



Signataires : François Erard, Patricia Bidaux, Jacques Blondin, Souheil Sayegh, Thierry Arn, Anne Carron

Date de dépôt : 10 septembre 2024

Projet de loi

modifiant la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS) (L 4 05) (*Pour mettre fin aux diktats de la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS)*)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976, est modifiée comme suit :

Art. 6A, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ L'avis du canton, requis conformément à l'article 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, du 1^{er} juillet 1966, est donné après consultation des communes et des associations d'importance cantonale concernées.

Art. 7, al. 2 (nouvelle teneur)

² Toutefois, si la demande de mise à l'inventaire porte sur un immeuble dont la démolition ou la transformation est prévue par :

- a) une autorisation de construire ou de démolir en force ou
- b) un plan localisé de quartier ou un plan de site, l'un et l'autre entrés en force depuis moins de cinq ans,

elle est sans délai déclarée irrecevable.

Art. 10, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Toutefois, si la demande de classement porte sur un immeuble dont la démolition ou la transformation est prévue par :

- a) une autorisation de construire ou de démolir en force ou
- b) un plan localisé de quartier ou un plan de site, l'un et l'autre entrés en force depuis moins de cinq ans,

elle est sans délai déclarée irrecevable.

Art. 15, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Les simples travaux ordinaires d'entretien et les transformations de peu d'importance peuvent être autorisés par l'autorité compétente, pour autant qu'ils aient fait l'objet d'une demande d'autorisation ordinaire au sens de l'article 3, alinéa 1, de la loi sur les constructions et installations diverses, à l'exclusion des procédures accélérées prévues à l'article 3, alinéas 7 et 8, de ladite loi.

Art. 39, al. 1 et 3 (nouvelle teneur)

¹ Le projet de plan de site est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat, du Grand Conseil ou d'une commune ; il est mis au point par le département dans le respect de la demande et en collaboration avec la commune, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers.

³ Le conseil administratif, le maire, élabore à cet effet un projet de plan de site. Sur préavis du conseil municipal exprimé sous forme de résolution, le projet est transmis au Conseil d'Etat, lequel, après s'être assuré qu'il répond sur le plan formel aux exigences légales, est alors tenu d'engager la procédure prévue à l'article 40.

Art. 42C Bâtiments dignes d'intérêt (nouvelle teneur)

Par bâtiment présentant un intérêt sur le plan du patrimoine, il faut en principe entendre :

- a) tout bâtiment classé, inscrit à l'inventaire, situé dans une zone protégée ou formant un ensemble protégé de la fin du XIX^e siècle ou du début du XX^e siècle, qui de ce fait doit être maintenu ;
- b) tout bâtiment dont le maintien est imposé par un plan d'affectation du sol, notamment un plan de site ou une autre mesure de protection du patrimoine.

Art. 46 à 49 (abrogés)

Art. 62, al. 5 (abrogé)**Art. 2 Modifications d'autres lois**

¹ La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30), du 4 juin 1987, est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 3, lettre d (abrogée)

* * *

² La loi sur les commissions d'urbanisme et d'architecture (LCUA) (L 1 55), du 24 février 1961, est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La commission d'urbanisme est composée de 13 membres titulaires et de 3 suppléants, tous choisis en raison de leur connaissance des problèmes touchant à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire.

Art. 4, al. 1 et 3 (nouvelle teneur)

¹ La commission d'architecture est consultative. Sous réserve des projets d'importance mineure, elle donne son avis en matière architecturale au département du territoire, lorsqu'elle en est requise par ce dernier, sur les projets faisant l'objet d'une requête en autorisation de construire. En matière d'autorisations de construire instruites selon la procédure accélérée, sauf exception, le préavis de la commission est exprimé, sur délégation, par le service spécialisé concerné. Si nécessaire, les exceptions sont définies par ladite commission.

³ Restent réservées les compétences attribuées à la commission d'architecture par d'autres dispositions légales.

* * *

³ La loi sur la protection générale des rives du lac (LPRLac) (L 4 10), du 4 décembre 1992, est modifiée comme suit :

Art. 13, al. 2 (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, le cas échéant de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature, ainsi que de la commission consultative de la diversité biologique.

* * *

⁴ La loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) (L 5 05), du 14 avril 1988, est modifiée comme suit :

Art. 10, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Dans un périmètre délimité, le Conseil d'Etat peut édicter, sur préavis de la commission d'urbanisme et de la commission d'architecture, et après consultation de la commune, des règlements concernant la limitation du degré d'occupation des terrains, les dimensions, le caractère architectural, le genre et la destination des constructions afin de conserver ou d'assurer le caractère, l'harmonie ou l'aménagement de certains quartiers.

Art. 12D, lettre e (nouvelle teneur)

Des jours ouvrants peuvent être créés dans les combles aux conditions suivantes :

- e) pour les lucarnes, dans les 4 premières zones de constructions, la longueur de la projection au sol ne dépassera pas la moitié de celle de la façade. Après préavis de la commission d'architecture, les lucarnes peuvent être regroupées.

Art. 15, al. 2 (nouvelle teneur)

² La décision du département se fonde notamment sur le préavis de la commission d'architecture. Elle tient compte également, le cas échéant, de ceux émis par la commune ou les services compétents du département.

Art. 23, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Après consultation de la commune, le département établit des cartes indicatives, par quartier, des immeubles susceptibles d'être surélevés. La délivrance d'une autorisation en application de l'alinéa 3 est subordonnée à l'adoption par le Conseil d'Etat de la carte applicable à l'immeuble concerné.

Art. 27, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Pour les quartiers de Sécheron-est, Grand-Pré/Servette/Prairie, Saint-Jean/Les Délices, La Jonction, Arve/Acacias, Carouge-est, Malagnou, Les Vollandes et avenue de la Roseraie/avenue de Champel, le département

établit, après consultation de la commune, des cartes indicatives des immeubles susceptibles d'être surélevés. La délivrance d'une autorisation en application de l'alinéa 3 est subordonnée à l'adoption par le Conseil d'Etat de la carte applicable à l'immeuble concerné.

Art. 37, al. 2 (nouvelle teneur)

² Toutefois, sur préavis de la commission d'architecture, le département peut déroger à cette disposition lorsqu'il est fait application de l'article 21, alinéa 5.

Art. 85 Préavis (nouvelle teneur)

¹ Les demandes d'autorisation, y compris celles instruites en procédure accélérée, ainsi que les travaux de réfection de façades et de toitures sont soumis, pour préavis, à l'office du patrimoine et des sites.

² Les préavis sont motivés.

Art. 93, al. 1 et 3 (nouvelle teneur)

¹ Les demandes d'autorisation concernant des immeubles visés à l'article 89 sont soumises, pour préavis, à l'office du patrimoine et des sites.

³ L'office du patrimoine et des sites formule son préavis après s'être renseigné sur les servitudes et les dispositions qui ont régi l'aménagement initial du quartier, de la rue et des constructions au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle.

Art. 93A, al. 3 (nouvelle teneur) et al. 4 (abrogé, l'al. 5 ancien devenant l'al. 4)

³ Les demandes d'autorisation, y compris celles instruites en procédure accélérée, sont soumises, pour préavis, à l'office du patrimoine et des sites.

Art. 96 Préavis (nouvelle teneur)

¹ Les demandes d'autorisation, y compris celles instruites en procédure accélérée, ainsi que les travaux de réfection de façades et de toitures sont soumis, pour préavis, à la commune de Carouge et à l'office du patrimoine et des sites.

² Les préavis sont motivés.

Art. 98, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le même gabarit doit être appliqué à toutes les faces d'une construction, à l'exception des murs en attente (art. 31). Toutefois, le département peut, sur

préavis de l'office du patrimoine et des sites, accorder les dérogations en vue de faciliter la rénovation du vieux Carouge, s'il n'en résulte pas d'atteinte au caractère architectural.

Art. 99, al. 2 (nouvelle teneur)

² Toutefois, le département peut, sur préavis de l'office du patrimoine et des sites, accorder des dérogations aux dispositions de l'alinéa 1 pour harmoniser la toiture d'une construction avec celles des constructions voisines, ou pour d'autres motifs d'ordre esthétique.

Art. 101, al. 2 (nouvelle teneur)

² Toutefois, le département peut, sur préavis de l'office du patrimoine et des sites, accorder des dérogations à l'alinéa 1 pour la transformation ou la reconstruction de bâtiments d'angle (vues droites croisées). Les conditions sont fixées par voie de règlement.

Art. 103, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ En vue :

- a) de permettre un aménagement rationnel ;
- b) d'assainir un îlot ;
- c) d'améliorer l'aménagement de cours et de jardins,

le département peut, sur préavis de l'office du patrimoine et des sites, subordonner la délivrance d'une autorisation de construire ou de transformer à certaines mesures, telles que le remaniement parcellaire ou la cession fiduciaire des droits à l'Etat, ainsi que la démolition partielle ou totale de bâtiments, l'exécution de terrassements ou la suppression de murs de clôture, de dépôts ou de parcs à voitures.

Art. 105 Limites de zone (nouvelle teneur)

Sous réserve des dispositions de l'article 15 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, les limites exactes de zone des villages protégés sont déterminées par des plans de détail adoptés par le Conseil d'Etat sur préavis du département, de la commune intéressée et de la commission de l'urbanisme.

Art. 106, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Dans les villages protégés, le département, sur préavis de la commune et de l'office du patrimoine et des sites, fixe dans chaque cas particulier l'implantation, le gabarit, le volume et le style des constructions à édifier, de manière à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle de ces

agglomérations ainsi que le site environnant. Le département peut en conséquence, à titre exceptionnel, déroger aux dispositions régissant les distances entre bâtiments, les distances aux limites de propriétés et les vues droites.

Art. 3 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

La commission des monuments, de la nature et des sites : facteur de blocages institutionnels

La commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) a été créée par la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS), du 4 juin 1976¹. La vocation de cette commission, nommée par le Conseil d'Etat, a toujours été de participer aux discussions sur l'aménagement du territoire en formulant des préavis consultatifs visant la protection du patrimoine.

Partenaire privilégié du département du territoire, la commission – étant donné sa composition réunissant des professionnels de la construction, des architectes et des historiens du patrimoine – a peu à peu vu ses prises de position gagner en poids sur les décisions d'autorisation de construire aussi bien que sur les décisions judiciaires en la matière.

La mise en place d'un office du patrimoine et des sites (OPS) regroupant différents services développant une activité et une expertise poussée dans les domaines de la protection du patrimoine, dans l'inventaire du patrimoine historique bâti ainsi que sur l'évaluation archéologique des vestiges a permis de faire face à l'augmentation du nombre de demandes dans un canton urbain en pleine mutation comme Genève. Tant et si bien qu'un imbroglio est apparu au sujet de la répartition des tâches et des compétences entre l'OPS et la CMNS.

En 2017, une modification de la LPMNS² a été adoptée afin de clarifier le nouveau rôle de la CMNS face à un office désormais en mesure de répondre avec efficacité et avec une plus grande rapidité aux demandes de construction touchant à la protection du patrimoine ou des zones protégées.

Ainsi les préavis portant sur les autorisations instruites « en procédure accélérée » (APA) dont le champ porte sur des dossiers de transformation intérieure de bâtiment ou nécessitant des délais très courts incompatibles avec l'organisation de travail de la commission ont été retirés à la CMNS au profit des services de l'OPS disposant des compétences et de l'infrastructure pour répondre à ces procédures accélérées.

Autre modification de taille, la CMNS ne se prononcera qu'une seule fois sur chaque dossier ayant fait l'objet de son préavis.

¹ L 4 05

² PL 12001-A-I

La CMNS : un réel blocage des nécessaires rénovations liées à la transition énergétique

A la suite de l'adoption de ces modifications législatives, d'importances décisions de la Chambre administrative de la Cour de justice genevoise ont mis en lumière l'empiètement des avis consultatifs de la CMNS sur le travail du service des monuments et des sites (SMS) qui avait refusé des autorisations de construire ou de rénovation pour des questions « d'impact esthétique ».

Dans son arrêt du 27 novembre 2018³, la Chambre administrative soulève l'exemple d'une société coopérative souhaitant changer les installations de chauffage d'immeubles situés sur des parcelles de développement 4B protégées et la pose de panneaux solaires thermiques.

La Cour rappelle le principe selon lequel ni le constituant ni le législateur, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau cantonal, n'ont fixé de « hiérarchie des valeurs » parmi les tâches de l'Etat, dont font partie tant la sauvegarde du paysage que la protection de l'environnement en général (ATF 132 II 408, c. 4.5.1). Ainsi – continue la Cour – on ne saurait exclure a priori que la protection d'un site protégé le cède à l'intérêt que représenterait une installation respectueuse de l'environnement en termes d'économie d'énergie, plus son intérêt s'accroît. A l'inverse, plus un site protégé est important, plus il convient de se montrer restrictif à l'égard de projets susceptibles d'y porter atteinte. Et la Cour de conclure à la recevabilité du recours de la société coopérative à l'encontre de la décision du SMS qui voulait minimiser le projet pour des questions d'incompatibilité esthétique des panneaux solaires.

Dans son arrêt du 23 août 2022⁴, la Chambre administrative va encore plus loin en critiquant directement les procédures de la CMNS dans le cadre d'une autre affaire de pose de panneaux solaires qui respectait la directive de l'OCEN et à laquelle s'opposait la CMNS (ATA/1278/2018) : « Les préavis de la CMNS qui se répétaient sans jamais prendre en compte ni même mentionner les efforts d'intégration proposés par les recourants apparaissaient dogmatiques à l'extrême »⁵.

Dans l'arrêt, la Cour relève que le SMS avait refusé, à un propriétaire d'une maison sise en zone 4B protégée, la pose de panneaux solaires noirs et exigé des panneaux couleur « tuile », plus coûteux et moins efficaces. La Cour a admis le recours du propriétaire en rappelant encore une fois que le

³ ATA/1275/2018 du 27 novembre 2018.

⁴ ATA/826/2022 du 23 août 2022.

⁵ ATA/826/2022 du 23 août 2022, p. 20.

refus d'autorisation de construire des panneaux photovoltaïques noirs, plus efficaces que des panneaux couleur tuile, tant en matière de production d'énergie qu'en termes d'investissements financiers, pour des considérations esthétiques ne remplit pas les conditions d'un cas très exceptionnel particulièrement bien justifié par la présentation et la discussion des intérêts opposés jugés prépondérants.

La jurisprudence constante de la Cour de justice genevoise signale désormais que l'approche de la CMNS face aux rénovations des installations liées à la transition énergétique est caduque et ne tiendra plus face à des recours portés à la Chambre administrative. Elle ne fera que retarder des transformations nécessaires et utiles dans la lutte contre le dérèglement climatique.

Ainsi, les décisions prises par la CMNS conduisent parfois à devoir redéposer de multiples modifications de projets d'aménagement, ce qui rallonge inutilement les procédures parfois sur plusieurs années, avec pour corollaire des coûts qui explosent. Ce sans compter qu'il faudra, pour répondre aux desideratas de la commission, consentir à des investissements supplémentaires, dont la justification est discutable. La CMNS prend ainsi ses décisions sans réelle pesée d'intérêt.

La CMNS : quel rôle pour l'avenir ?

Lors des auditions de la commission d'aménagement dans le cadre du PL 12001-A-I, la délégation de la CMNS a admis que l'administration pourrait reprendre une partie de ses tâches afin que celle-ci assure davantage de missions pédagogiques pour le patrimoine⁶. Parmi ces « missions pédagogiques », l'on retrouve la rédaction de fiches de bonnes pratiques au sens de l'art. 5 al. 2 let. j RPMNS⁷ qui prévoit que la CMNS a pour attribution d'élaborer et publier, en collaboration avec l'autorité compétente, des règles de bonnes pratiques en matière de protection du patrimoine destinées à l'ensemble des professionnels concernés ainsi que, à titre didactique, à l'ensemble de la population genevoise intéressée.

A ce propos, le Conseil d'Etat a été invité, par le truchement de la question écrite urgente QUE 1807 du député Cyril Aellen, à se prononcer sur la place de ces fiches de bonnes pratiques dans l'arsenal législatif cantonal et sur leur portée juridique. Le Conseil d'Etat a convenu que ces fiches de

⁶ PL 12001-A-I, p. 5.

⁷ Règlement d'application de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 29 mars 2023 (RS/GE L 4 05.01).

bonnes conduites « ne se substituent ni aux lois ni aux règlements, mais elles permettent de répondre à la mission confiée par le Conseil d'Etat ». Pour le surplus, le Conseil d'Etat ajoute que ces fiches ne constituent pas un justificatif pour un préavis de la CMNS mais lui permettent de motiver ses préavis.

En d'autres termes, ces codes de bonnes pratiques édités par la CMNS servent à motiver les préavis de la CMNS. Si les instruments de *soft law* sont reconnus dans l'ordre juridique, leur portée ne peut aller jusqu'à se substituer à des décisions administratives et peser sur les délibérations des autorités judiciaires.

Face à ce mélange des genres d'une commission à la fois professionnelle, politique, issue de la société civile et répondant à un mandat public inscrit dans la loi, force est de constater que la CMNS ne trouve plus sa place dans sa configuration actuelle.

Si l'on veut que l'office du patrimoine et des sites (OPS) puisse répondre pleinement à ses missions de préservation du bâti de qualité et de l'environnement naturel, d'encouragement à la diffusion des connaissances sur le patrimoine genevois, de soutien aux propriétaires dans leurs travaux de restauration, il faut commencer par supprimer le doublon évident et contre-productif que constitue la CMNS.

Si l'on veut pouvoir rénover et assurer la transition énergétique sur le bâti en zone protégée, c'est-à-dire le bâti qui a le plus besoin de ces installations et rénovations, il convient de supprimer une commission qui se révèle être plus un frein qu'un moteur dans l'accompagnement de ces transformations indispensables.

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