



Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 8 février 2023

Projet de loi

modifiant la loi sur la protection générale des rives du lac (LPRLac) (L 4 10) (Optimisation des préavis dans le domaine du patrimoine naturel et bâti)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la protection générale des rives du lac, du 4 décembre 1992 (LPRLac – L 4 10), est modifiée comme suit :

Art. 13, al. 2 et 3 (nouvelle teneur)

² Dans ce cadre, les requêtes en autorisation de construire, à l'exception de celles instruites en procédure accélérée, font l'objet d'un préavis de la commune concernée, de la commission des monuments, de la nature et des sites, ainsi que de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature, lorsque le projet de construction touche la protection des grèves et des roselières ou la sauvegarde du cadre végétal.

³ Les demandes d'autorisation instruites en procédure accélérée sont soumises, pour préavis, à la commune concernée, à l'office du patrimoine et des sites, ainsi qu'à l'office cantonal de l'agriculture et de la nature, lorsque le projet de construction touche la protection des grèves et des roselières ou la sauvegarde du cadre végétal.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

¹ La loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (LEaux-GE – L 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 15, al. 4 (nouvelle teneur), al. 5 (abrogé, les al. 6 à 8 anciens devenant les al. 5 à 7)

⁴ Ces dérogations doivent être approuvées par le département et faire l'objet d'une consultation de la commune.

* * *

² La loi sur la protection générale des rives du Rhône, du 27 janvier 1989 (LPRRhône – L 4 13), est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 2 (nouvelle teneur)

² L'aménagement de chemins pédestres et d'emplacements pour les promeneurs peut, sur préavis de la commune intéressée et de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature, être réalisé en dehors des réserves naturelles; leur impact sur le paysage est pris en considération.

* * *

³ La loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de l'Arve, du 4 mai 1995 (LPRArve – L 4 16), est modifiée comme suit :

Art. 5 (nouvelle teneur)

Les requêtes en autorisation de construire font l'objet d'un préavis de la commune concernée et de l'office du patrimoine et des sites, ainsi que de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature, lorsque le projet de construction touche la sauvegarde du cadre végétal.

* * *

⁴ La loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de la Versoix, du 5 décembre 2003 (LPRVers – L 4 19), est modifiée comme suit :

Art. 7 (nouvelle teneur)

¹ Les requêtes en autorisation de construire font l'objet d'un préavis de la commune concernée et de l'office du patrimoine et des sites, ainsi que de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature, lorsque le projet de construction touche la sauvegarde du cadre végétal.

² Dans le périmètre des zones dangereuses dues aux crues délimitées par le plan visé à l'article 2, alinéa 1, la délivrance des autorisations de construire peut être subordonnée à des mesures de protection contre les dangers dus aux crues ou à des mesures d'assainissement du site.

* * *

⁵ La loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (LForêts – M 5 10), est modifiée comme suit :

Art. 11, al. 3 (nouvelle teneur), al. 4 (abrogé, les al. 5 et 6 anciens devenant les al. 4 et 5)

³ Les demandes d'autorisation de construire sont soumises, pour préavis, à la commune concernée ainsi qu'à l'office cantonal de l'agriculture et de la nature.

* * *

⁶ La loi instituant une commission consultative de la diversité biologique, du 20 mai 1999 (LCCDB – M 5 38), est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 2, lettres b et c (abrogées, la lettre d ancienne devenant la lettre b)

Art. 3 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. Contexte général

Dans le cadre d'un audit du service d'audit interne de l'Etat de Genève (SAI), il est ressorti la nécessité de clarifier et de simplifier la pluralité de préavis en matière de paysage et de ses composants.

L'avis du SAI, partagé par le département du territoire, met l'accent sur le besoin de clarification des prérogatives des différents offices et commissions. Au vu des enjeux de coordination dans le domaine du paysage et d'autres thématiques, comme le patrimoine naturel, abordées dans les différentes lois qui lui sont associées (LPMNS¹, LForêts², LPRLac³, LPRRhône⁴, LPRArve⁵, LPRVers⁶), les offices chargés des préavis dans ces domaines (office de l'urbanisme (OU), office du patrimoine et des sites (OPS), office cantonal de l'eau (OCEau), office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN)) partagent ce constat et sont convenus qu'il était nécessaire de procéder à des modifications légales et réglementaires allant en ce sens. Le but est de rendre les prérogatives respectives des offices et commissions plus claires et les processus de travail plus fluides, tout en veillant à assurer une protection optimale du patrimoine bâti et naturel genevois. Cela permettra aux deux commissions que sont la commission consultative de la diversité biologique (CCDB) et la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) d'investir plus de temps pour fournir un avis pluridisciplinaire sur les projets à fort impact sur le territoire et ainsi de compléter l'avis de l'administration par un regard de la société civile.

Le Conseil d'Etat a identifié 2 étapes pour accomplir cette mission : la première, qui fait l'objet du présent projet de loi, vise à fluidifier et simplifier les processus de préavis émis, dans la procédure d'autorisation de construire,

¹ Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976 (rs/GE L 4 05).

² Loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (rs/GE M 5 10).

³ Loi sur la protection générale des rives du lac, du 4 décembre 1992 (rs/GE L 4 10).

⁴ Loi sur la protection générale des rives du Rhône, du 27 janvier 1989 (rs/GE L 4 13).

⁵ Loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de l'Arve, du 4 mai 1995 (rs/GE L 4 16).

⁶ Loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de la Versoix, du 5 décembre 2003 (rs/GE L 4 19).

par les offices et commissions officielles chargés de la protection de la nature, des sites et du paysage.

La seconde étape porte plus généralement sur la mise en œuvre de la politique de protection du patrimoine naturel et bâti et de la refonte de législation de référence qu'est la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976 (LPMNS; rs/GE L 4 05). Elle nécessite un temps d'analyse plus long et sera conduite dès 2024 en associant les commissions spécialisées concernées, en particulier la CMNS, la CCDB et la commission d'urbanisme (CU).

II. Contexte particulier

Le présent projet de loi porte sur les lois de protection des rives du lac, du Rhône et d'autres cours d'eau, ainsi que sur les dérogations à la distance prévues par les lois sur les forêts et sur les eaux.

Ces lois prévoient actuellement les préavis de la CMNS, de la CCDB et de l'OCAN sans distinction de matière. Dans l'écrasante majorité des dossiers, les préavis rendus par ces 3 instances sont similaires, amenant de nombreuses personnes à examiner un même dossier sous un même angle avec un même préavis. Et pour les quelques cas divergents (pour exemple, seuls 3% de la masse des préavis OCAN-CCDB en lien avec la loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (LForêts; rs/GE M 5 10), et les lois sur les protections des rives), l'autorité directrice s'appuie en général sur le préavis du département chargé de l'application de la loi. L'idée du présent projet de loi est ainsi de réduire le nombre de préavis similaires et d'accorder la seule compétence à l'office spécialisé concerné.

Ainsi, dans ce travail de clarification, le Conseil d'Etat propose de veiller à ne confier en principe la charge de préavis qu'à une seule instance pour une base légale spécifique et de confier a priori la charge au service métier expert plutôt qu'à une commission. En plus de renforcer la qualité des préavis et d'assurer leur cohérence, cet objectif d'éviter au maximum les doubles préavis permet d'accélérer le processus d'instruction des autorisations de construire et d'économiser les ressources des offices et des commissions officielles. Seule est maintenue la compétence de la CMNS dans le périmètre de protection des rives du lac afin d'assurer un regard pluridisciplinaire et représentatif de la société civile considérant la diversité et la complexité des usages qu'on y trouve.

Le présent projet de loi s'inscrit, dans une certaine mesure, dans la continuité des lois 11283 et 12001. Pour mémoire, la loi 11283, adoptée le

24 janvier 2014, a notamment modifié la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (LCI; rs/GE L 5 05), en prévoyant que, en matière de procédure accélérée, sauf exception, les préavis des commissions officielles sont exprimés, sur délégation, par les services spécialisés concernés, des exceptions étant si nécessaire définies par lesdites commissions (nouvel al. 8 de l'art. 3 LCI).

La loi 12001, adoptée par le Grand Conseil le 22 septembre 2017, fixait quant à elle une nouvelle répartition des compétences entre la CMNS et l'OPS, en ce sens que les préavis délivrés dans le cadre des procédures accélérées d'autorisation de construire relèvent désormais de l'administration et ne passent plus par la CMNS.

III. Commissions spécialisées

Commission consultative de la diversité biologique (CCDB)

Elle est instituée par la loi éponyme, du 20 mai 1999 (LCCDB; rs/GE M 5 38), et ses compétences couvrent les enjeux relatifs à la flore, à la faune, et aux sites et biotopes favorables à la diversité biologique.

Elle est consultée sur les projets ayant une incidence majeure sur ces thématiques et préavise notamment en matière de régulation de la faune, de dérogation à la distance à la forêt et de cheminements aux bords du Rhône. Seuls ces deux derniers points sont concernés par le présent projet de loi, réduisant le périmètre de préavis de la CCDB de près de 90%.

La CCDB a validé le présent projet de loi, souhaitant se concentrer sur la consultation en amont des projets ayant un impact notable sur le territoire, la concertation entre les milieux intéressés et toute autre action de sensibilisation.

Commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS)

Instituée par la LPMNS, cette commission a été constituée en 1921 et est représentative de spécialistes de la protection du patrimoine, de la nature et des sites, ainsi que de la société civile.

Ses compétences sont décrites dans un arsenal législatif assez large, couvrant les lois concernées par le présent projet de loi, la LCI, ainsi que dans le règlement général d'exécution de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 29 novembre 1976 (RPMNS; rs/GE L 4 05.01).

Ses préavis portent sur toutes les autorisations de construire en procédure ordinaire concernant des bâtiments protégés par :

- une mesure individuelle (classement, inscription à l'inventaire, bâtiment maintenu dans un plan de site);
- un périmètre défini dans la LCI (vieille-ville et secteur sud des anciennes fortifications, ensembles du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle, secteur Rôtisserie-Pêlisserie et Vieux Carouge);
- une zone d'aménagement protégée (villages protégés et lacs et cours d'eau).

Elle est également sollicitée dans les projets d'aménagement, soit en consultation pour des grands projets d'infrastructure, soit comme instance de préavis dans les plans d'affectation spéciaux comportant des bâtiments dignes de protection ou situés dans des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS).

Le présent projet de loi porte sur environ 10% des préavis rendus par la CMNS, une moitié étant transférée à l'OPS et l'autre à l'OCAN et à l'OCEau.

La CMNS pourra se concentrer davantage sur les préavis et consultations en matière de grands projets d'aménagement et d'infrastructure.

Consultée, la CMNS s'est déclarée défavorable au présent projet de loi, car elle considère qu'elle aurait dû conserver la compétence de préavis dans toutes les lois de protection des rives et des cours d'eau.

Le Conseil d'Etat ne souscrit pas à ce point de vue, mais partage l'avis de la CMNS s'agissant des constructions dans le périmètre des rives du lac, qui forment un paysage majeur pour le canton de Genève.

IV. Commentaire article par article

Loi sur la protection générale des rives du lac, du 4 décembre 1992 (LPRLac – L 4 10) : art. 13, al. 2 et 3 (nouvelle teneur)

Les lois sur la protection des rives constituent des lois générales de protection des milieux naturels et du paysage, dont les buts seraient vidés de leur sens s'ils étaient dissociés de la vision globale. Comme le titre de ces lois l'indique, celles-ci visent une protection générale, comprenant tous les aspects caractéristiques des rives (paysages, milieux naturels dignes de protection, sites évocateurs du passé). Le paysage proprement dit est d'emblée caractérisé par une grande diversité d'éléments, tels que la végétation, l'hydrologie, le relief, l'histoire, les usages et le patrimoine bâti notamment.

Il résulte de ces considérations que la compétence générale de préavis reste confiée aux instances chargées du patrimoine bâti, soit pour elles la CMNS pour les procédures ordinaires et l'OPS pour les procédures accélérées.

En parallèle, les compétences spécifiques liées à la protection des biotopes lacustres et du cadre végétal sont précisées dans la loi et passent de la CCDB vers l'OCAN, conformément au principe général retenu de confier la charge au service métier expert plutôt qu'à une commission. A noter que la définition du cadre végétal est donnée à l'article 10 du règlement sur la protection du paysage, des milieux naturels et de la flore, du 25 juillet 2007 (RPPMF ; rs/GE L 4 05.11) : « Par cadre végétal, l'on entend l'ensemble des arbres, arbustes et plantes terrestres ou aquatiques qui constituent la richesse, notamment paysagère, d'un site. »

Loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (LEaux-GE – L 2 05) : art. 15, al. 4 (nouvelle teneur), al. 5 (abrogé, les al. 6 à 8 anciens devenant les al. 5 à 7)

Dans cette thématique, la vision globale, portée par l'OCEau, est notamment développée avec les schémas de protection, d'aménagement et de gestion des eaux (SPAGE), qui ont été soumis à la CMNS pour fixer un cadre dérogatoire général.

Il est ainsi proposé que ce soit l'OCEau qui approuve seul les dérogations, qu'il s'agisse de demandes d'autorisation de construire instruites en procédure ordinaire ou en procédure accélérée. La distinction – fondée sur le type de procédure d'autorisation de construire – résultant des alinéas 4 et 5 actuels n'ayant plus lieu d'être, l'alinéa 5 peut être abrogé.

Loi sur la protection générale des rives du Rhône, du 27 janvier 1989 (LPRRhône – L 4 13) : art. 4, al. 2 (nouvelle teneur)

Au vu du peu d'enjeux bâtis sur les rives du Rhône, il est prévu une seule compétence de préavis, désormais attribuée à l'OCAN, avec l'ajout d'une précision sur son périmètre d'analyse afin d'assurer la continuité de la vision paysagère d'ensemble, précédemment portée par la CMNS.

Loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de l'Arve, du 4 mai 1995 (LPRArve – L 4 16) : art. 5 (nouvelle teneur)

La vision globale est portée par l'OPS, qui peut préavis en s'inspirant des fiches de bonnes pratiques de la CMNS sur l'architecture, les gabarits, les sols et les sous-sols dans le périmètre de protection des rives. La compétence de la CMNS est ainsi transférée vers l'OPS.

Dans le même temps, il est précisé que les compétences spécifiques liées à la protection du cadre végétal restent de la compétence de l'OCAN. Celles de la CCDB passent vers l'OCAN, conformément au principe retenu de confier la charge au service métier expert plutôt qu'à une commission.

Ici aussi, la distinction entre procédure d'autorisation de construire ordinaire et procédure accélérée n'aura plus lieu d'être si bien que deux alinéas distincts ne se justifient plus.

Loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de la Versoix, du 5 décembre 2003 (LPRVers – L 4 19) : art. 7 (nouvelle teneur)

Comme pour le Rhône, les enjeux du bâti sur les rives de la Versoix sont moindres. Pour le surplus, le commentaire relatif à l'article 5 LPRArve vaut *mutatis mutandis* ici en ce qui concerne les compétences de préavis.

L'alinéa 2 reprend la 2^e phrase de l'alinéa 1 actuel.

Loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (LForêts – M 5 10) : art. 11, al. 3 (nouvelle teneur), al. 4 (abrogé, les al. 5 et 6 anciens devenant les al. 4 et 5)

Actuellement, les dérogations à la distance des constructions par rapport à la forêt, octroyées par l'office des autorisations de construire (OAC) (cf. art. 18, al. 1, du règlement d'application de la loi sur les forêts, du 18 septembre 2019 (RForêts; rs/GE M 5 10.01)), font l'objet de pas moins de 4 préavis (2 offices et 2 commissions officielles), ce qui nuit à la cohérence des préavis.

Dans cette thématique, la vision globale – portée par l'OCAN, service métier expert selon la législation sur les forêts –, est notamment développée au travers de la révision en cours du plan directeur forestier (PDFo), qui fixe un cadre dérogatoire général. Le PDFo a fait l'objet d'une large consultation des offices et commissions concernés, dont la CMNS et la CCDB.

Conformément au principe général retenu de confier la charge au service métier expert plutôt qu'à une commission, il est proposé que l'OCAN préavise seul l'ensemble des demandes d'autorisation de construire, qu'il s'agisse de demandes instruites en procédure ordinaire ou accélérée.

L'alinéa 3 est adapté en conséquence et l'alinéa 4 peut être abrogé.

Loi instituant une commission consultative de la diversité biologique, du 20 mai 1999 (LCCDB – M 5 38) : art. 3, al. 2, lettres b et c (abrogées, la lettre d ancienne devenant la lettre b)

L'abrogation de la lettre b résulte de la modification de l'article 11, alinéa 3 LForêts, qui supprime le préavis de la CCDB, et celle de la lettre c de la modification de l'article 4, alinéa 2 LPRRhône.

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

Annexe : Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET

Projet de loi modifiant la loi sur la protection générale des rives du lac (LPRLaC - L 4 10)

Projet présenté par le département du territoire

(montants annuels, en mios de fr.)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	dès 2030
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Date et signature du responsable financier :

16.01.23