



Date de dépôt : 23 novembre 2022

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de Cyril Aellen : Les fiches de « bonnes pratiques » de la CMNS font-elles force de loi ?

En date du 4 novembre 2022, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

Sur le site internet de l'Etat, il est mentionné que la commission des monuments de la nature et des sites (CMNS) a élaboré, en collaboration avec l'office du patrimoine et des sites (OPS), cinq fiches de bonnes pratiques mettant en lumière les procédés couramment appliqués sur les projets qui leur sont soumis.

Ces guides auraient été réalisés pour sensibiliser et faciliter la compréhension du public, particulièrement les propriétaires et leurs mandataires, aux enjeux liés au patrimoine.

En particulier, la CMNS a réalisé une « Fiche de bonnes pratiques en vue d'une appréciation qualitative des projets architecturaux »¹ relative à l'architecture et aux gabarits dans le périmètre de la loi sur la protection générale des rives du lac (LPRLac). Il sied par ailleurs de préciser que les limites de la zone concernée par la LPRLac sont très irrégulières.

Sur la base de ce guide, il apparaît que, lors des préavis formulés par la CMNS, celle-ci obligerait toute nouvelle construction, du périmètre concerné par la LPRLac, à avoir une teinte rouge hachuré, ou noire. La CMNS se baserait pour la justification de ses préavis sur la fiche des bonnes pratiques précitée, ainsi que sur le respect de l'article 8 LPRLac, mentionnant que des teintes foncées doivent être privilégiées par souci d'intégration dans le périmètre concerné.

¹ <https://www.ge.ch/document/17287/telecharger>

Pourtant, ladite fiche des bonnes pratiques ne mentionne aucunement des critères liés aux teintes des constructions dans le périmètre concerné par la LPRLac.

En outre, l'article 8 LPRLac dit uniquement que « Le choix des teintes et matériaux doit respecter le caractère du site ». Or, si on observe l'ensemble du périmètre concerné, il se caractérise plutôt par des constructions blanches dans un environnement vert. On peine donc à comprendre pourquoi la CMNS souhaiterait y implanter des constructions foncées.

D'autant que ceci est très questionnable d'un point de vue purement environnemental, l'Etat souhaitant plutôt de manière générale dans ses objectifs éviter les îlots de chaleur et favoriser les constructions amenant de la fraîcheur dans les quartiers, selon l'axe 4 « Aménagement du territoire » du plan climat cantonal 2^e génération.

Le Conseil d'Etat est donc respectueusement invité à répondre aux questions suivantes :

- Les fiches de bonnes pratiques édictées par la CMNS font-elles aussi office de base légale ? Quelle est la portée juridique de ces fiches de bonnes pratiques ? Font-elles office d'application de la loi, à l'image d'un règlement ?*
- Le cas échéant, ces fiches de bonnes pratiques sont-elles régulièrement révisées afin de s'adapter aux objectifs environnementaux édictés par le canton ?*
- La CMNS est-elle en droit de justifier ses préavis sur la base d'une fiche de bonnes pratiques ? Le cas échéant, est-elle en droit de justifier ses préavis sur la base de critères non explicités dans lesdites fiches ?*
- Est-ce que la loi est la seule base légale sur laquelle la CMNS peut s'appuyer pour formuler ses préavis ?*
- Dans le cas précité, la CMNS peut-elle exiger des teintes qui ne correspondent pas à la nature du site ?*
- Compte tenu de l'urgence climatique, est-il raisonnable d'exiger des teintes foncées ?*
- Enfin, quel est le bien-fondé d'une exigence accrue en matière de surface en pleine terre ?*

L'auteur remercie d'ores et déjà le Conseil d'Etat de la réponse apportée.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En septembre 2019, le département du territoire a publié 2 fiches de bonnes pratiques relatives aux constructions dans le périmètre de la loi sur la protection générale des rives du lac, du 4 décembre 1992 (LPRLac; rs/GE L 4 10). L'une porte sur l'architecture et gabarits et l'autre sur les sols et sous-sols².

La présente question écrite urgente porte sur la teneur, la portée et l'application de ces 2 fiches. Le Conseil d'Etat se détermine comme suit sur chacune des questions reproduites ci-dessous pour en faciliter la lecture :

- ***Les fiches de bonnes pratiques édictées par la CMNS font-elles aussi office de base légale ? Quelle est la portée juridique de ces fiches de bonnes pratiques ? Font-elles office d'application de la loi, à l'image d'un règlement ?***

La conservation et la restauration des monuments et des sites constituent une discipline qui fait appel à toutes les sciences et à toutes les techniques qui peuvent contribuer à l'étude et à la sauvegarde du patrimoine.

En matière de patrimoine, l'analyse d'un dossier est ainsi toujours spécifique au cas particulier, raison pour laquelle le Conseil d'Etat a confié, par la voie réglementaire, la mission à la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) de proposer des lignes directrices permettant :

- d'orienter les mandataires et propriétaires;
- de garantir une équité de traitement dans l'examen des dossiers par les instances compétentes; et
- d'assurer une pesée des intérêts non arbitraire par l'autorité directrice.

Ces fiches de bonnes pratiques ont ainsi été élaborées en application de l'article 5, alinéa 2, lettre o, du 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), qui prévoit que la CMNS a notamment 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.*

² <https://www.ge.ch/renover-restaurer-conserver-batiment-protège/fiches-bonnes-pratiques>

Quant à la portée juridique de ces fiches, elles ne se substituent ni aux lois ni aux règlements, mais elles permettent de répondre à la mission confiée par le Conseil d'Etat.

In fine, le Conseil d'Etat rappelle que les préavis de la CMNS sont consultatifs et qu'il revient à l'autorité directrice de procéder à une pesée d'intérêts en cas de préavis divergents.

– ***Le cas échéant, ces fiches de bonnes pratiques sont-elles régulièrement révisées afin de s'adapter aux objectifs environnementaux édictés par le canton ?***

Récemment publiées, ces fiches de bonnes pratiques n'ont pas été révisées. Pour des raisons de sécurité du droit et de prévisibilité de l'application des lois, elles se doivent d'être rédigées de manière suffisamment large pour avoir une dimension intemporelle.

Les fiches concernées consacrent ainsi des principes généraux qui anticipaient de la meilleure manière les objectifs environnementaux édictés depuis lors par le canton. Il va cependant de soi que si les circonstances devaient se modifier de façon sensible, ces fiches seraient évidemment adaptées.

– ***La CMNS est-elle en droit de justifier ses préavis sur la base d'une fiche de bonnes pratiques ? Le cas échéant, est-elle en droit de justifier ses préavis sur la base de critères non explicités dans lesdites fiches ?***

Une fiche ne constitue pas une justification d'un préavis. Un préavis s'appuie sur une fiche parce que celle-ci est le résultat d'une connaissance approfondie d'une problématique, d'une somme d'expériences et de réalisations. Chaque cas restant particulier, un projet doit nécessairement faire appel à différents critères d'analyse qui ne figurent pas forcément dans une fiche de référence.

– ***Est-ce que la loi est la seule base légale sur laquelle la CMNS peut s'appuyer pour formuler ses préavis ?***

Oui. En revanche, les fiches permettent à la CMNS de motiver ses préavis.

– ***Dans le cas précité, la CMNS peut-elle exiger des teintes qui ne correspondent pas à la nature du site ?***

Au contraire, la CMNS demande précisément de privilégier *des teintes sobres, mieux adaptées aux spécificités du lieu*. Dans certains cas, elle peut demander *des teintes foncées dans un souci d'intégration au sein de la végétation existante afin de respecter le caractère paysager du site*.

Le choix de la teinte est ensuite laissé au service des monuments et des sites, chargé du suivi et de l'application d'une telle demande faisant partie intégrante de l'autorisation de construire. Ce choix est en général effectué d'entente avec les mandataires. Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance du cas précis cité dans la présente question urgente écrite; cas échéant, il s'agirait d'une erreur que le service des monuments et des sites pourrait rectifier sur demande de la personne intéressée dans le cadre du traitement des réserves d'exécution.

– ***Compte tenu de l'urgence climatique, est-il raisonnable d'exiger des teintes foncées ?***

A nouveau, il n'y a pas d'exigence formelle mais une recommandation générale de sobriété et d'intégration dans le site. Cela étant, le Conseil d'Etat précise que l'architecture est probablement plus déterminante en matière d'urgence climatique que les teintes proprement dites (avant-toits, dimensions et orientation des façades et des jours, qualité et type de l'enveloppe, matériaux biosourcés, etc.).

– ***Enfin, quel est le bien-fondé d'une exigence accrue en matière de surface en pleine terre ?***

La fiche de bonnes pratiques sur les sols dans le périmètre des rives du lac est fondée sur les articles 9 et 11 LPRLac, qui visent à préserver la topographie d'une part et le cadre végétal d'autre part. Partant du constat de l'imperméabilisation croissante des sols par la construction de plus en plus importante des sous-sols dans la zone 5 du périmètre en question, la CMNS a placé la préservation de la pleine terre comme un prérequis garantissant la préservation du cadre végétal : en effet, constitué d'arbres à grand développement, ce cadre ne saurait croître sur un sous-sol construit. La pleine terre, ou sol complet, dont la définition précise est fournie en introduction de la fiche en question, est en outre une ressource fondamentale dans la lutte contre le réchauffement climatique (captation du CO₂) et la gestion des eaux, pour ne citer que deux de ses fonctions essentielles. Le Conseil d'Etat rappellera également que le sol est une ressource non renouvelable à l'échelle humaine et que sa préservation est aujourd'hui un enjeu planétaire majeur, qui ne se limite pas au périmètre des rives du lac.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Mauro POGGIA