte. Elle souhaite que le premier signataire lui explique en quoi cette analogie est pertinente. De plus, elle note qu'il a utilisé le terme « procédure farfelue » et souhaite rappeler que les procédures sont issues des lois votées par leur propre parlement et que l'administration est chargée de les faire respecter. Elle demande s'il pourrait chiffrer le nombre de cas qui auraient subi le préjudice dont il est question dans la motion. Aussi, elle rappelle que les notaires ont la charge d'indiquer toutes les contraintes présentes dans les ventes. Elle se demande donc s'il a eu un retour de la Chambre des notaires sur leur pratique.

M. Salihi répond qu'il n'y a pas de chiffres exacts sur le nombre de constructions faites à ce moment-là. Il précise l'avoir mentionné dans la

motion. Il pense que, même si un seul problème survient, son rôle est d'intervenir. Il a donné l'exemple du meurtre, car il s'agit d'une procédure à laquelle il est souvent confronté dans sa vie professionnelle. Il aurait aussi pu donner l'exemple d'un vol ou d'une affaire financière. Il ne connaît pas la pratique des notaires, mais estime qu'il ne s'agit pas d'une transaction dans le cadre d'un immeuble qui n'aurait pas eu d'autorisation de construire, mais simplement d'un cabanon.

La commissaire S rappelle qu'il y a des lois qui régissent les zones et qu'une personne qui achète sait en principe à quoi s'en tenir.

L'auteur de la proposition de motion répond qu'il s'agit dans ce cas d'une parcelle en zone agricole. Un cabanon a ensuite été construit sur cette parcelle sans autorisation. Le cabanon servait à stocker du matériel. Il pense que lorsqu'une personne achète une parcelle sur laquelle il y a un cabanon, il ne devrait pas être demandé à la personne si elle a aussi une autorisation de construire pour le cabanon. Puisque maintenant cette pratique semble être appliquée, il souhaite que les constructions sur lesquelles un cabanon a été construit sans autorisation soient considérées après trente ans comme licites.

Un commissaire MCG prend l'exemple d'un bien acquis en forêt, à l'époque lorsque la construction était de droit. Il n'est aujourd'hui pas demandé de détruire ou de déplacer les biens existants. Ainsi, il estime que le même cas de figure doit s'appliquer pour les biens acquis depuis plus de trente ans sur lesquels un cabanon a été construit et a désormais besoin d'être rénové.

M. Salihi précise que, dans le cas dont il est question, la rénovation a été refusée, car il a été conclu que la construction était illicite. Or, le propriétaire a déposé une demande d'autorisation de construire pour le cabanon en 1986 qui est restée sans réponse. Il estime donc légitime de considérer, après trente-sept ans, que la demande a été validée tacitement par l'Etat.

Le même commissaire MCG pense que M. Salihi a utilisé le terme « procédure farfelue » dans le sens où le citoyen a déposé une demande de rénovation pour un lieu qui n'avait pas encore été sujet à interdiction. Il estime que, dès lors qu'une demande est faite et qu'il n'y a pas eu d'opposition, il faudrait pouvoir la considérer comme acceptée.

Le premier signataire explique qu'il parle de « procédure farfelue » parce qu'un citoyen écrit à l'Etat pour refaire sa toiture qui est en train de s'effondrer et que l'Etat lui répond avec une jurisprudence disant qu'elle peut être refaite uniquement en cas de problème esthétique et non en cas d'effondrement. Il pense qu'une non-réponse de l'Etat est une négligence grave.

Un commissaire PLR demande si le cabanon se trouve sur un terrain agricole destiné à l'agriculture.

L'auteur de la motion répond que pour lui peu importe que le terrain soit agricole ou non. Sa motion vise à ce qu'une construction faite sur une parcelle privée dans un certain dessein, il y a trente ans, puisse être rénovée.

Le commissaire PLR indique que le but d'un terrain agricole est de faire de l'agriculture. Il ne voit pas l'opportunité d'y rénover dans un autre but.

M. Salihi explique que le propriétaire en question a une association qui protège les oiseaux. Il a créé un abri où certaines espèces d'oiseaux passent et s'installent. Ce cabanon a pour but de protéger la faune et la flore. Le cabanon a aussi une visée pédagogique puisque le propriétaire propose des formations à diverses écoles pour découvrir les différentes espèces d'oiseaux. Ainsi, le cabanon ne vise pas un but agricole, mais il ne vise pas non plus un but personnel.

Toujours le même député indique ne pas comprendre comment un terrain agricole peut avoir été acheté par un non-agriculteur.

M. Salihi répond qu'il ne s'agit pas d'un terrain agricole.

Un commissaire Ve s'étonne de voir que, malgré l'absence de réponse, le propriétaire décide tout de même de construire. Il comprend que si lui décidait de construire un immeuble, qu'il en faisait la demande, et qu'il n'avait pas de réponse, il pourrait le construire malgré tout.

L'auteur de la motion trouve l'analogie exagérée. Un immeuble serait de toute façon visible alors qu'il est question ici d'une cabane de trois mètres par trois mètres.

Le même commissaire Ve explique qu'une démarche à grande échelle a été initiée pour la mise en conformité des zones agricoles. Il évoque les résultats récents d'un monitoring des surfaces d'assolement (SDA) qui révèle qu'il n'y a plus de marge de manœuvre. Il demande ce que M. Salihi propose alors pour récupérer des SDA.

Il lui est répondu qu'il faut prendre en considération les constructions existantes. La construction date de 1986 et, à cette époque, il n'était pas question de SDA. Le propriétaire a essayé d'être intègre et transparent en demandant une autorisation de réfection de sa toiture et l'Etat lui dit que sa réfection est illicite. L'Etat ne dit pas que la construction est illicite, mais juste que la rénovation l'est. C'est pourquoi il souhaite qu'un principe de droit acquis ou droit coutumier soit mis en place. Il trouve révoltant qu'un propriétaire dépense 40 000 à 50 000 francs pour que son toit ne s'effondre pas et que l'Etat lui dise maintenant que celui-ci est illégal.

Le même commissaire Ve pense que ce cas devrait être défendu en justice. Il rappelle qu'une tendance semble montrer que les règles en zone agricole deviennent plus strictes. Ainsi, il pense que la motion est illusoire.

M. Salihi note qu'une proposition a été faite au Conseil national et qu'elle est presque validée.

Le président propose de poser les questions en lien avec la LCI au département qui sera auditionné juste après.

Un commissaire LJS s'étonne des propos énoncés. Il note que, pour acquérir un terrain agricole, il faut être agriculteur. De plus, le prix ne peut pas dépasser les 8 francs par m².

M. Salihi explique que le chiffre qu'il a mentionné se base sur l'enquête qu'il a menée.

Le même commissaire LJS indique que, même au niveau fédéral, la loi se durcit. Il sera question de détruire pour reconstruire. Il ne voit donc pas comment le canton de Genève pourrait décider d'obtenir un délai de prescription.

L'auteur auditionné précise que détruire pour reconstruire n'est pas encore en application.

Le commissaire LJS se demande comment le propriétaire en question a pu obtenir le terrain s'il n'est pas agriculteur.

Il lui est répondu que le propriétaire a hérité du terrain.

Le commissaire indique comprendre que le propriétaire a construit une cabane sur son terrain alors qu'il n'avait pas d'autorisation pour le faire.

L'auteur explique que le propriétaire n'a pas eu de réponse depuis 1986. Il rappelle que la toiture n'était pas adéquate et que le propriétaire a décidé de la remplacer pour éviter de créer des accidents.

Une commissaire PLR ne comprend pas pourquoi la personne a dépensé 50 000 francs alors qu'elle n'avait pas reçu de réponse positive.

L'auteur de la motion explique que la personne avait eu un préavis positif. C'est pourquoi il a décidé de faire les travaux sans plus attendre.

La même commissaire PLR se demande pourquoi dans les considérants il est question de zone agricole, alors qu'ensuite le texte s'étend à toutes les parcelles privées du canton de Genève. Elle comprend que sa réflexion a évolué au cours de la motion. Elle rappelle que, si la cabane est sur une SDA, elle devra être détruite.

M. Salihi demande comment il est possible de déterminer qu'il s'agit d'une SDA sans connaître la surface réelle.

La commissaire PLR craint que les gens soient malintentionnés et décident de faire d'autres rénovations et prennent trop de libertés.

M. Salihi rappelle que les autorités compétentes sont là pour contrôler cela.

La commissaire PLR comprend qu'il faudra donc engager de nouvelles personnes. L'auteur du projet de motion répond par la négative. Il pense aux personnes chargées des autorisations de construire.

Un commissaire LC indique comprendre que le projet ne concerne pas en particulier la zone agricole ni la SDA. Il comprend que le texte souhaite que, même si le point de départ est illégal, l'administré soit protégé moyennant un délai de trente ans et que, passé ce délai, l'administration ne puisse pas y revenir. L'auteur confirme.

Un commissaire UDC souhaite comprendre les fondements de la motion. Il est lui-même agriculteur et connaît les faibles revenus des agriculteurs ainsi que leur nécessité d'être subventionnés pour pouvoir vivre de leur travail. Il trouve le montant de 50 000 francs très élevé pour la réfection d'une cabane de 3×3m.

M. Salihi ne connaît pas le montant exact de la rénovation. Il a donné un montant hypothétique.

Un commissaire S se demande si cette motion n'est pas précipitée. Il se demande s'il est question d'autres cas outre le cas particulier qui a été évoqué. Il pense que le rôle de la commission n'est pas de statuer sur des cas particuliers. Il se demande si le texte a pour vocation d'agir aussi sur le futur. Il se demande si quelqu'un qui construirait quelque chose aujourd'hui sans autorisation pourrait espérer une prescription dans trente ans.

Le premier signataire indique que ce n'est pas la volonté de sa motion. Il s'agit de constructions de petite valeur qui ont été construites dans le but de stocker du matériel ou de protéger des intempéries. Le propriétaire était de bonne foi, puisqu'il a demandé l'autorisation de construire en 1986 ainsi qu'une demande de modification de la toiture maintenant.

Le même commissaire veut bien l'entendre pour les propriétaires de bonne foi, mais certains ne le sont pas. Certains pourraient décider de construire une cabane de 3×3m en espérant qu'elle ne soit pas vue et ensuite régularisée dans trente ans.

M. Salihi ne pense pas que cela pourrait arriver, car des technologies permettent aujourd'hui de contrôler plus facilement ces constructions.

Le même commissaire S pense qu'il faudrait alors prévoir des amendements, car le texte n'est pas clair. Il souligne qu'une cabane n'est pas

forcément uniquement utilisée pour stocker du matériel, elle peut, par exemple, héberger un studio d'enregistrement.

L'auteur de la motion précise que son texte fait référence à des cabanes où du matériel agricole est stocké.

Le commissaire lui oppose que le texte indique « particulièrement » ce type de cabanes, mais qu'il n'exclut pas les autres. L'auteur de la motion propose alors de modifier cet élément.

Le commissaire S demande comment les contrôles devraient être effectués selon le motionnaire, qui lui répond qu'il pense à l'office des autorisations de construire, dont les fonctionnaires devront se déplacer pour prendre leurs décisions.

Audition de M. Carlo Panico et de M^{me} Gwendoline Romand (OAC)

Les auditionné·es rappellent le contexte dans lequel s'inscrit la motion. Par un arrêt rendu en 2021, le Tribunal fédéral a jugé que la prescription trentenaire ne s'appliquait pas hors zone à bâtir. Au niveau fédéral et en réaction à cet arrêt, la M 21.4334 (*Prescription de l'obligation de rétablir la situation conforme au droit hors de la zone à bâtir*) a été adoptée par la Chambre fédérale en 2022. Cette motion donne mandat au Conseil fédéral d'étendre la prescription trentenaire dans le domaine hors zones à bâtir. En 2023, le Parlement fédéral a voté une deuxième révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT 2) qui introduit le délai de prescription trentenaire à son article 25, al. 3. Le délai référendaire de cette modification législative arrive à échéance en février 2024. Selon les dernières nouvelles, la modification de la LAT doit entrer en vigueur en juillet 2025. Le département considère que la mise en œuvre de la M 2965 serait contraire au droit puisque la disposition fédérale introduisant le délai de prescription n'est pas encore en vigueur. Dans l'intervalle, la jurisprudence du Tribunal fédéral qui dit que la prescription trentenaire n'est pas applicable hors de la zone à bâtir demeure pleinement applicable. Le département rappelle que la zone agricole est régie par le droit fédéral qui s'applique directement. Les cantons peuvent être plus stricts, mais pas plus souples. Le département appliquera la prescription trentenaire une fois que celle-ci entrera en vigueur au niveau fédéral.

Un commissaire Ve dit qu'il pensait qu'au niveau fédéral les lois se durcissaient. Mais il comprend aussi qu'une nouvelle disposition a été mise en place qui n'existait pas avant. Il lui est répondu qu'effectivement cette disposition n'était pas applicable avant.

Le même commissaire croit comprendre que, sur une construction de plus de trente ans, que l'usage soit agricole ou non, l'Etat ne pourra plus rien faire,

ce qui lui est confirmé. Il demande si un référendum a été lancé. Il n'y en a actuellement pas, mais elle précise que le délai court toujours (février 2024).

Le commissaire pensait que la LAT 2 aurait été plus stricte avec la zone agricole. Les auditionné·es expliquent que le but théorique était effectivement de rendre la LAT plus restrictive hors zone à bâtir, mais dans l'application la question reste encore ouverte.

Une commissaire PLR demande si cette disposition s'applique sur les constructions qui avaient été autorisées ou non autorisées. Elle s'applique aux constructions illicites, non autorisées.

Un commissaire PLR demande comment un non-agriculteur peut obtenir un bien agricole. M^{me} Romand explique que la parcelle doit normalement être désassujettie. C'est ensuite la commission agricole qui intervient pour dire si elle accepte ou non.

Le même commissaire comprend que l'unique autre moyen d'obtenir un terrain agricole sans être agriculteur est par l'héritage, ce qui ne peut être ni infirmé ni confirmé.

Le commissaire PLR pense que la Chambre fédérale a pris cette disposition, car les non-agriculteurs ne souhaitent plus acquérir de terrains agricoles. La juriste de l'OAC ne partage pas forcément ce point de vue. Elle précise que, si la parcelle reste en zone agricole, elle demeurera hors de la zone à bâtir.

Un commissaire MCG comprend qu'il est désormais possible de rénover une construction faite il y a trente ans, même si celle-ci n'a pas obtenu d'autorisation de construire. Il lui est répondu que, sur une zone agricole, la disposition n'est pour l'instant pas encore autorisée.

Le même commissaire demande s'il est obligatoire que l'Etat fasse détruire cet objet ou si, in fine, il pourrait être déterminé que le droit acquis l'autorise après trente ans. M^{me} Romand rappelle que l'Etat doit respecter le droit fédéral. Tant que le droit dit qu'il n'y a pas de prescription, l'Etat peut encore intervenir.

L'auteur de la motion, désormais un autre commissaire MCG, ne comprend pas pourquoi une personne ne devrait pas considérer comme droit acquis une demande de construction déposée en 1986 pour laquelle aucune réponse de l'Etat n'a jamais été rendue.

L'auditionnée trouve surprenant qu'une requête soit restée sans réponse. Elle ne connaît pas le cas en particulier et devrait en savoir plus pour pouvoir répondre.

Le même commissaire MCG demande comment expliquer que l'Etat délivre un préavis positif, que la personne entreprenne alors des travaux et que quelques mois plus tard l'Etat décide d'interdire la rénovation. Dans ce cas, M^{me} Romand pense comprendre que l'Etat a alors répondu à la personne. Il lui est répondu que l'Etat a répondu à la demande de travaux déposée récemment, mais la demande d'autorisation de construire déposée en 1986 n'a jamais reçu aucune réponse.

Le président intervient pour indiquer qu'il a le souvenir d'une disposition qui permettrait de dire que, si sous « x » jours le département ne répond pas, la non-réponse valait comme préavis favorable. Les auditionné·es indiquent qu'une disposition dit que, si une requête est déposée et qu'aucune réponse n'intervient, l'administré doit mettre en demeure le département de lui donner une réponse (art. 4, al. 4, LCI). Ils ajoutent encore que cette disposition permet uniquement de débiter les travaux. Elle n'équivaut pas à une autorisation. Le département peut toujours intervenir pour signifier un refus. Toutefois, il précise que, depuis qu'il y travaille, cette disposition n'a jamais été appliquée.

Le président demande s'il n'y a pas eu d'autres dispositions où il était plus évident qu'une absence de réponse valait comme réponse positive sous trente jours. M. Panico pense qu'il y a eu, sauf erreur, un projet de loi qui l'a proposé, mais qui n'a pas abouti.

Une commissaire S demande si le changement dans la LAT concerne uniquement la zone agricole. Il lui est répondu que la disposition s'applique aux deux zones. En zone à bâtir, la disposition était déjà valable, elle est nouvelle pour la zone agricole.

Discussion interne de la commission

Un commissaire PLR se demande s'il ne serait pas intéressant de geler la motion puisqu'elle sera appliquée d'elle-même dans quelques mois. Un commissaire MCG pense que, dans quelques mois, la position qui sera prise ira dans la direction de la motion. Il pense que ce serait un message fort de la voter en amont.

Un commissaire Ve estime que, considérant les enjeux de récupération des SDA, il s'oppose à la motion. Il rappelle que le délai référendaire court toujours, l'application de cette nouvelle disposition n'est donc pas encore acquise. De plus, comme rappelé lors de la séance, l'Etat doit appliquer le droit fédéral et il n'a pas besoin d'une motion pour cela. Il est rejoint par un commissaire S.

Le président pense en revanche que le département pourrait ensuite utiliser une décision non favorable, sachant qu'elle devra être réajustée sous 18 mois.

Un commissaire PLR estime que son groupe est sur le fond sensible à la démarche, mais il pense que le rôle de la députation est de faire une analyse systémique. Le cas de figure dont il est question ne semble pas être un cas généralisé. En cas de vote, il se prononcerait plutôt pour un rejet. Un commissaire Ve indique être emprunté, car il n'a pas tous les tenants et aboutissants du dossier, il sait uniquement ce qui lui en est rapporté par les motionnaires.

Un commissaire MCG explique que le propriétaire en question est le Centre ornithologique de réadaptation (COR). Il propose donc de l'entendre pour avoir plus d'informations sur le sujet. Un commissaire Ve regrette d'apprendre uniquement à la fin qu'il s'agit de cette organisation. L'auteur de la motion souhaitait respecter les intérêts de cette personne.

Un commissaire LJS imagine que les motionnaires portaient d'une bonne intention. Toutefois, il regrette de ne pas avoir eu ces informations plus tôt.

Un commissaire MCG indique qu'il a proposé de faire une audition du COR. Chaque député prend ensuite sa responsabilité. Un autre commissaire MCG trouve désolant que le fait de savoir de qui il est question puisse avoir tant d'impact sur la décision que prend un député.

La commission vote contre l'audition du COR (2 oui, 7 non, 4 abst.).

Vote de la motion

Le président procède au vote de la motion. Celle-ci est refusée.

Oui :	2 (2 MCG)
Non :	7 (3 S, 2 Ve, 1 UDC, 1 PLR)
Abstentions :	4 (3 PLR, 1 LJS)

Date de dépôt : 13 février 2024

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Thierry Cerutti

Devons-nous, aujourd'hui en 2024, demander aux personnes qui ont construit dans la légalité de démolir leur bâtisse sous prétexte que la loi a changé entre-temps ou que l'administration met plus de 30 ans pour répondre aux diverses sollicitations ?

C'est la question qui est posée ici dans la présente motion, et la Berne fédérale est en phase de légiférer tout soudain en faveur de la présente motion.

Nous avons une association connue de Genevois qui accueille les oiseaux en difficulté du Grand Genève et qui a un chalet en terre agricole, bordure de forêt qui est utilisé pour faciliter le retour des oiseaux dans leur milieu naturel dans les meilleures conditions et faciliter l'éducation de nos enfants en présentant l'activité de ladite association à des classes d'enfants ayant des étoiles dans les yeux lorsqu'ils peuvent approcher ces oiseaux.

Le cabanon a aussi une visée pédagogique puisque le propriétaire propose des formations à diverses écoles pour découvrir les différentes races d'oiseaux.

Devons-nous, Mesdames, Messieurs les députés, détruire ce chalet bâti en 1986 ou plus largement les cabanons construits il y a 30 ans de notre canton ?

Ne devrions-nous pas procéder à une autorisation définitive dès lors que l'activité au sein de ces cabanons est reconnue comme d'utilité publique voire qu'ils sont utilisés par l'agriculteur lui-même pour stocker son matériel ?

N'avons-nous pas autorisé récemment le maintien d'un magasin sur terre agricole ?

Quel est le délai de réponse que se doit d'attendre un citoyen qui dépose une demande de rénovation pour un lieu qui n'avait pas encore été sujet à interdiction ?

La présente motion, au-delà du cas précis qui est évoqué, vise à ce qu'une construction faite sur une parcelle privée dans un certain dessein, il y a 30 ans, puisse être rénovée sans devoir traverser toutes les tracasseries administratives contraignantes et menaces de destruction.

C'est pour cela, Mesdames et Messieurs les députés, que je vous invite à soutenir cette proposition de motion.