

Information professionnelle No 22

Mesdames et Messieurs les membres de l'APCG

Genève, le 23 novembre 2023
P/3.3.1/

Prise de position de l'APCG relative à au PL 13356 modifiant la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS) ainsi que la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) – Prise en considération de l'inventaire ISOS dans les plans d'aménagement

Mesdames, Messieurs,
Chers Membres,

Auditionnée le 15 novembre 2023 par la commission d'aménagement, l'APCG a pris position sur le projet de loi 13356 modifiant la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS) ainsi que la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) - Prise en considération de l'inventaire ISOS dans les plans d'aménagement - visant ainsi à introduire l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) dans la législation genevoise.

Bien que l'APCG estime que l'introduction du nouvel art. 6A LPMNS n'est pas contraire au droit fédéral, le PL 13356 induit également l'adoption de la nouvelle lettre l) à l'art. 29 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) visant à désigner à l'inventaire ISOS comme zone à protéger, en faisant référence à l'art. 17 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). La teneur de cette nouvelle lettre est très ambiguë et problématique, car elle introduit dans l'arsenal législatif genevois l'inventaire fédéral ISOS en zone à protéger.

L'APCG se positionne défavorablement à ce projet de loi, plus particulièrement à l'introduction de la nouvelle lettre l) de l'art. 29 LaLAT.

Vous trouverez ci-joint la prise de position et ledit projet de loi.

Nous vous en souhaitons bonne réception et tout en restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, chers Membres, à nos sentiments les meilleurs.

Romain LAVIZZARI, Président
Valentine PILLET, Vice-présidente

Annexes mentionnées



Signataires : Stéphane Florey, Michael Andersen, Virna Conti, Florian Dugerdil, Lionel Dugerdil, Marc Falquet, Christo Ivanov, Patrick Lussi, Guy Mettan, Yves Nidegger, Daniel Noël, André Pfeiffer, Charles Poncet, Julien Ramu

Date de dépôt : 30 août 2023

Projet de loi
modifiant la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS) (L 4 05) (Prise en considération de l'inventaire ISOS dans les plans d'aménagement)

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

Art. 1 Modification

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

Art. 6A Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) (nouveau)

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, de la commission des monuments, de la nature et des sites et des associations d'importance cantonale concernées.

² L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse est pris en compte dans la planification, au sens de l'article 11 de l'ordonnance fédérale concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse, du 13 novembre 2019.

Art. 2 Modification à une autre loi

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. 29, al. 1, let. 1 (nouvelle)

¹ Sont désignées comme zones à protéger au sens de l'article 17 de la loi fédérale :

- 1) les sites recensés par l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS).

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

L'art. 78 de la Constitution fédérale oblige la Confédération, ses établissements et ses services à prendre en considération et à ménager les paysages, les sites construits et le patrimoine culturel bâti. L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) se fonde sur l'art. 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) qui veut que la Confédération établisse, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'importance nationale. Elle doit les réexaminer régulièrement, les mettre à jour et les prendre en considération de manière adéquate dans l'accomplissement de ses tâches.

L'ISOS aide les autorités compétentes en matière de conservation du patrimoine, d'aménagement du territoire et de construction à identifier le bâti possédant une valeur patrimoniale et culturelle et à le sauvegarder à long terme.

L'ISOS ne répertorie pas des bâtiments isolés, mais des agglomérations dans leur globalité. Il dresse l'inventaire des sites construits les plus précieux et les plus importants du pays et les documente. L'ISOS présente une analyse complète de l'espace construit de différents types d'agglomération. Il prend non seulement en considération les bâtiments, les rues, les places, les jardins et d'autres espaces verts, mais aussi les relations entre le bâti et son environnement. Environ 1200 objets sont listés dans l'annexe à l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS)¹.

L'ISOS est le seul inventaire des sites construits au monde à couvrir l'intégralité du territoire d'un Etat. Il complète les inventaires de protection cantonaux et communaux et apporte une contribution essentielle à la sauvegarde de la culture du bâti en Suisse. Il permet de comprendre l'histoire et l'identité des sites construits et constitue ainsi une base essentielle pour assurer un développement de qualité des agglomérations. Parce que le développement futur de notre environnement bâti commence avec la compréhension du tissu existant.

L'ISOS définit ce qui mérite d'être protégé. Il ne représente cependant ni une mesure de protection absolue ni une planification. Le concept de protection de la LPN veut que l'Inventaire analyse les objets d'importance nationale sur la base de critères objectifs et uniformes. Ainsi, lors de

¹ RS 451.12

l'inventorisation d'un site, il n'est procédé à aucune pesée entre les intérêts de protection et les attentes en matière d'utilisation. Cette pesée n'est effectuée qu'ultérieurement, dans les plans d'aménagement et les procédures d'autorisation.

L'ISOS constitue une base de décision. La Confédération l'utilise systématiquement dans l'accomplissement de ses tâches, la force obligatoire de l'ISOS est réglée par la LPN. Dans ce cas, les objectifs de sauvegarde de l'ISOS représentent des dispositions contraignantes qui ne souffrent d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'y opposent. Les cantons et les communes en tiennent compte dans leurs planifications². Notons que, dans l'accomplissement de tâches cantonales et communales, la force obligatoire de l'ISOS est réglée par le droit fédéral en matière d'aménagement du territoire. Dans ce cas, les objectifs de sauvegarde de l'ISOS n'ont qu'une portée indirecte. Il est possible de s'en écarter lorsque des intérêts prépondérants l'exigent.

Le présent projet de loi propose de reprendre des éléments non contestés du projet de loi 12986, à savoir la question de préciser le processus de consultation choisi par le canton lors de la révision de l'ISOS, comme le permet le droit fédéral. Le processus de consultation serait donc fixé dans la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS) (L 4 05). Le but de cette nouvelle disposition est, « d'impliquer d'autres acteurs tels que les communes, la CMNS et les associations d'importance cantonale dans le processus d'évaluation des sites à inscrire à l'ISOS, en recueillant leurs avis et en en tenant compte dans la détermination finale du canton à la Confédération (art. 5 LPN)³ ». Il est par ailleurs également question de préciser explicitement, comme cela découle de l'article 11 de l'ordonnance fédérale concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS), que l'inventaire ISOS est pris en compte dans la planification. L'ISOS devra être pris en considération dans les plans d'aménagement, et notamment figurer dans les plans directeurs communaux, au fur et à mesure de leurs révisions.

Le projet de loi prévoit aussi de considérer comme zones à protéger au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (LAT), les sites recensés par l'ISOS. Il faut rappeler que, pendant des décennies, la question de savoir si l'ISOS devait également être pris en considération hors de l'accomplissement des tâches fédérales est restée

² <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/baukultur/isos-und-ortsbildschutz/isos-in-kuerze.html>

³ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12986.pdf>

controversée, mais le Tribunal fédéral a pris une décision de principe en 2009 dans un arrêt sur le cas Rüti (ZH) (ATF 135 II 209). Il a considéré que l'ISOS ne devait pas seulement être pris en compte dans l'accomplissement des tâches fédérales, mais également dans l'accomplissement des tâches cantonales et communales. Il a fait valoir que, de par sa nature, l'ISOS peut être assimilé aux conceptions et plans sectoriels au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et que les principes valant pour ces instruments de planification doivent par conséquent être appliqués par analogie. Les cantons doivent donc prendre en compte l'ISOS dans leurs plans directeurs. Les plans directeurs étant contraignants pour les autorités, les objectifs de protection de l'ISOS doivent également être considérés dans les plans d'affectation. Depuis la décision du Tribunal fédéral, l'obligation pour les cantons et les communes de prendre en compte l'ISOS a été abondamment discutée et commentée. Elle s'est désormais imposée dans la pratique et a été confirmée par la jurisprudence. L'arrêt du Tribunal fédéral est pris en considération par l'art. 11 de l'ordonnance sur l'ISOS (OISOS).

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

Commission de l'aménagement du canton
Secrétariat général du Grand Conseil
Case postale 3970
1211 Genève 3

A l'attention de M. Adrien Genecand
Président

Genève, le 22 novembre 2023
P/3.3.6/23

Prise de position relative au PL 13356 (*Prise en considération de l'inventaire ISOS dans les plans d'aménagement*)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les commissaires,

Nous faisons suite à l'audition de l'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG), du mercredi 15 novembre 2023, sur le PL 13356 modifiant la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS) (L 4 05) (Prise en considération de l'inventaire ISOS dans les plans d'aménagement).

L'APCG est une association professionnelle constituée d'une quarantaine de membres exerçant en tant que promoteurs, développeurs et/ou constructeurs immobiliers. L'association représente une part prépondérante des projets de construction menés par le secteur privé dans le canton de Genève, notamment en zone de développement. A ce titre, nos membres collaborent à l'élaboration de plans d'affectation avec les autorités.

Comme son titre l'indique, le PL 3356 vise à introduire dans la législation genevoise la prise en compte de l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) (à distinguer de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels – IFP). Il propose pour cela un nouvel art. 6A dans la LPMNS qui subordonnerait désormais la validité de l'avis cantonal devant être donné lors de l'adoption d'ISOS, à la consultation obligatoire des communes, de la commission des monuments, de la nature et des sites, ainsi que des associations d'importance cantonale concernée.

Ce nouvel art. 6A rappelle également la teneur de l'art. 11 de l'Ordonnance fédérale concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) disant que l'inventaire fédéral doit est pris en compte dans la planification cantonale.

Enfin, le projet de loi introduit une nouvelle lettre l) à l'art. 29 al. 1 de la Loi d'application de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), visant à désigner l'inventaire ISOS comme **zone à protéger**, en faisant référence à l'art. 17 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

Le nouvel art. 6A LPMNS n'est selon nous pas problématique, car il retranscrit dans la loi cantonale, la procédure prévue dans la législation fédérale, plus particulièrement la Loi fédérale sur la protection de la nature et des paysages (LPN) et l'Ordonnance fédérale concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS), à savoir la nécessité de recueillir l'avis des cantons avant l'adoption de l'inventaire ISOS. La législation cantonale vaudoise fait de même et c'est ce qui est d'ailleurs déjà appliqué dans la pratique dans le Canton de Genève selon nos informations. Tout au plus, cet article conditionne l'avis du Canton à devoir, pour qu'il soit valablement donné, consulter les communes, la CMNS et les associations d'importance cantonale concernées. Cela n'est pas contraire au droit fédéral.

L'introduction de la nouvelle lettre l) à l'art. 29 LaLAT est quant à elle très ambiguë et problématique, car elle introduit dans l'arsenal législatif genevois l'inventaire fédéral ISOS en **zone à protéger**.

Une zone à protéger, bien qu'elle puisse se superposer à une zone à bâtir, impliquera des limitations de constructibilité. Introduire des agglomérations entières (près de 200 parties de sites rien qu'en Ville de Genève et une trentaine en Ville de Carouge selon l'inventaire fédéral ISOS - <https://www.gisos.bak.admin.ch/sites/1840>) en zone à protéger, conduira au niveau cantonal à devoir adopter de manière automatique des mesures de protection patrimoniale pour chacune de ces parties de site, soit en initiant des procédures de modifications de zones, ce conformément aux art. 12 al. 5 et 15 et ss. LaLAT, soit en adoptant des lois de protection spécifiques, soit enfin en adoptant des plans de sites.

Cette automaticité de la reprise de l'inventaire fédéral ISOS au niveau cantonal pour une adoption de mesures de protection patrimoniale, avec des limites de constructibilité, va non seulement à l'encontre du principe fédéral de densification vers l'intérieur, mais est surtout contraire à la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire, en Suisse, est en effet une tâche relevant de la compétence des cantons en vertu de l'art. 78 al. 1 de la Constitution fédérale. Ainsi, lorsque les cantons accomplissent des tâches qui lui incombent (adoption de plans d'affectations ou octroi d'autorisations de construire par exemple), les autorités cantonales ne sont liées que de manière restreinte à l'inventaire ISOS, qui fait office de recommandations, dont les autorités cantonales doivent tenir compte dans leur planification territoriale.

Avec l'introduction de la nouvelle lettre l) prévue dans le projet de loi, l'inventaire ISOS ne serait plus un outil de référence pour les autorités cantonales de planification, avec la marge d'appréciation qu'il permet sur la manière dont les autorités peuvent tenir compte de l'inventaire en fonction des différents degrés de protection préconisés, (qualités exceptionnelles, hautes qualités, certaines qualités) et d'autres intérêts publics en présence. Dorénavant, l'inventaire ISOS deviendrait de facto une zone à protéger car inscrit dans la loi cantonale genevoise en tant que telle, avec toutes les restrictions de constructibilité et particularités que cela comprend. Par exemple, toute autorisation de construire serait soumise au préavis obligatoire de la commission des monuments, de la nature et des sites en lieu et place de celui de la commission d'architecture.

Ce n'est pourtant pas ce qu'exige le droit fédéral, plus précisément l'art. 17 al. 1 let. c) LAT, qui parle de « localité typique », ou « lieux historiques », notions qui ne se recoupent pas forcément avec les notions de sites construits à protéger en Suisse selon l'inventaire ISOS.

D'autre part, il serait étonnant que le législateur cantonal genevois se déleste d'une de ses compétences de choisir souverainement les sites pour lesquels il juge nécessaire d'adopter une mesure de protection patrimoniale, au profit d'un inventaire fédéral, dont les auteurs n'ont pas forcément la sensibilité sur les spécificités locales, notamment en ce qui concerne la pénurie de logements.

C'est pour ces raisons que nous proposons de refuser ce projet de loi, ou tout du moins de supprimer la nouvelle lettre l) de l'art. 29 LaLAT qu'il propose d'ajouter.

Tout en restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les commissaires, à nos sentiments distingués.

Romain LAVIZZARI
Président

Valentine PILLET
Vice-Présidente