

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Jacques Jeannerat, Pierre Conne, Alain Meylan, Gabriel Barrillier, Jean Romain, Patricia Läser, Charles Selleger, Patrick Saudan, Nathalie Schneuwly, Renaud Gautier, Antoine Barde, René Desbaillets, Mathilde Chaix

Date de dépôt : 13 avril 2011

Projet de loi

modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) (L 5 05)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit:

Art. 1 Modification

La loi sur les constructions et les installations diverses (LCI), du 14 avril 1988, est modifiée comme suit:

Art. 113, al. 5 (nouveau)

⁵Le département statue sur les demandes d'autorisation relatives à l'installation de capteurs solaires et à l'isolation thermique de l'enveloppe des bâtiments sans préavis de la commission des monuments, de la nature et des sites.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction

La problématique qui fait l'objet du présent projet de loi est double : économies d'énergies et encouragement des énergies renouvelables d'une part, et protection du patrimoine bâti d'autre part sont en effet concernées. L'articulation de ces deux intérêts publics est délicate. Or, en présence d'un conflit entre différents intérêts publics, il revient au législateur de trancher.

I. Le cadre légal

A. Droit actuel

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)¹ contient une disposition dont le sens exact est méconnu. A teneur de l'art. 18a LAT, les installations solaires soigneusement intégrées aux toits et aux façades sont autorisées dans les zones à bâtir et les zones agricoles dès lors qu'elles ne portent atteinte à aucun bien culturel ni à aucun site naturel d'importance cantonale ou nationale.

Cette disposition a été adoptée par les Chambres fédérales le 22 juin 2007² dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr)³, résultant elle-même du train de projets dénommé « Politique agricole 2011 » (PA 2011). Le texte de l'art. 18a LAT tel qu'adopté découle d'une proposition subsidiaire du Conseiller national Marc Suter visant à autoriser « rapidement dans toutes les zones » les installations de production d'énergie renouvelable respectant les sites sur lesquels elles sont implantées à des fins d'accélération des procédures⁴. Constituant une ingérence dans des compétences cantonales, de l'avis du Conseil des Etats, le texte a été édulcoré par la conférence de conciliation, qui n'a gardé dans le cadre de la LAT que la mention des installations « solaires », en biffant l'exigence d'autorisation rapide.

La genèse de l'art. 18a LAT indique que le parlement a souhaité introduire une clause nouvelle destinée à favoriser les installations de

¹ RS 700.

² FF 2007 4449.

³ RS 910.1.

⁴ BO CN 2007, p. 787 s.

production d'énergie renouvelable par l'accélération des procédures. La grande sagesse du Conseil des Etats en a atténué la portée, mais le but principal de cette norme issue des travaux parlementaires reste inchangé. Le respect du patrimoine n'a certes pas été oublié, puisque les installations solaires doivent selon l'art. 18a LAT : 1. être soigneusement intégrées aux toits et aux façades ; 2. ne porter atteinte à aucun bien culturel ; 3. ne porter atteinte à aucun site naturel d'importance cantonale ou nationale.

Les cantons restent donc libres d'aménager leurs procédures comme ils l'entendent, de désigner les autorités compétentes, et, notamment, d'adopter la proposition plus incisive du Conseiller national Suter.

A Genève, la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT)⁵ est muette sur cette question précise, régie essentiellement par la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI)⁶ et par la loi sur l'énergie (LEn)⁷. Cela étant, seul l'art. 64, al. 2 LCI, relatif à l'angle de la pente des toitures, prévoit d'éventuelles « dérogations (...) en vue de faciliter la pose d'installations de captage de l'énergie solaire ». L'ensemble des autres dispositions, en particulier les clauses d'esthétique (art. 15 et 106 LCI par exemple) et les préavis qui s'y rapportent, est donc pleinement applicable aux installations solaires et aux autres mesures permettant des économies d'énergie.

Enfin, d'une manière plus générale, l'art. 89 de la Constitution fédérale⁸, l'art. 160E de la Constitution de la République et canton de Genève⁹, les art. 1, 12 ss Len, ainsi que les art. 113 ss LCI ne laissent planer aucun doute quant à l'importance – croissante – de l'intérêt public que constitue l'utilisation des sources d'énergies renouvelables. La protection du patrimoine bâti demeure également un intérêt public certain, comme en témoignent de nombreuses dispositions de la LCI et, bien sûr, la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS)¹⁰, qui institue la CMNS, commission consultative amenée à donner son préavis sur tous les objets qui, à raison de la matière, sont de son ressort (art. 46 et 47, al. 1 LPMNS).

⁵ RS/GE L 1 30.

⁶ RS/GE L 5 05.

⁷ RS/GE L 2 30.

⁸ RS 101.

⁹ RS/GE A 2 00.

¹⁰ RS/GE L 4 05.

B. Perspectives

Au niveau national, le Conseil fédéral examine actuellement deux motions de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national, adoptées par l'Assemblée fédérale le 15 juin 2010 et le 16 mars 2011¹¹. Les deux textes concernent précisément la problématique des procédures d'autorisation pour les installations de production d'énergie renouvelable.

La première motion exige « *un rapport sur les projets d'infrastructure qui font l'objet d'oppositions* » ainsi que « *des mesures, en collaboration avec les cantons, en vue d'accélérer les procédures d'autorisation pour les projets d'infrastructure présentant un intérêt prépondérant* ».

La seconde motion, rédigée dans le but d'étoffer le mandat déjà confié au Conseil fédéral, charge celui-ci d'examiner « *s'il peut être élaboré une loi de coordination applicable aux installations de production d'énergie renouvelable (les technologies concernées et la taille des exploitations restant à définir) ou si d'autres adaptations de la législation pourraient être entreprises* ». D'une part, elles « *optimiseraient les procédures et les délais aux échelons fédéral, cantonal et communal et, d'autre part, permettraient des recoupements entre différents corpus législatifs (aménagement du territoire, environnement, concessions, construction)* ». La motion ajoute encore : « *la loi de coordination contribuera ainsi à simplifier et à rationaliser les procédures d'autorisation, ceci dans le respect des compétences actuelles dévolues à la Confédération, aux cantons et aux communes. La mise en œuvre peut aussi passer par d'autres mesures.* »

II. L'arrêt du Tribunal administratif du 24 mars 2009

Dans une affaire récente, le Tribunal administratif genevois a jugé qu'il fallait, « *dans la balance des intérêts en présence, faire prévaloir l'intérêt public à la favorisation des énergies renouvelables sur l'intérêt public à la préservation du patrimoine bâti.* »¹²

Le litige concernait l'application de l'art. 106 LCI, soit la clause d'esthétique applicable aux villages protégés, par le DCTI, celui-ci statuant dans ce cas sur préavis de la CMNS. La Commission cantonale de recours en matière administrative avait confirmé la décision du département.

Citant sa propre jurisprudence, le Tribunal administratif a rappelé que « *s'il va de soi que [l'autorité administrative] ne saurait faire abstraction des*

¹¹ Mo. 09.3726 et 10.3344.

¹² ATA/141/2009 du 24 mars 2009.

préavis exprimés, dans les conditions prévues par la loi, [elle] reste libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur »¹³. Les préavis de la CMNS revêtent cependant un caractère prépondérant lorsque plusieurs préavis sont requis, du fait de l'expertise des membres qui la composent. Enfin, une clause d'esthétique telle que celle de l'art. 106 LCI ménage un pouvoir d'appréciation à l'administration, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une notion figée, mais d'une norme évolutive dont l'application dépend des circonstances, des conceptions de l'autorité mais aussi de l'évolution de la société.

Tout en tenant compte de la marge d'appréciation dont jouit le DCTI et de l'importance du préavis de la CMNS, le Tribunal administratif a jugé que celui-ci aurait dû en l'occurrence faire prévaloir l'intérêt public à la favorisation des énergies renouvelables et a annulé la décision de la commission de recours.

III. Commentaire

Le présent projet de loi vise à codifier la jurisprudence du Tribunal administratif en affinant ses contours et en étendant sa portée. En effet, il revient au législateur de trancher en définitive, au moyen d'une loi formelle, les conflits qui peuvent survenir entre deux ou plusieurs intérêts publics.

Il est donc proposé que le DCTI puisse statuer sans préavis de la CMNS pour les demandes d'autorisation relatives à l'installation de capteurs solaires et à l'isolation thermique de l'enveloppe des bâtiments.

Considérer comme prépondérant l'intérêt public à l'encouragement des énergies renouvelables rend superflu le préavis de la CMNS. Le supprimer ne rend en revanche pas illusoires les clauses d'esthétique : la délivrance d'une autorisation de construire fait quoi qu'il en soit suite à une procédure chapeauté par l'office de l'urbanisme. Celui-ci peut vérifier si l'installation est justifiée au regard des normes de protection du patrimoine bâti, en examinant notamment les conditions de l'art. 18a LAT. Par ailleurs, les autres préavis sont conservés, en particulier ceux des communes.

La suppression est étendue à tous les travaux d'isolation thermique de l'enveloppe des bâtiments, tant ce volet des mesures d'économie d'énergie est capital. C'est en lui que réside en effet le plus fort potentiel d'économies. Par conséquent, les mesures d'isolation qui s'imposent pour l'assainissement du parc immobilier ne doivent en aucun cas pouvoir être remises en cause voire empêchées par des considérations de pure esthétique ou de conservation

¹³ *Ibid.*

du patrimoine « en l'état » pour d'autres raisons¹⁴. Là encore, il ne s'agit pas de défigurer le patrimoine bâti. Optimiser sa consommation d'énergie est d'ailleurs possible sans modification apparente de l'enveloppe des bâtiments.

A noter encore que la formulation large choisie pour l'énergie solaire (« capteurs solaires ») doit permettre à la nouvelle de s'appliquer indistinctement aux capteurs thermiques et photovoltaïques.

En résumé, l'absence de préavis de la CMNS simplifiera la procédure et autorisera le DCTI à conduire plus librement la politique visant à favoriser les énergies renouvelables que nous appelons tous de nos vœux. Cette mesure à deux facettes semble d'autant plus intéressante qu'elle touche à la fois à la production d'électricité – à partir d'énergies renouvelables – supplémentaire et aux économies à réaliser. Ce sont là les deux piliers de toute politique énergétique cohérente, en particulier pour permettre de réduire la dépendance de nos sociétés à l'énergie d'origine nucléaire.

Conclusion

Le présent projet vise à donner une assise claire et, partant, la légitimité adéquate à la primauté de l'intérêt public à l'encouragement des énergies renouvelables en supprimant le préavis de la CMNS dans les deux cas prévus par le nouvel art. 113 al. 5 LCI.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

¹⁴ *A ce propos, il faut relever que les progrès sont constants, non seulement pour le rendement et le coût mais aussi en matière d'esthétisme (intégration aux toitures, couleur, tuiles solaires, etc.).*