



Genève, le 30 août 2017

Le Conseil d'Etat

4041-2017

Madame Doris LEUTHARD
Présidente de la Confédération
Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication
(DETEC)
Palais fédéral Nord
3003 Berne

Concerne : Procédure de consultation sur la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2)

Madame la Présidente de la Confédération,

Le Conseil d'Etat genevois a pris connaissance avec grand intérêt des nouveaux éléments relatifs à la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) qu'il a reçus par votre courrier du 22 juin 2017.

Au printemps 2017, notre canton a participé à une consultation menée par la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). A la lecture de cette nouvelle mouture, notre Conseil constate que, malgré les réserves émises dans le cadre de cette première consultation, plusieurs préoccupations exprimées n'ont pas été prises en compte.

Si nous saluons la volonté de mieux structurer les chapitres de la loi relatifs aux constructions hors de la zone à bâtir, nous regrettons que les incidences de plusieurs dispositions nouvelles y figurant n'aient pas été évaluées, notamment en termes de ressources pour les cantons.

La LAT 2 contient de nombreuses prescriptions détaillées qui seront de nature à complexifier les démarches de planification. Nous considérons que la LAT doit rester une législation cadre, qui garantisse une certaine stabilité pour mettre en œuvre les projets d'aménagement. Or, plus le texte de loi sera détaillé, plus le besoin de mise à jour des dispositions sera fréquent.

La mise en œuvre de la LAT 1 représente déjà un changement de paradigme important qui mobilise des ressources et qui soulève un certain nombre de questions. Avant de poursuivre les révisions législatives en matière d'aménagement du territoire au niveau fédéral, il nous semble nécessaire d'évaluer les conséquences et les effets de la première étape de la révision et d'engager une série de réflexions sur plusieurs aspects qui répondent à un besoin avéré. Notre Conseil soutient donc pleinement les démarches menées par la DTAP et la Confédération visant à approfondir les réformes engagées en mettant l'accent sur le plan sectoriel des surfaces d'assolement et la pesée des intérêts en aménagement du territoire.

C'est sur ces éléments que les efforts de réflexion doivent être menés en priorité, de façon à répondre aux enjeux actuels en matière d'aménagement du territoire.

Compte tenu de ces éléments, notre Conseil s'oppose à la deuxième étape de la révision de la LAT. Toutefois, si le texte qui nous est proposé devait être adapté, le canton de Genève souhaite apporter une contribution constructive à la réflexion. Vous trouverez donc en annexe un avis détaillé sur les nouvelles dispositions de ce projet de loi.

En vous remerciant de nous avoir donné l'occasion de nous prononcer sur ce projet, nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la Confédération, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Gaelpa

Le président :



François Longchamp



Projet de deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2)

Prise de position du canton de Genève

Août 2017

Conformément aux orientations figurant dans le courrier d'accompagnement, cette prise de position se concentre sur les nouvelles dispositions du projet de loi.

Réponse du canton de Genève aux nouvelles dispositions du projet de LAT 2

Article 16a Zones agricoles spéciales

Dans le canton de Genève, la localisation des zones agricoles spéciales fait déjà l'objet d'une démarche de planification à travers le plan directeur cantonal et les plans localisés agricoles (PLA). Les prescriptions de l'actuel article 16a al 3 de la LAT paraissent suffisantes pour encadrer la création de zones agricoles spéciales dans le canton de Genève.

Article 18, al. 4 et 5

Le besoin de démontrer que l'affectation est "nécessaire" (alinéa 5, lettre a) nous semble pour le moins vague et sujette à interprétation et la nouvelle exigence relative à "la disponibilité des terres à assurer sur le plan juridique" (alinéa 5, lettre c) nous paraît excessive et pourrait générer des complications inutiles.

Article 23b, al 4 Obligation de démolition

De façon générale, les dispositions décrites à l'article 23b s'inscrivent pleinement dans l'esprit de la loi actuelle. Leur application permettrait de ne maintenir en zone agricole que des constructions/installations nécessaires à l'activité agricole ou imposées par leur destination. Cette charge serait compensée par la suppression de l'exigence de la démonstration de la subsistance sur le long terme de l'exploitation agricole concernée. Cette démonstration étant effectivement difficilement appréciable, ce principe paraît très intéressant sur le plan de l'aménagement du territoire. A relever aussi que l'obligation conditionnelle de démolir pourrait également avoir comme effet de favoriser l'utilisation des bâtiments existants et la transmission de domaine agricole. Le propriétaire aurait effectivement un intérêt à valoriser ses bâtiments auprès d'agriculteurs en place ou repreneurs, plutôt que d'être contraint à la destruction.

Parmi les deux propositions formulées pour l'alinéa 4, nous privilégions la deuxième (encadrée) qui permet de fixer de manière contractuelle l'utilisation agricole de nouveaux bâtiments d'habitation.

Si nous saluons cette approche sur le plan théorique, sa mise en œuvre risque toutefois de poser plusieurs problèmes, que ce soit du point de vue administratif et financier. Cette analyse nous amène à rejeter l'article 23c ("Démolition") qui propose des dispositions qui nous paraissent excessives. Nous estimons que les bases légales existantes sont suffisantes pour agir en cas de non-conformité à la zone subséquente.

Article 23d

Sur le principe, l'approche par un processus de planification est intéressante, puisqu'elle permet de tenir compte des spécificités cantonales tout en garantissant les principes fondamentaux de la LAT. Compte tenu de l'impact potentiel d'un tel assouplissement sur l'environnement (p. 36-37 du rapport explicatif), une telle approche nécessiterait des garanties quant au respect de la qualité des paysages et des milieux naturels.

Toutefois, bien que les préoccupations à l'origine de cette disposition soient légitimes, la solution proposée apparaît en tout état insuffisamment aboutie pour permettre une application aisée.

La LAT établit une distinction déjà délicate entre les dispositions obligatoires pour les particuliers et celles qui ne le sont qu'à l'égard des autorités. Les normes résultant des plans d'affectation du sol ainsi que celles régissant directement la zone agricole, figurant dans la LAT et l'OAT, relèvent des premières, tandis que celles contenues dans les plans directeurs cantonaux et les plans sectoriels relèvent des secondes.

Il est concevable que le plan directeur cantonal contienne des indications concernant la manière d'interpréter certaines dispositions légales ou réglementaires existantes, en fonction des objectifs qu'il prévoit. En revanche, du point de vue de la systématique légale, il n'est pas sain que ce même plan directeur cantonal, obligatoire pour les seules autorités, contienne des prescriptions qui dérogent aux lois, ordonnances et règlements applicables aux particuliers, telles que celles figurant notamment aux articles 22 ss. LAT. Ce faisant, les autorités fédérales et cantonales se verraient octroyer un véritable droit de déroger à des prescriptions relevant de la loi ou d'une ordonnance fédérale, sans aucun contrôle possible, même à titre préjudiciel, de la part du pouvoir judiciaire, créant ainsi un problème de séparation des pouvoirs.

Matériellement, cela revient à créer une troisième catégorie de constructions hors zone à bâtir, assimilable ni aux installations conformes à la zone, lesquelles seraient désormais régies par les articles 23f ss LAT, ni aux autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir (art. 24 ss LAT), instaurant ainsi des risques de confusion.

En outre, la notion de « satisfacti(on) des besoins spécifiques en raison des particularités de leur territoire » est trop floue, à tel point que l'on peine à saisir le but réellement poursuivi.

Article 23 g al 2 lettre a

Nous sommes favorables à l'introduction d'une utilisation de bâtiments existants pour une production alimentaire venant compléter le champ décrit à l'art. 23f al. 1. Cette possibilité permettra le cas échéant le développement de la production de poissons, d'insectes, de champignons ou autres.

Remarques sur d'autres dispositions

Article 24 g Dispositions pénales

Le canton de Genève n'est pas favorable à agir de manière pénale dans ce domaine. Le droit de l'aménagement du territoire et de la construction en général permet d'agir par des sanctions administratives. Ces mesures nous semblent plus adéquates que d'infliger de peines privatives de liberté.

Définitions

Il conviendrait de profiter de cette révision pour préciser le sens de plusieurs notions utilisées dans la LAT. Cet exercice pourrait trouver sa place dans l'ordonnance.

- Art 23g al. 1 lettre a les notions de "produits de la région" et de "rapport étroit avec le lieu d'exploitation" doivent être précisées dans l'OAT.

- Il nous semble nécessaire de définir plus précisément les notions de "forme artisanale", voire "industrielle" (p. 26 du rapport explicatif), activités qui doivent prendre place dans une zone agricole spéciale ou dans les zones à bâtir
- Art. 23g al. 1 lettre e : Nous soutenons la restriction de l'activité accessoire non agricole aux activités dites "étroitement liées". Toutefois, dans les commentaires, il semble que cette notion soit plus large que les prestations d'agrotourisme, de sociothérapie et de pédagogie visées à l'art. 40, al. 3 de l'actuelle OAT. Il nous semble nécessaire de préciser les activités relatives à "l'exploitation de surfaces proches de l'état naturel" (activité liée à l'exploitation des forêts ?) et "l'utilisation sur d'autres exploitations agricoles de machines nécessaires à l'exploitation propre" (prestations pour tiers ?)
- la distinction actuelle entre une agriculture dite de "loisir" et une agriculture « professionnelle » pourrait s'appuyer sur un paramètre plus mesurable comme les UMOS. En ce sens, dans la pratique actuelle de la LAT, de nombreux cantons définissent l'agriculture « professionnelle » à 0.2 ou 0.25 UMOS. Une harmonisation fédérale serait intéressante dans le cadre de cette révision.
- Les plantations ornementales, l'extension des jardins, posent des difficultés d'appréciation notamment dans le cadre des habitations bénéficiant de la situation acquise. La législation devrait préciser si ce type d'aménagement est soumis ou pas à autorisation de construire.

Art.23b al. 3 Dérogation pour les habitations facilement démontables

Il nous semble important de préciser dans les commentaires que l'attribution d'un logement, même facilement démontable, est soumise aux mêmes critères que les habitations "durable" (Art. 23f al. 2 + jurisprudence). La dérogation s'applique sur l'al. 4 sous la condition d'une destruction après disparition du besoin.