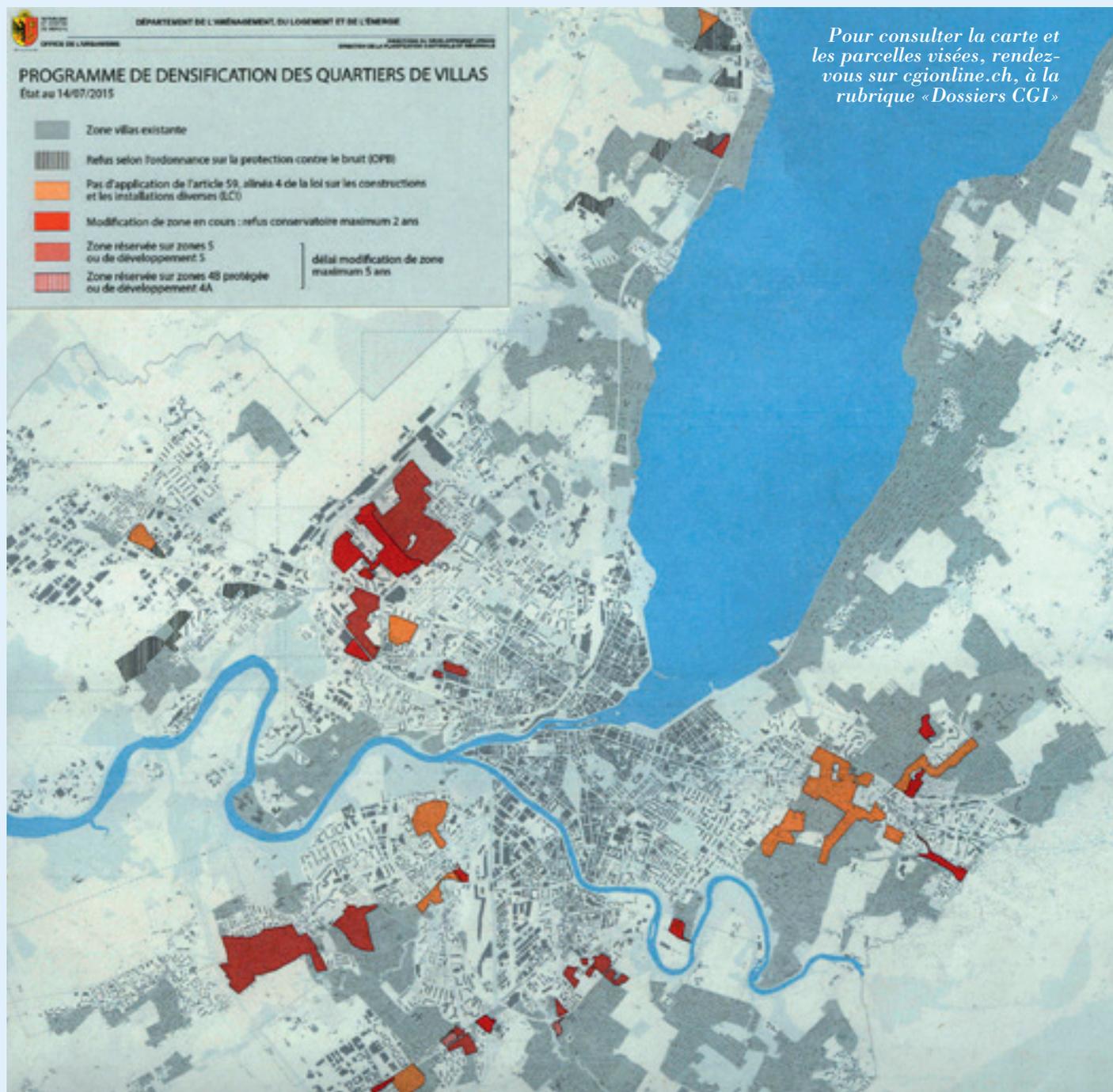


ZONES RÉSERVÉES

DES MILLIERS DE PROPRIÉTAIRES N'ONT PAS ÉTÉ INFORMÉS PAR L'ÉTAT:
NOUS NOUS OPPOSERONS AU MAUVAIS USAGE DE LA ZONE RÉSERVÉE.



La CGI défendra les intérêts des propriétaires qui souhaiteront s'opposer aux zones réservées. Le «gel», pour cinq ans, de milliers de parcelles habitées est inacceptable. A tout prendre, l'Etat pourrait au moins jouer franc jeu et initier des modifications de zones qui ouvrent des voies de droit usuelles. Ces mesures provisionnelles (la réservation de zones) sont du seul ressort du Conseil d'Etat, qui ne devrait pas en user au-delà du régime d'exception. Nous osons encore espérer qu'une stratégie moins dommageable à la propriété et plus propice à la création de logements sera adoptée.

Zones réservées

Le 24 juin 2015 est entrée en vigueur une modification du règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RaLAT) qui permet au Conseil d'Etat genevois d'instituer des zones réservées. Une carte indiquant ces zones a été adjointe à la modification réglementaire.

La base légale formelle qui a permis cette modification réglementaire est de droit fédéral et contenue dans la loi sur l'aménagement du territoire.

Il s'agit d'une mesure provisionnelle visant à sauvegarder les buts et principes qui régissent l'aménagement du territoire, singulièrement lorsqu'une modification de zone est envisagée.

Les nouvelles dispositions cantonales prévoient que le Conseil d'Etat peut, à titre provisoire et pour une durée de cinq ans au plus, adopter un plan qui crée une zone réservée, et ce pour lui permettre de faire adopter des modifications de zones.

Dès lors, et pendant cette durée, rien ne doit être entrepris qui soit de nature à compromettre les objectifs d'urbanisme ou de réalisation d'équipements publics. Cela permet au Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE), le cas échéant, de refuser, selon son appréciation, les autorisations de construire sollicitées, même si celles-ci sont conformes.

Le DALE fait d'une disposition que le droit fédéral prévoit au titre de mesure d'exception une généralité étendue à une dizaine de périmètres et à des milliers de parcelles. Nul doute que, si cette voie est poursuivie, les juridictions compétentes seront amenées à se déterminer sur la validité des nouvelles dispositions et sur leur usage.

Périmètres visés

Les périmètres qui sont visés par la zone réservée font tous partie des périmètres qui ont été identifiés au sein de l'affiche A 03 du Plan directeur cantonal tel qu'il a été approuvé par les autorités fédérales.

Toutefois, l'ensemble de ces périmètres n'est pas concerné et ce sont une dizaine d'entre eux qui feront prochainement l'objet de mises à l'enquête en vue de l'adoption de zones réservées.

Les parcelles touchées peuvent être identifiées sur la plate-forme électronique SITG. Pour la consulter, rendez-vous sur notre site Internet www.cgionline.ch, à la rubrique «dossiers CGI». Les parcelles visées sont de couleur bordeaux.

La carte à elle seule ne devrait pas fonder juridiquement les zones réservées, le DALE et le Conseil d'Etat vont initier la procédure y relative dans les prochains mois.

Procédure

La procédure utile à la création d'une zone réservée est analogue à la création d'un plan localisé agricole.

Cette procédure d'adoption implique une enquête publique qui ouvre un délai pour les observations tandis que le préavis communal est de la compétence exclusive du maire ou du Conseil administratif.

A l'issue de cette procédure, un délai d'opposition est ouvert après la publication de la décision (du plan) dans la Feuille d'avis officielle. Enfin, la décision sur opposition est du ressort du Conseil d'Etat. L'on retiendra donc que si la procédure ouvre la voie d'observations et d'oppositions, le Conseil d'Etat est l'autorité qui maîtrise cette mesure conservatoire pour cinq ans, et ce sous réserve d'un recours porté à la Chambre administrative de la Cour de justice.

Une question indécise : qu'en est-il du cumul des mesures provisionnelles ?

Aux yeux du DALE, les zones réservées complètent le dispositif existant des refus conservatoires tels que prévus à l'article 13B LaLAT.

Les refus conservatoires sont possibles lorsque l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol paraît nécessaire à l'effet de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics. Dans ce cas, le département peut refuser l'autorisation de construire sollicitée, mais il ne peut s'écouler plus de deux années entre la décision de refus de l'adoption, la modification et l'abrogation d'un plan d'affectation du sol, puisque la mise à l'enquête du projet doit de toute manière intervenir dans les douze mois à compter de la décision de refus.

A défaut du respect de ces conditions, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain dans les limites des lois issues du plan d'affectation du sol en vigueur.

A notre avis la zone réservée équivaut certes à un plan d'affectation, mais elle est contraire à tous les autres plans d'affectation qui créent des droits à bâtir ou les modifient. Ce plan tout à fait particulier vise au contraire à «geler» une situation.

Dès lors, le DALE ne devrait pas pouvoir prendre une mesure conservatoire au sens de la LaLAT en vue de l'adoption d'une zone réservée qui, techniquement, s'apparente à un plan d'affectation, car cette mesure ne contient pas le projet d'aménagement lui-même mais bien une simple mesure conservatoire en vue d'une modification de zone.

En d'autres mots, l'avis ici défendu est le suivant : seule la procédure visant la modification de zones peut fonder le refus conservatoire aux termes de l'art. 13B LaLAT.

Dès lors, l'on devrait affirmer avec prudence, dans l'attente d'éventuelles décisions de justice, qu'il n'est probablement pas envisageable que les délais du refus conservatoire et ceux de la zone réservée puissent s'additionner pour former un délai de sept ans. Cette durée est probablement trop longue quant à l'importante restriction de la propriété. Faut-il en déduire que l'Etat qui aurait prononcé un refus conservatoire de deux ans au sens de l'article 13B LaLAT ne peut plus alors faire usage de l'instrument de la zone réservée pour cinq ans ? La réponse reste ouverte.

Effets de la zone réservée

Le gel des autorisations de construire

L'effet principal de la zone réservée est de permettre à l'autorité compétente de ne pas délivrer une autorisation de construire quand bien même celle-ci remplit les conditions de sa délivrance. Le délai de «gel» peut ainsi s'étendre à cinq ans au maximum. Il s'agit d'une grave restriction à la propriété foncière.

Le DALE a en outre émis une pratique administrative visant à tout de même autoriser les agrandissements mesurés (moins de 40 m²) pour lesquels, en cas de déclassement, le propriétaire devra accepter de renoncer à la plus-value ainsi apportée à hauteur de CHF 100 000.– (décote de l'estimation de la maison au moment de sa cession). Les objets de peu d'importance (moins de 20 m²) pourront être réalisés mais sans aucune prise en compte de leur valeur dans une éventuelle cession après déclassement. Cette pratique se trouve sur notre site www.cgionline.ch dans la rubrique «Dossiers CGI».

L'incertitude ainsi engendrée est pire que tout et susceptible de porter atteinte à la valeur des biens

La perte de valeur est une question controversée chez les experts estimateurs. Il faut impérativement la mettre en perspective avec les mesures d'aménagement du territoire que souhaite promouvoir le Conseil d'Etat, à savoir, en l'occurrence, le déclassement en zone de développement 3 des parcelles visées par la zone réservée.

Mais la problématique ne s'arrête pas là. Le DALE n'ayant pas déterminé exactement les périmètres qu'il souhaite proposer au déclassement au sein des zones en question, l'incertitude est totale !

Dans ce contexte particulier, il est complexe d'estimer les objets visés par la zone réservée. En effet, il fait peu de doute que l'impossibilité de construire ou d'agrandir pendant une durée de cinq ans pègre la valeur du bien immobilier. La proportion de cette décote sera difficile à estimer.

S'agissant de l'anticipation du changement de zones qui devrait faire suite à la zone réservée, les avis sont en revanche beaucoup plus partagés et tendent plutôt à indiquer que seule l'entrée en force de la modification de zones porte un effet sur la valeur des biens concernés. Cette vision est toutefois à mettre en doute au regard du fait que des acquéreurs seront peu enclins à offrir le prix d'une zone villa ordinaire pour un bien se trouvant dans une zone pour laquelle l'Etat officie la volonté de déclasser en zone de développement et dans laquelle les prix seront contrôlés.

Il s'agit donc prioritairement de clarifier la situation quant à la volonté du Conseil d'Etat respectivement du Grand Conseil de déclasser ou non. Il faudra encore savoir si cela se fera en zone ordinaire ou en zone de développement. Enfin, l'on sera encore tributaire, le cas échéant, de changements de pratiques administratives qui déterminent le prix des objets sis en zone de développement.

Effets sur les valeurs fiscales

S'il devait s'avérer que les propriétaires touchés voient le prix de leurs objets restreint, ceux-ci devront alors avoir droit à une modification des valeurs fiscales de leurs immeubles.

Faute d'expérience au sein du canton, et même dans d'autres cantons, il faudra que l'administration fiscale cantonale apprécie cette dévaluation à sa juste valeur. L'opération sera complexe, car l'évolution des valeurs des parcelles voisines devra être comparée avec celle des biens visés par la carte publiée le 24 juin 2015. Là encore, notre association se tiendra à la disposition des propriétaires pour les assister dans ces démarches à l'issue encore incertaine.

Le délai de cinq ans a-t-il commencé à courir ?

Sans même en informer les milliers de propriétaires concernés, le Conseil d'Etat a joint à la modification du règlement d'application de la LaLAT, le 24 juin 2015, une carte des zones susceptibles de devenir des zones réservées.

Contrairement à la promulgation d'un règlement dont on n'aurait pas encore su où il s'appliquerait dans l'attente des procédures de promulgation des zones, ce qui eut été une démarche usuelle en matière d'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat a provoqué un effet anticipé en publiant la carte.

Dans les faits, les restrictions de la propriété foncière issues du régime de la zone réservée ont été déployées. La meilleure preuve en est qu'à notre connaissance, il n'y a plus eu de délivrance d'autorisations de construire dans ces périmètres. En outre, et hormis les propriétaires eux-mêmes, tout acquéreur potentiel ou tout créancier gagiste est déstabilisé quant à la définition de la valeur du bien immobilier touché. Le fisc suivra lorsqu'il sera confronté à la problématique dans les déclarations 2015 et l'appréciation des valeurs fiscales de ces biens.

Dès lors qu'il est tout à fait possible que la publication de la carte ait provoqué les effets des restrictions du droit de la propriété de la zone réservée, il ne nous semble pas complètement déraisonnable de soutenir, sous réserve de la validité de la modification réglementaire elle-même et des procédures d'adoption des zones qui suivront, que le délai de cinq ans a commencé à courir le 24 juin 2015.

En fonction de l'intensité et de la durée des restrictions portées au droit de la propriété, il n'est pas exclu que l'Etat de Genève s'expose, à l'avenir, à des milliers de prétentions au titre de l'expropriation formelle des parcelles touchées. Même s'il faut reconnaître que ce type de prétention est difficile à faire valoir, il faut admettre que l'intensité des mesures envisagées porte une très grave atteinte à la propriété foncière.

En raison de ce qui précède, la CGI se tient à la disposition des propriétaires qui souhaiteront s'opposer aux procédures visant à introduire les zones réservées, non seulement sur le plan politique mais également en usant de tous les moyens de droit utiles.

CHRISTOPHE AUMEUNIER