COUR DES COMPTES

RAPPORT N°159

MAI 2020

ÉVALUATION

PROTECTION DU PATRIMOINE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
http://www.cdc-ge.ch
info@cdc-ge.ch

SYNTHESE

Contexte général

Réglée par la loi sur la protection des monuments de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS), la politique publique de protection du patrimoine vise à assurer la transmission d'un patrimoine contribuant à l'identité du canton et à la qualité de vie de ses habitants.

Cette protection prend la forme de mesures garantissant la conservation des objets importants (monuments, bâtiments et sites) qui ne peuvent être détruits et dont l'éventuelle transformation doit être effectuée de manière à conserver l'intérêt des objets en question.

La protection du patrimoine est principalement mise en œuvre par l'office du patrimoine et des sites (OPS), au sein du département du territoire (DT), et par la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) composée d'experts et de représentants des partis politiques.

Problématique et objectifs de l'évaluation

Dans le canton de Genève, l'expansion démographique et la valeur élevée des terrains constructibles accentuent le risque de voir disparaître notre patrimoine. De plus, pour préserver les surfaces agricoles, la Confédération demande au canton de « construire la ville sur la ville ». Cette densification touche particulièrement les quartiers de la périphérie urbaine, notamment les quartiers de villas anciennes.

La Cour des comptes a souhaité évaluer dans quelle mesure l'État protégeait le patrimoine dans un tel contexte. Cette évaluation touche trois domaines : la sensibilisation des propriétaires aux valeurs de la protection patrimoniale, l'efficacité des mesures de protection ainsi que la complémentarité des politiques publiques de protection du patrimoine et d'aménagement du territoire. Pour réaliser cette évaluation, la Cour a mis en œuvre un dispositif méthodologique recourant à la fois à des techniques qualitatives (étude de cas, analyse documentaire, entretiens) et quantitatives (sondage auprès des propriétaires, analyse de données administratives) en étudiant particulièrement quatre communes riches en patrimoine et connaissant une forte urbanisation (Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg, Meyrin et Vernier).

Appréciation générale

- Le canton dispose de beaucoup d'instruments pour protéger le patrimoine. Cette protection est cependant peu efficiente faute d'une stratégie permettant de protéger les objets les plus intéressants au moment le plus opportun.
- Le processus de densification n'intègre pas suffisamment la protection du patrimoine, notamment dans les quartiers de villas anciennes.
- Il faudrait sensibiliser davantage les propriétaires, les milieux de l'immobilier et de la construction ainsi que les communes et promouvoir une conception plus large du patrimoine.

Principaux constats

Des valeurs partagées, mais peu de consensus sur les actions menées

Les propriétaires et les acteurs de la construction et de l'immobilier, ainsi que les autres acteurs administratifs cantonaux et communaux sont, dans l'ensemble, peu sensibilisés à l'utilité et aux moyens de préservation du patrimoine. Alors que la population partage largement les valeurs qui la sous-tendent, la mise en œuvre de la politique de protection du patrimoine souffre d'un important

déficit d'image. Pour les défenseurs les plus engagés, elle ne protège pas suffisamment les objets intéressants. Pour les personnes les moins convaincues, elle s'attache à préserver des objets qui n'ont de la valeur que pour des spécialistes et soumet les propriétaires à des exigences disproportionnées.

Ces préjugés ne reflètent pas adéquatement la situation actuelle. La prise en compte du patrimoine en amont des procédures d'aménagement du territoire est devenue un objectif du département du territoire, et une campagne de recensement du patrimoine architectural de l'ensemble du canton est en cours depuis 2015. De plus, durant le processus d'évaluation, le département du territoire a mis en route un processus de réforme visant à faire de la protection du patrimoine une politique plus consensuelle. Les spécialistes de ce domaine sont appelés à mieux diffuser leurs connaissances, mais aussi à mieux comprendre les enjeux des autres politiques publiques tant au sein de ce département que des offices dépendant d'autres départements.

Des instruments pertinents mais employés de manière peu efficiente

Le canton dispose d'instruments de protection variés et de bonnes connaissances du patrimoine bâti et de sa restauration. Il n'existe toutefois pas de stratégie de protection permettant d'identifier et de protéger les éléments les plus représentatifs de l'identité du canton et le plus à même de renforcer la qualité de vie des habitants actuels et futurs du canton. Pour l'instant, la mise sous protection se révèle peu efficiente.

En effet, l'office du patrimoine et des sites consacre une part importante de ses ressources au suivi des travaux de rénovation de tous les bâtiments recensés comme dignes de protection. Selon les prévisions du département, environ 9'000 bâtiments seront concernés à la fin de la campagne de recensement d'ici fin 2022. Cette activité de surveillance le conduit à ouvrir des procédures de protection dès qu'un bâtiment intéressant court des risques de dénaturation ou de démolition. Or, les procédures ouvertes dans ces cas sont plus souvent rallongées, abandonnées ou annulées que celles qui ne sont pas initiées en réponse à des projets de construction.

L'intégration du patrimoine dans le processus de densification est encore lacunaire.

La Cour distingue la densification en zone de développement qui fait l'objet de projets d'aménagement pilotés par l'office de l'urbanisme et la densification différenciée en zone villas. Les études de cas réalisées par la Cour montrent que la dimension patrimoniale arrive le plus souvent en cours de projet pour différentes raisons. D'une part, l'office du patrimoine et des sites ne parvient pas à suivre l'ensemble des projets d'aménagement tout au long de leur développement, étant donné le nombre de projets et les nombreuses étapes que ces derniers franchissent. D'autre part, la protection concerne avant tout des bâtiments isolés reconnus pour leurs qualités architecturales plutôt que des sites, bâtis ou non. Comme les projets de densification concernent souvent des périmètres étendus, ce n'est que lors d'étapes ultérieures que la conservation de ces bâtiments est étudiée. À ce moment, cette conservation se retrouve soumise à des pesées d'intérêts, face à des exigences plus facilement quantifiables que la valeur culturelle (par exemple respect des normes de sécurité ou du plan financier).

Par ailleurs, le département du territoire a très peu de prise sur la densification de la zone villas, alors que cette dernière modifie sensiblement l'identité du territoire cantonal (notamment dans les quartiers de villas anciennes richement arborés). Les possibilités de dérogation à l'indice maximal d'utilisation du sol ont entraîné des conséquences négatives pour le patrimoine bâti et non bâti. Ces possibilités font actuellement l'objet d'un moratoire. Leur remise en œuvre nécessitera une régulation accrue, ainsi que des stratégies au niveau communal intégrant la dimension patrimoniale.

Axes d'amélioration possibles

Pour faire face à ces problèmes d'efficacité, la Cour recommande au département du territoire de mettre en œuvre le plan d'action suivant :

1. Élaborer une stratégie de protection permettant d'identifier, puis de protéger les objets et les secteurs les plus riches en patrimoine d'un point de vue non seulement architectural, mais aussi historique et paysager [Priorisation].
2. Diffuser les connaissances en matière d'entretien du patrimoine auprès de tous les propriétaires de bâtiments intéressants, des professionnels de la construction et de l'immobilier et des autres acteurs administratifs [Responsabilisation].
3. Limiter les activités de surveillance des objets non protégés et réaffecter les ressources libérées à la mise en œuvre de la stratégie de protection [Réallocation].
4. Inclure la protection du patrimoine dans la planification directrice communale et cantonale. Prendre en compte les secteurs identifiés comme les plus riches en patrimoine comme composantes majeures des politiques d'aménagement en zone de développement et de densification de la zone villas [Patrimoine dans la planification directrice].
5. Dans ces secteurs, veiller à ce que les projets d'aménagement intègrent, dès leur début, une présentation de la valeur patrimoniale du territoire (histoire, architecture, dimension de site, paysage, arborisation) et des bénéfices que la conservation de ce patrimoine pourrait apporter au projet [Patrimoine en amont des projets].
6. Rechercher des solutions constructives pour éviter que les options initiales de conservation ne soient remises en question en cours de projet [Patrimoine au fil des projets].
7. Hors de ces secteurs, notamment en zone villas, s'assurer que les conditions permettant de bâtir au-delà de la densité ordinaire tiennent compte de la protection du patrimoine bâti et non bâti.

Ce plan d'action est résumé dans les trois recommandations présentées ci-dessous.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations	**4**	Niveau de priorité[1]	
Acceptées	**4**	Très élevée	1
		Élevée	3
Refusées	**0**	Moyenne	
		Faible	

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Intensifier et rendre plus accessible l'information sur le patrimoine et sa conservation	Élevée	OPS	30.06.2021
2	Développer une stratégie de protection sur la base d'une analyse territoriale	Très élevée	OPS (+ OU)	31.12.2020
3.1	Renforcer la dimension patrimoniale en amont du processus de densification en zone ordinaire	Élevée	OU	31.12.2020
3.2	Renforcer la dimension patrimoniale en amont du processus de densification en zone de développement	Élevée	OU (+OPS)	31.12.2020

[1] Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration des prestations, la performance des processus, et la diminution des coûts.

Ces trois recommandations sont fortement imbriquées entre elles :

- Une sensibilisation accrue permettrait notamment de susciter un réflexe patrimonial en amont des projets de rénovation et de densification. Elle réduirait également la conflictualité liée aux mesures de protection.
- L'identification de secteurs riches en patrimoine permettrait une meilleure protection des paysages et des ensembles bâtis et non-bâtis, ce qui garantirait également une densification plus harmonieuse, qui tienne compte et valorise ces secteurs.
- La mise en œuvre des deux premières recommandations faciliterait l'intégration du patrimoine en amont et tout au long du processus de densification.

TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées **8**
1 Introduction **9**
1.1 Contexte de l'évaluation 9
1.2 Cadre normatif international 10
1.3 Cadre légal fédéral 10
1.4 Cadre légal cantonal 11
1.5 Acteurs principaux 14
1.6 Chiffres clés 17
2 Questions d'évaluation et méthodologie **20**
2.1 La politique publique de protection du patrimoine 20
2.2 Questions d'évaluation 21
2.3 Méthodologie 21
2.4 Limites de l'évaluation 24
2.5 Présentation des analyses dans le rapport 25
3 Question A : sensibilisation aux valeurs patrimoniales **26**
3.1 Sensibilisation des différents acteurs concernés 26
3.2 Activités d'information et de sensibilisation 30
3.3 Sensibilisation à la protection du patrimoine : analyse factorielle 35
3.4 Synthèse et constats 37
3.5 Recommandation 38
3.6 Position du DT 39
4 Question B : Processus et effets de la protection **40**
4.1 Classement 40
4.2 *Inventaire* 41
4.3 *Plan de site* 46
4.4 *Effets des mesures* 49
4.5 Synthèse et constats 53
4.6 Recommandation 55
4.7 Position du DT 56
5 Question C : Patrimoine et densification **57**
5.1 Présence du patrimoine dans les projets de densification 57
5.2 Prise en compte du patrimoine dans le processus de densification 59
5.3 Synthèse et constats 67
5.4 Recommandation 68
5.5 Position du DT 70
6. Conclusion **71**
7. Remerciements **72**
8. Bibliographie **73**
9. Personnes rencontrées **74**
10. Annexes **77**
10.1 Annexe A : Présentation des dix études de cas 77
10.2 Annexe B : Méthodologie pour atteindre les propriétaires 78
10.3 Annexe C : Couverture des quatre communes 79
10.4 Annexe D : Analyse en composantes multiples 79
10.5 Annexe E : Résultats du sondage 85
10.6 Annexe F : Description des parcelles du corpus 94
10.7 Annexe G : Étude statistique des préavis « patrimoine » 95
10.8 Annexe H : Position générale du département du territoire 96

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

APA	Autorisation de construire en procédure accélérée
CMNS	Commission des monuments, de la nature et des sites
DR	Demande de renseignement
DT	Département du territoire
ETP	Équivalent temps plein
HEPIA	Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture de Genève
ICOMOS	Conseil international des monuments et des sites
IMAH	Service de l'inventaire des monuments d'art et d'histoire
LaLAT	Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire
LCI	Loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988
LPMNS	Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976
MZ	Modification de zone (d'affectation)
OAC	Office des autorisations de construire
OCBA	Office cantonal des bâtiments
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
OPS	Office du patrimoine et des sites
OU	Office de l'urbanisme
PDCn	Plan directeur cantonal
PDCom	Plan directeur communal
PLQ	Plan localisé de quartier
RAC	Recensement architectural cantonal 2015-2023
RPMNS	Règlement général d'exécution de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites
SAI	Service d'audit interne de l'État
SITG	Système d'information du territoire à Genève
SMS	Service des monuments et des sites

La forme masculine est utilisée dans ce rapport afin d'en faciliter la lecture.

1 INTRODUCTION

Cette première partie du rapport présente brièvement la problématique dans laquelle s'insère l'évaluation de la Cour des comptes. Elle expose ensuite les principaux éléments permettant de situer l'importance de cette thématique dans la mise en œuvre de l'action publique.

1.1 Contexte de l'évaluation

1.1.1 La protection du patrimoine dans un contexte de densification urbaine

La notion de patrimoine bâti n'est pas aisément définissable. Le latin *patrimonium* désigne le « bien de famille ». Au début du XX^e^ siècle, le mot prend un sens figuré désignant « *ce qui est transmis à une personne, une collectivité, par les ancêtres, les générations précédentes, et qui est considéré comme un héritage commun* », ainsi que « *l'ensemble des richesses culturelles accumulées (par une nation, une région, une ville…) et qui sont valorisées par la société* » (Rey, 2005 : 1449). La fin de cette définition souligne le caractère socialement construit ou culturel du patrimoine : n'a de valeur que ce qui est valorisé par le corps social. Quant au patrimoine bâti, aucune loi fédérale ou romande ne mentionne précisément ce terme (Wiedler, 2019). Il s'agit d'une notion juridique indéterminée, ce qui laisse un important pouvoir d'appréciation aux autorités administratives et judiciaires[2].

Une politique publique de protection du patrimoine a pour but la préservation des monuments et sites évalués dignes d'intérêt, de manière à ce qu'ils poursuivent leur évolution à travers les époques, tout en contribuant à l'identité et au bien-être des citoyens. Dans un monde en transformation rapide, la question de la préservation du patrimoine prend tout son sens. Dans le canton de Genève, l'exiguïté du territoire, la densification urbaine, la crise du logement, la croissance démographique ainsi que la transition énergétique mettent le patrimoine sous forte pression. Dans son analyse de risques, la Cour a estimé que la poursuite simultanée des objectifs de développement urbain du plan directeur cantonal 2030 et de ceux de la protection du patrimoine constituait un défi pour l'État de Genève.

1.1.2 Processus d'évaluation

La Cour a d'abord consulté les principales parties prenantes (département du territoire, commission des monuments, de la nature et des sites, associations de défense du patrimoine, acteurs de la construction) afin de déterminer les questions les plus importantes. Elle a ensuite réalisé une étude de faisabilité visant à vérifier le caractère réaliste d'une telle évaluation et pris connaissance du rapport du service d'audit interne (SAI) consacré au processus de mise sous protection des patrimoines immobiliers et mobiliers. La mission d'évaluation a été ouverte le 1^er^ mars 2019 auprès du département du territoire. Les travaux d'évaluation, réalisés entre mars 2019 et mars 2020, ont bénéficié de l'expertise d'un groupe d'accompagnement composé de spécialistes de la protection du patrimoine, de l'aménagement et de la construction (cf. liste au chapitre 9). Ce groupe s'est réuni à quatre reprises et a été consulté sur la méthodologie, les résultats, ainsi qu'une version initiale des constats et des recommandations.

Par ailleurs, le département du territoire a souhaité prendre une position globale qui figure à l'annexe H au point 10.8 du présent rapport.

[2] Selon la commission fédérale des monuments historiques (2007 : 37) : « *Le patrimoine culturel est caractérisé par la matière des objets qui le composent ; celle-ci constitue son authenticité. Pour que notre génération et les suivantes puissent comprendre et interpréter le patrimoine dans toute sa complexité, il est nécessaire de conserver l'authenticité des objets qui le composent en tant que ressource importante et non renouvelable* ».

1.2 Cadre normatif international

Durant la première partie du XXe siècle, l'explosion démographique, l'industrialisation et les deux guerres mondiales ont été particulièrement dévastatrices pour le patrimoine, entraînant une prise de conscience globale sur ces questions. Au niveau international, un ensemble de textes fixe une déontologie partagée par tous les acteurs de la protection du patrimoine (Nemec-Piguet, 2006). Il s'agit notamment de la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et de la Convention de Paris du 23 novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. Au niveau national, ces textes servent à interpréter le droit interne. Sont présentés ici deux textes auxquels il est fait référence dans la suite du rapport : la charte de Venise (1964) et la déclaration de Davos (2018).

1.2.1 Charte de Venise

La charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites, dite charte de Venise, a été rédigée en 1964 par le Congrès international des architectes et techniciens des monuments historiques. Selon ses auteurs, les œuvres monumentales sont chargées d'un message spirituel du passé et doivent être considérées comme un patrimoine commun à sauvegarder et transmettre aux générations futures « *dans toute la richesse de leur authenticité* ».

Cette charte élargit le champ de la conservation au-delà du patrimoine monumental classique. Est considéré comme monument historique tout « *site urbain ou rural qui porte témoignage d'une civilisation particulière, d'une évolution significative ou d'un événement historique* » (art. 1). La charte consacre ainsi la protection des « *œuvres modestes qui ont acquis avec le temps une signification culturelle* » (id.). Elle précise encore que la conservation du patrimoine bâti est favorisée par l'affectation des objets protégés à une fonction utile à la société, sans pour autant « *altérer l'ordonnance ou le décor des édifices* » (art. 5), ce qui fixe un cadre aux travaux de restauration des bâtiments d'intérêt patrimonial.

1.2.2 Déclaration de Davos « Vers une culture du bâti de qualité pour l'Europe »

La déclaration de Davos, issue de la Conférence des ministres de la culture des 20-22 janvier 2018 à Davos, indique des moyens d'établir et de promouvoir une culture du bâti de qualité en Europe, sur les plans stratégique et politique. Il s'agit notamment de lutter contre une tendance à une perte de qualité de l'environnement bâti et des paysages ouverts partout en Europe.

Cette approche présente la caractéristique d'englober dans le même effort la préservation du bâti, des paysages, et la promotion de la qualité des nouveaux aménagements et constructions. « *La culture du bâti comprend le bâti existant, lequel inclut les monuments et d'autres éléments du patrimoine culturel, la création contemporaine, les infrastructures, l'espace public ainsi que les paysages* » (art. 4). La déclaration de Davos facilite donc une compréhension holistique du patrimoine. L'État de Genève y a adhéré le 18 septembre 2019.

1.3 Cadre légal fédéral

Le cadre légal fédéral en matière de protection du patrimoine découle d'un article constitutionnel qui se traduit principalement dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire fixe le principe des zones protégées et le cadre du développement territorial.

1.3.1 Constitution fédérale

Selon la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 78), la Suisse est tenue de ménager et de protéger les paysages, les sites construits, les villes historiques, les curiosités naturelles et les monuments. Cette protection est du ressort des cantons (al. 1) qui sont, par ailleurs, compétents dans

les domaines directement liés à la protection du patrimoine (aménagement, police des constructions). La Confédération doit néanmoins, « *dans l'application de ses tâches* », veiller à ménager « *les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels* » qui doivent être conservés « *dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige* » (al. 2).

1.3.2 Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

Élaborée sur la base de l'art. 78 Cst. féd., la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) promeut le maintien des beautés naturelles et des particularités culturelles que la Suisse doit à son passé. Elle oblige les autorités fédérales à veiller à la protection des curiosités naturelles et des monuments en général, et en particulier des monuments historiques dont la restauration peut bénéficier de soutiens financiers fédéraux. La Confédération doit notamment classer les objets d'après leur importance nationale, régionale ou locale (art. 4) et inventorier les objets d'importance nationale (art. 5). La LPN autorise également les associations de défense du patrimoine à recourir contre les décisions fédérales et cantonales (art. 12).

1.3.3 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) prévoit que des plans d'affectation règlent l'utilisation du sol et délimitent les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14). Les zones à protéger incluent notamment les paysages « *d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel* » (art. 17 al. 1 lit. b) et « *les localités typiques*[3]*, les lieux historiques et les monuments naturels ou culturels*[4] » (lit. c). Les cantons peuvent prescrire d'autres mesures adéquates pour protéger les objets pour lesquels le zonage ne constituerait pas un instrument adapté (art. 17 al. 2).

Depuis sa révision du 15 juin 2012, la LAT contient des objectifs de lutte contre le mitage du territoire et de préservation des zones agricoles et des espaces non bâtis. Pour ce faire, les cantons sont appelés à adopter une politique d'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Ce faisant, il convient de préserver au mieux l'identité historique des sites et la valeur patrimoniale et architecturale des objets et des quartiers ainsi que de leur environnement. En effet, « *l'aménagement du territoire et la protection du patrimoine sont consubstantiels, l'un n'allant pas sans l'autre. Ces deux domaines doivent tenir compte de l'autre et se coordonner, afin d'établir un système cohérent et une sauvegarde efficace et intégrée du patrimoine* » (Wiedler, 2019 : 53-54).

1.4 Cadre légal cantonal

1.4.1 Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT) règle la procédure d'élaboration du plan directeur cantonal et des différents plans d'affectation.

- Le plan directeur cantonal (PDCn) précise les orientations que doit suivre l'aménagement du territoire dans le canton et les moyens d'atteindre ces objectifs, notamment en matière de coordination des politiques sectorielles. Les planifications directrices (plan directeur cantonal, communaux et de quartier) ont force obligatoire pour les autorités.
- Les plans localisés de quartier (PLQ) sont des plans d'affectation du sol qui précisent les conditions permettant la réalisation de nouvelles constructions. Ils portent notamment sur la

[3] « *Les localités typiques sont constituées par les ensembles bâtis regroupant en une unité harmonieuse plusieurs constructions et qui s'intègrent parfaitement à leur environnement. Il s'agit le plus souvent de parties d'agglomération – places, rues – qui se distinguent par leur impression d'ensemble, leur identité de proportion, de style, d'époque* » (Wiedler, 2019 : 439).

[4] Les monuments culturels « *sont les témoins de l'artisanat et de l'architecture d'autrefois, aussi bien que de notre siècle* » (Wiedler, 2019 : 439).

volumétrie (nombre d'étages, emprise au sol) et l'affectation de chaque bâtiment projeté, les accès, le stationnement, l'usage du sol, les servitudes et cessions demandées. Comme tous les plans d'affectation, les PLQ ont force obligatoire pour chacun et sont opposables aux tiers.

La LaLAT définit également les différents types de zones d'affectation, dont les zones protégées (Chapitre IV) ou à protéger (Chapitre V) qui font, pour la plupart, l'objet de dispositions spécifiques dans d'autres lois (LCI, lois de protection générale de cours d'eau). Toute modification de zone fait l'objet d'une loi votée par le Gand Conseil.

La LaLAT donne encore au département la possibilité de refuser des requêtes en autorisation de construire lorsque la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol paraît nécessaire, afin de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics (art. 13B al. 1). En matière de protection du patrimoine, ces refus conservatoires entraînent l'élaboration d'un plan de site permettant de protéger un périmètre particulièrement remarquable d'un point de vue patrimonial.

1.4.2 Loi générale sur les zones de développement

La loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD) concerne principalement les plans localisés de quartier (PLQ) qui sont un instrument obligatoire dans les zones d'affection dites de développement.

La loi définit les indices de densité[5] minimaux devant être garantis dans les différents types de zones de développement. Elle indique qu'il est possible de déroger à ces indices pour des raisons de qualité urbanistique ou architecturale, ou si la protection du patrimoine ou un autre motif d'intérêt général l'impose (art. 2).

Les PLQ peuvent indiquer les bâtiments « déclarés maintenus[6] en raison de leur intérêt » (art. 3 al. 4).

1.4.3 Loi sur les constructions et les installations diverses

La loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI) règle notamment le processus de requête en autorisation de construire et les contrôles de la construction.

Elle définit également des zones protégées :

- la Vieille-Ville et le secteur sud des anciennes fortifications (art. 83-88),
- les ensembles[7] du XIX^e^ siècle et du début du XX^e^ siècle (art. 89-93),
- le secteur Rôtisserie-Pélisserie (art. 93A-93B),
- le Vieux Carouge (art. 94-104),
- les villages protégés (art. 105-107).

Pour chacune de ces zones, des normes particulières précisent les éléments protégés. Dans la plupart des cas, les bâtiments existants sont maintenus, ils ne peuvent être démolis[8] et leurs structures

[5] L'indice de densité est défini comme « *le rapport entre la surface brute de plancher destinée aux logements et aux activités et la surface nette de terrain à bâtir* » (art. 2A al. 1 LGZD). La surface nette exclut les surfaces de circulation et les équipements publics (écoles, parcs, etc.).

[6] La notion de maintien du bâtiment est définie à l'article 90 LCI : « *En cas de rénovation ou de transformation, les structures porteuses, de même que les autres éléments particulièrement dignes de protection doivent, en règle générale, être sauvegardés* ».

[7] « *Sont considérés comme ensemble les groupes de 2 immeubles ou plus en ordre contigu, d'architecture identique ou analogue, ainsi que les immeubles séparés dont l'emplacement, le gabarit et le style ont été conçus dans le cadre d'une composition d'ensemble dans le quartier ou dans la rue* » (art. 89 al. 2 LCI).

porteuses, de même que les éléments particulièrement dignes de protection doivent être sauvegardés. Par ailleurs, l'architecture (volume, échelle), les matériaux et la couleur des constructions doivent s'harmoniser avec le caractère des quartiers.

Les demandes d'autorisation concernant des travaux réalisés dans ces zones sont soumises pour préavis aux autorités en charge de la protection du patrimoine : la commission des monuments, de la nature et des sites préavise une première fois toutes les requêtes, à l'exception des demandes en procédure accélérée (APA) et des éventuels projets modifiés qui sont examinés par le service des monuments et des sites (cf. art. 93).

En outre, l'article 15 concernant l'esthétique des constructions permet au département d'interdire les constructions dont les dimensions, la situation ou l'aspect extérieur « *nuiraient au caractère ou à l'intérêt d'un quartier, d'une rue ou d'un chemin, d'un site naturel ou de points de vue accessibles au public* » (al. 1). Cette interdiction est formulée par l'office des autorisations de construire sur préavis de la commission d'architecture ou de la commission des monuments, de la nature et des sites, en tenant compte, le cas échéant, de ceux émis par la commune ou les services compétents du département (al. 2).

1.4.4 Lois sur la protection générale des rives du lac, du Rhône, de l'Arve et de la Versoix

Ces lois garantissent la protection de milieux naturels en prévoyant, selon les textes, des mesures telles que des restrictions de bâtir, l'obligation de préavis des instances concernées par la protection pour toutes les requêtes en autorisation de construire, l'établissement de plans de site au sens de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, ainsi que des règles d'alignement. La loi sur la protection générale des rives du lac est celle qui contient le plus grand nombre de ces dispositions incluant des prescriptions sur l'utilisation du sol, les gabarits, l'apparence des toitures, les teintes et les matériaux utilisés.

1.4.5 Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites

La loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS) vise à protéger les monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture, ainsi que les terrains les contenant et leurs abords, immeubles et sites dignes d'intérêt, beautés naturelles (art. 4 LPMNS). En cas d'atteinte ou de danger imminent, ces objets doivent être protégés par des mesures de sauvegarde appropriées.

Pour ce faire, la LPMNS prévoit des mesures de protection pour les bâtiments pris individuellement et d'autres pour la protection des sites, qui viennent compléter les protections sectorielles prévues par la LALAT, la LCI et les lois de protection générale mentionnées ci-dessus. Les mesures de protection individuelle sont l'inventaire[9] et le classement qui garantissent le maintien des objets protégés (interdiction de démolition) et le contrôle des travaux prévus sur ces derniers, de manière à en protéger la substance patrimoniale. Le plan de site est la mesure permettant la protection de périmètres plus larges. Elle s'applique autant à des sites naturels qu'à des sites bâtis. La mise en œuvre et les effets de ces mesures seront évalués dans le chapitre 4 du présent rapport.

[8] Dans le cas contraire, ils doivent alors être reconstruits en maintenant la forme générale de l'ancien bâtiment (hauteur des corniches et nombre de niveaux pour les ensembles XIX^{e}-début XX^{e}).

[9] L'établissement d'un inventaire général doit favoriser une action préparatoire à la conservation des monuments historiques, sans entrer formellement dans une procédure de classement. La nécessité de classer ces immeubles n'intervient qu'en cas de menace. L'inventaire est à distinguer des opérations de recensement qui n'ont pas de force légale.

La LPMNS prévoit également des aides financières pour la restauration et l'entretien des bâtiments protégés et reconnaît un droit de recours aux associations de défense du patrimoine (cf. la note 14, p. **Erreur ! Signet non défini.** pour la liste des associations ayant qualité pour recourir).

1.4.6 Synthèse des principaux instruments

La protection du patrimoine est réalisée par le biais d'un grand nombre d'instruments/mesures qui varient en fonction de leur pouvoir contraignant et de leur champ d'application. Le Tableau 1 ci-dessous présente les principaux instruments et leurs différences.

Tableau 1 : principaux instruments de la protection du patrimoine

Instrument	Description	Bases légales
Classement	L'intérieur comme l'extérieur des bâtiments classés est protégé. Le propriétaire a une obligation d'entretien, doit faire valider tous les travaux, même l'entretien courant, et l'État dispose d'un droit de préemption. Le classement concerne des objets de grande valeur.	Chap. II Sect. 3 LPMNS
Inventaire	L'inscription à l'inventaire garantit la sauvegarde, en cas de travaux, des structures porteuses et des autres éléments particulièrement dignes de protection. L'inventaire fait, comme le classement, l'objet d'une procédure et d'un arrêté de protection. Il permet de protéger des objets bâtis de tous types.	Chap. II Sect. 2 LPMNS
Plan de site	Le plan de site est un plan d'affectation du sol permettant de réglementer l'aménagement et la conservation d'un site bâti ou non. Son adoption fait l'objet d'une procédure similaire à celle des plans localisés de quartier (enquête technique, enquête publique, opposition).	Chap. V Sect. 2 LPMNS
Zone protégée	Il existe un très grand nombre de types de zones protégées possédant chacun ses caractéristiques propres. Les objectifs de ces zones sont de conserver le caractère spécifique de territoires naturels ou bâtis. Elles peuvent aussi limiter les constructions pour protéger la nature. La création ou la modification d'une zone doit être votée par le Grand Conseil.	Chap. IX LCI, art. 29 LaLAT et autres
Recensement	Le recensement n'est pas une mesure de protection. Il s'agit d'une enquête visant à répertorier les objets dignes d'intérêt. Il n'a pas de pouvoir contraignant.	Art 42B LPMNS, art 10 RPMNS

1.5 Acteurs principaux

À Genève, contrairement à la pratique de la majorité des cantons, la protection du patrimoine est du ressort cantonal et non pas communal, tout comme l'aménagement du territoire et la délivrance des autorisations de construire. Actuellement, tous les acteurs administratifs cantonaux sont rattachés au département du territoire (DT). Les communes ont un rôle de préavis sur les mesures de protection, les autorisations de construire et les projets d'aménagement.

1.5.1 Office du patrimoine et des sites

La constitution d'un service administratif spécialisé dans la protection du patrimoine remonte à l'adoption de la LPMNS en 1976. Il s'agit de l'office du patrimoine et des sites (OPS). Lui sont notamment rattachés la conservatrice cantonale[10], le service de l'inventaire des monuments d'art et

[10] Selon l'art. 11 RPMNS, le conservateur des monuments a principalement pour mission le contrôle du bon état de conservation des immeubles classés et la surveillance des travaux concernant les immeubles classés, ou recensés comme exceptionnels.

d'histoire (IMAH)[11], le service des monuments et des sites (SMS)[12]et le service d'archéologie[13], L'office a principalement un rôle d'expertise (conseils, préavis, recensements, publications). Il est également responsable de l'instruction des mesures de protection prévues par la LPMNS (classement, inventaire, plan de site).

1.5.2 Commission des monuments, de la nature et des sites

La loi sur la protection des monuments et des sites de 1920 avait instauré une commission, dite des monuments et des sites, composée de neuf membres et présidée par le chef du département des travaux publics, entité chargée de l'application de la loi. La LPMNS de 1976 la rebaptise commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) et accroît le nombre de ses membres pour englober un représentant par parti politique siégeant au Grand Conseil, trois représentants des communes et onze membres représentant notamment les associations d'importance cantonale qui disposent de la qualité pour agir dans le domaine d'application de la loi[14], mais aussi des représentants de certaines associations professionnelles (architectes, ingénieurs, agriculteurs). En supplément, cinq hauts fonctionnaires sont membres de droit, à savoir le directeur général de l'office du patrimoine et des sites (OPS), la conservatrice cantonale des monuments, l'historien des monuments, l'archéologue cantonal et le conservateur de la nature et des sites. Dans sa présente composition, la CMNS compte 28 membres, dont trois suppléants.

La commission préavise les demandes d'autorisation de construire[15] et les plans d'affectation pour les bâtiments et zones protégés. Elle préavise également les demandes de mise sous protection et édite des fiches de bonnes pratiques. En cas de recours, le préavis de la CMNS est souvent prépondérant dans la décision des juges.

1.5.3 Office de l'urbanisme

L'office de l'urbanisme est chargé de la planification territoriale (élaboration du plan directeur cantonal et validation des plans directeurs localisés) et responsable des opérations d'aménagement du territoire qui en découlent. Il pilote notamment les grands projets et les projets de quartier visant la réalisation de logements et d'activités sur le territoire cantonal. Dans ce cadre, il doit s'assurer de prendre en compte la dimension patrimoniale le plus en amont possible des projets de développement. Lorsque les projets incluent des objets ou des zones protégés, il consulte la CMNS. Il s'adresse à l'office du patrimoine et des sites lorsque le projet contient des objets non protégés mais potentiellement intéressants. Il peut aussi s'appuyer sur le système d'information du territoire à Genève (SITG) qui regroupe les informations recueilles lors des recensements réalisés sous l'égide de l'OPS, ainsi que les inventaires fédéraux.

1.5.4 Office des autorisations de construire

L'office des autorisations de construire (OAC) reçoit toutes les demandes d'autorisation de travaux (requêtes en autorisation de construire) et les fait suivre aux entités devant légalement émettre des préavis, ainsi qu'à celles dont il estime l'avis nécessaire. Selon les objets, un préavis sera demandé à la

[11] L'IMAH est chargé des recensements du patrimoine et d'activités d'étude, de documentation et de recherche scientifiques.

[12] Le SMS émet des préavis et assure une mission de conseil pour les travaux sur des biens de valeur patrimoniale. Il réalise également des plans de site et assure le secrétariat de la commission des monuments, de la nature et des sites.

[13] Cf. art. 9 RPMNS. La recherche archéologique s'inscrit dans un cadre plus large de connaissance, de protection, de conservation et de valorisation du patrimoine archéologique

[14] Actuellement, la commission compte des délégués des associations suivantes : Action patrimoine vivant (APV), Patrimoine suisse Genève, Pic-Vert Assprop, Pro Natura et WWF Genève.

[15] À l'exception des demandes en procédure accélérée.

commission d'architecture (pour les objets non protégés et non recensés), à la CMNS (pour les objets protégés ou faisant partie d'une zone protégée ne faisant pas l'objet d'une demande en procédure accélérée) ou au service des monuments et des sites (SMS) pour les objets d'intérêt patrimonial non protégés, ainsi que pour les demandes d'autorisation en procédure accélérée (APA) concernant des objets protégés.

Au terme de l'instruction des requêtes dont il est responsable, l'OAC a la tâche d'autoriser ou non les travaux demandés en s'appuyant sur les préavis consultatifs[16] reçus. En cas de divergences, il effectue une pesée des intérêts en présence.

1.5.5 Associations de défense du patrimoine

Le cadre légal prévoit que les associations « *d'importance cantonale et actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites* » (art. 63 LPMNS) sont habilitées à formuler des demandes de mise sous protection. L'OPS a l'obligation de répondre aux demandes provenant de ces associations ou de la CMNS dans un délai maximal de 18 mois (art. 7 al. 4 LPMNS). Ces associations sont représentées à la CMNS[17] et peuvent également recourir contre les décisions prises par le département, notamment en matière d'autorisation de construire, de plans localisés de quartier et de mesures de protection.

D'autres groupements ne remplissent pas les conditions de l'article 63 de la LPMNS, soit parce qu'ils ne sont actifs qu'au niveau local, soit parce qu'ils défendent également des intérêts particuliers, soit parce qu'ils ne remplissent pas les autres conditions (par exemple être constitués en association depuis au moins trois ans).

1.5.6 Communes

Les communes peuvent elles aussi formuler des demandes de mise sous protection et recourir contre les décisions du département. Elles sont également appelées à préaviser les requêtes en autorisation de construire[18], les plans d'affectation et les mesures de protection. De plus, elles possèdent fréquemment des bâtiments d'intérêt patrimonial (protégés ou non).

1.5.7 Synthèse des principaux acteurs

Le Tableau 2, ci-dessous, rappelle les principales attributions des acteurs présentés dans cette section.

Tableau 2 : principaux acteurs de la protection du patrimoine

Acteur	Description
OPS	L'office du patrimoine et des sites instruit les mesures de protection, réalise les recensements et formule des préavis sur les demandes d'autorisation de construire (tâche du service des monuments et des sites) et les plans d'aménagement. Il assure également le secrétariat de la CMNS.
CMNS	La commission des monuments, de la nature et des sites préavise les demandes d'autorisation de construire et les plans d'aménagement pour les bâtiments et zones protégés, ainsi que les mesures de protection. Elle réalise également des fiches de bonnes pratiques.

[16] L'art. 3 al. 3 LCI précise que « *les demandes d'autorisations sont soumises, à titre consultatif, au préavis des communes, des départements et des organismes intéressés. L'autorité de décision n'est pas liée par ces préavis* ».

[17] Cf. la note 14.

[18] À l'exception des demandes en procédure accélérée.

Acteur	Description
OU	L'office de l'urbanisme pilote les projets d'urbanisation. Dans ce cadre il requiert le préavis de la CMNS pour les objets et zones protégés et celui de l'OPS pour les objets dignes d'intérêt mais non protégés.
OAC	L'office des autorisations de construire instruit les demandes d'autorisation de construire. Il requiert le préavis de la CMNS ou de l'OPS en fonction du type d'objet (protégé ou non) et du type de demande (en procédure accélérée ou non).
Communes	Les communes préavisent les mesures de protection et peuvent proposer de telles mesures à l'OPS qui est tenu de les instruire. Elles doivent également tenir compte de la protection du patrimoine dans leurs plans directeurs.
Associations	Les associations reconnues peuvent proposer des mesures de classement et d'inscription à l'inventaire que l'OPS est tenu d'instruire. Elles peuvent également recourir contre toute décision du département en lien avec la protection du patrimoine (autorisations de construire, plans d'affectation, mesure de protection).

1.6 Chiffres clés

1.6.1 Mesures de protection

Tableau 3 : Mesures de protection du patrimoine

Mesures prévues par la LPMNS	Existantes au 31.12.2019	Adoptées entre 2014 et 2019
Classement[19]	267	5
Inventaire[20]	680	71
Plan de site	48	13

Entre 2014 et 2019, le nombre moyen de mesures adoptées par année est le suivant : un classement, 12 inscriptions à l'inventaire et deux plans de site.

1.6.2 Bâtiments d'intérêt patrimonial

Le nombre de bâtiments d'intérêt patrimonial n'est pas connu pour l'ensemble du canton, étant donné que le recensement architectural cantonal est en cours. Selon les estimations de l'OPS, il pourrait y avoir, à terme, jusqu'à 9'000 bâtiments recensés comme intéressants ou exceptionnels (20% des bâtiments recensés, cf. point 3.2.5).

1.6.3 Projets d'aménagement du programme de législature

Le département du territoire englobe 235 projets d'aménagement dans son programme de législature (2014-2023). Ces projets, tels que listés dans le Tableau 4 ci-dessous, se situent à différents stades d'avancement et portent sur des objets distincts. Ainsi, les potentiels à développer sont des périmètres offrant une capacité d'accueil supérieure à 10 logements ou de plus de 1000 m^2 de surfaces d'activités ou d'équipement publics et faisant l'objet d'une première analyse, les modifications de zone concernent des périmètres qu'il est prévu de déclasser (le plus souvent en zone de développement), les demandes de renseignement sont des requêtes en autorisation de construire déposées par des acteurs externes à l'office de l'urbanisme qui souhaitent bâtir en zone de développement, tandis que les demandes définitives sont des requêtes en autorisation de construire hors zone de développement impliquant la réalisation d'un nombre important de logements.

[19] Les arrêtés protégeant des objets situés sur la même parcelle sont décomptés une seule fois, tout comme ceux concernant plusieurs parcelles. Il en résulte des chiffres différents de l'indicateur officiel de la politique publique qui décompte le nombre d'objets protégés par année.

[20] Le nombre de mesures prises comptabilise une seule fois les arrêtés concernant la même parcelle et omet les mesures faisant l'objet d'un recours ou annulées par décision judiciaire.

Tableau 4 : Projets du programme de législature 2014-2023

Types de projet	N
Potentiels à développer	60
Modifications de zone	47
Plan dir. de zone industrielle	10
Demande de renseignement	8
Plan localisé de quartier	99
Demande définitive	11
Total	235

1.6.4 Autorisations de construire

Durant les six dernières années, le nombre de requêtes en autorisation de construire est en constante augmentation (cf. Tableau 6). Plusieurs indicateurs permettent de saisir cette croissance. Le nombre de logements neufs autorisés à la construction concerne l'édification de nouveaux bâtiments, tandis que le nombre de requêtes en autorisation de construire concerne tous les types de travaux assujettis.

Tableau 5 : Logements neufs autorisés à la construction par année

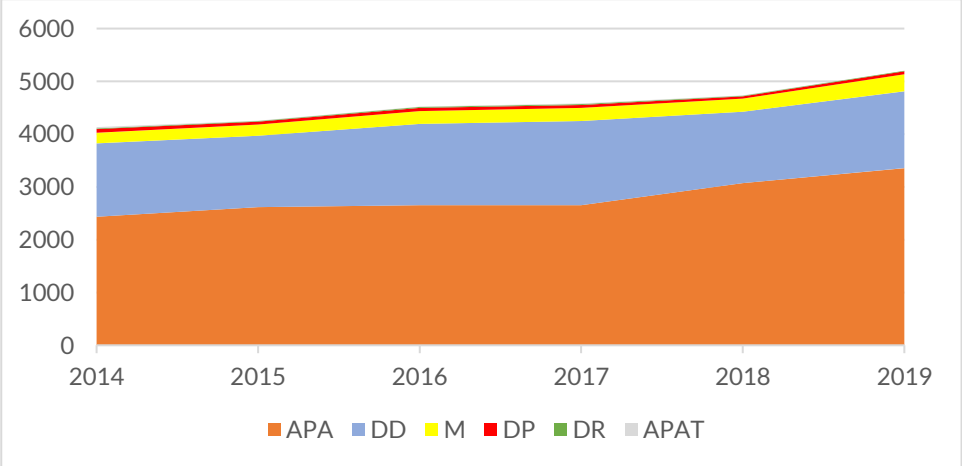
Année	2014	2015	2016	2017	2018
Logements	2'656	2'504	2'434	3'971	3'265

Source : OCSTAT, Tableau T 09.04.1.4.03

Tableau 6 : Requêtes en autorisation de construire déposées par type et par année 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Autor. en procédure accélérée (APA)	2'435	2'616	2'655	2'652	3'075	3'354	16'787
Autor. par annonce de travaux (APAT)	25	6	5	12	6	0	54
Dem. définitive (DD)	1'391	1'352	1'541	1'594	1'350	1'456	8'684
Dem. préalable (DP)	68	51	61	55	46	57	338
Dem. de rens. (DR)	14	15	15	17	13	9	83
Dem. de démolition (M)	200	216	242	252	246	324	1'480
Total	4'133	4'256	4'519	4'582	4'736	5'200	27'426

Figure 1 : Requêtes en autorisation de construire par année



Le Tableau 6 et la Figure 1 montrent qu'entre le début et la fin de la période, le nombre de demandes déposées a connu une forte augmentation (plus de 1'000 demandes supplémentaires, en moyenne 4% d'augmentation par année). Cette augmentation provient principalement des autorisations en procédure accélérée (en moyenne 10% de plus chaque année) qui peuvent être réalisées de façon entièrement numérique depuis mai 2018.

1.6.5 Coût de la politique publique

Dans le budget 2020, le programme G04 « protection du patrimoine bâti et des sites » (qui inclut l'archéologie) présente des charges de l'ordre de 9,72 millions F, soit le budget alloué à l'office du patrimoine et des sites qui comprend 35,85 ETP (5,61 millions F) et dispose d'un budget 1,59 million F pour des mandats externes. Les subventions à la restauration représentent 2,15 millions F, montant permettant de soutenir la restauration d'une cinquantaine d'objets par année.

Par comparaison, le programme G02 « aménagement, zones industrielles et conformité des constructions et des chantiers[21] », responsable du développement urbain, prévoit des charges de l'ordre de 39,8 millions, dont 27 de charges de personnel (177.55 ETP) et 10,8 millions de charges de biens et de services et autres charges d'exploitation. L'office de l'urbanisme finance le recensement architectural cantonal en cours depuis 2015 et prévu jusqu'en 2022 à hauteur d'environ 1 million par année.

[21] OU, OAC et direction Praille Acacias Vernets.

2 QUESTIONS D'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE

2.1 La politique publique de protection du patrimoine

2.1.1 Objectifs de la politique publique

La protection du patrimoine bâti et des sites constitue un programme spécifique de la politique publique cantonale en matière d'aménagement et de logement. « *Ce programme a pour but de* ***sauvegarder le patrimoine*** *à travers l'application des dispositions légales en faveur de sa conservation ainsi que par le conseil professionnel et le suivi technique des projets de restauration et de réhabilitation des objets ou sites dignes d'être conservés. Il vise également à* ***enrichir la connaissance du patrimoine****, laquelle se fonde sur les fouilles archéologiques, les recherches et études historiques, les recensements architecturaux et paysagers du canton. La* ***diffusion*** *des connaissances sur le patrimoine genevois, l'information et la sensibilisation du public se traduisent par le biais de manifestations telles que les Journées du patrimoine, les Journées des métiers d'art ou de publications spécialisées et scientifiques régulières.* » (Budget 2020)

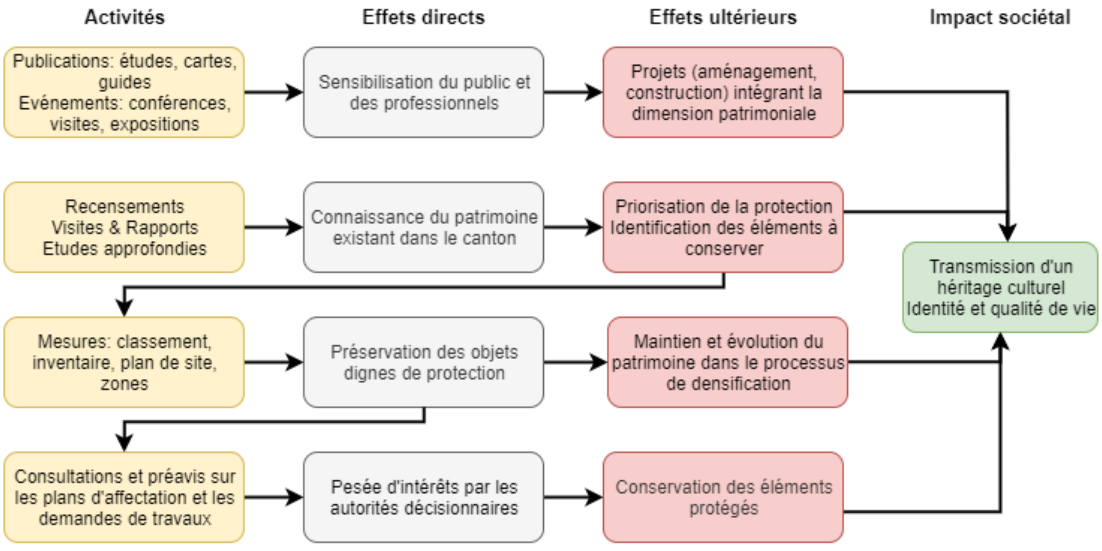
La LPMNS définit précisément les objectifs poursuivis par l'État en matière de protection du patrimoine :

- « *conserver les monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et les antiquités immobilières ou mobilières situés ou trouvés dans le canton* » ;
- « *préserver l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les immeubles et les sites dignes d'intérêt, ainsi que les beautés naturelles* » ;
- « *assurer la sauvegarde de la nature, en ménageant l'espace vital nécessaire à la flore et à la faune, et en maintenant les milieux naturels* » ;
- « *favoriser l'accès du public à un site ou à son point de vue* » ;
- « *encourager toutes mesures éducatives et soutenir les efforts entrepris en faveur de la protection des monuments, de la nature et des sites* » ;
- « *encourager les économies d'énergie et la production d'énergies renouvelables lors de la rénovation d'immeubles au bénéfice d'une mesure de protection patrimoniale* » (art. 1 LPMNS).

2.1.2 Logique d'action de la politique publique évaluée

Schématiquement, les activités de protection du patrimoine, les effets de ces activités et les impacts escomptés peuvent être résumés dans la figure ci-dessous.

Figure 2 : Activités, effets et impact de la politique publique de protection du patrimoine



2.2 Questions d'évaluation

Le travail de la Cour est guidé par trois questions d'évaluation permettant de couvrir les aspects les plus importants de la politique publique de protection du patrimoine.

Sensibilisation : « Dans quelle mesure les différentes parties prenantes perçoivent-elles les enjeux de la protection du patrimoine ? »

Cette question s'intéresse aux activités d'information et de sensibilisation décrites dans la première ligne du modèle d'impact présenté dans la section précédente. Il s'agit à la fois de savoir si les parties prenantes des projets de développement urbain (planification et construction) sont atteintes par ces activités et si la connaissance qui en découle influe sur la manière dont elles perçoivent la nécessité de tenir compte de la dimension patrimoniale dans le développement urbain.

Processus et effets de la protection : « Comment les mesures de protection prévues par la LPMNS atteignent-elles leurs objectifs ? »

Cette question s'intéresse aux activités de connaissance et de protection du patrimoine décrites dans les deuxième et troisième lignes du modèle d'impact présenté ci-dessus (Figure 2). Il s'agit dans un premier temps d'établir comment les objets à protéger sont choisis, puis de comprendre le déroulement du processus de protection, et, enfin, d'évaluer l'efficacité des mesures de protection en matière de maintien des caractéristiques patrimoniales des objets protégés, tout en examinant d'éventuels effets indésirables.

Patrimoine et densification : « Comment les bâtiments de valeur patrimoniale sont-ils pris en compte dans le processus d'urbanisation ? »

Cette question s'intéresse à la dernière ligne du modèle d'impact (Figure 2 ci-dessus). Il s'agit d'observer comment la dimension patrimoniale est prise en compte dans le processus de densification, que ce soit en zone de développement, par le biais de plans d'affectation, ou en zone ordinaire, au moment des requêtes en autorisation de construire. Sont notamment examinées les pesées d'intérêts concernant la conservation des éléments d'intérêt patrimonial et l'impact de cette prise en compte sur la réalisation des projets.

2.3 Méthodologie

2.3.1 Dispositif méthodologique

La réponse aux trois questions d'évaluation nécessite le recours à une approche méthodologique combinant les méthodes quantitatives et qualitatives. Ainsi, la Cour a constitué un corpus d'analyse contenant 1244 parcelles réparties dans quatre communes. Ces parcelles ont été sélectionnées parce qu'elles contenaient des bâtiments d'intérêt patrimonial ayant une fonction d'habitation (passée, présente ou envisagée). Il s'agit principalement de bâtiments ayant été évalués comme intéressants ou exceptionnels par le recensement architectural du canton entre 2015 et 2018 (817 parcelles) ou par un recensement antérieur (215 parcelles) et de bâtiments d'intérêt potentiel (138 parcelles)[22], ainsi que des bâtiments inscrits à l'inventaire ou classés (74 parcelles). Les caractéristiques de ces parcelles sont décrites à l'annexe F (point 10.6).

[22] Pour éviter un potentiel biais de sélection découlant des critères de sélection des bâtiments recensés, la Cour a inclus dans son corpus des bâtiments non évalués en raison de l'impossibilité d'y accéder (40 parcelles), des bâtiments pour lesquels les bureaux de recensement avaient proposé une valeur plus haute que celle finalement retenue (95 parcelles) et des bâtiments construits avant 1914, non recensés et ayant fait l'objet d'une demande de démolition dans les cinq dernières années (3 parcelles).

Les quatre communes étudiées ont été sélectionnées sur la base des critères suivants : recensement architectural achevé, existence d'un patrimoine diversifié, mesures de protection du patrimoine récentes ou en cours, projets d'urbanisation englobant des bâtiments intéressants, demandes de travaux concernant de tels bâtiments. L'analyse porte sur les communes de Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg, Meyrin et Vernier.

Pour chaque parcelle d'intérêt patrimonial de ces communes, la Cour a réuni :

- les informations utiles disponibles sur le système d'information du territoire à Genève (SITG), telles que l'adresse, la taille de la parcelle, la surface des bâtiments, l'année de construction, le type de bâtiment[23],
- les valeurs attribuées par les différents recensements (cf. point 3.2.5),
- les requêtes en autorisation de construire déposées entre janvier 2014 et décembre 2018 et concernant les bâtiments de la parcelle ou la construction de nouveaux bâtiments[24], en incluant les différentes dates pertinentes, les préavis obtenus et le résultat de la demande,
- les projets d'aménagement du programme de législature 2014-2023 du département du territoire,
- les mesures de protection prises, en cours ou abandonnées,
- les noms, les coordonnées et la nature (personnes physiques ou morales) des propriétaires.

La base de données ainsi constituée a permis de réaliser des analyses statistiques apportant des éléments de réponse aux questions d'évaluation. Ces analyses ainsi que celles réalisées en complément sont décrites ci-dessous :

1. *Analyse quantitative des demandes d'autorisation de construire*

Cette analyse porte sur les préavis patrimoniaux et leur éventuel impact sur le traitement de 570 demandes concernant 335 parcelles et examine l'impact éventuel de facteurs tels que le type de travaux, le type de bâtiment, leur niveau de protection, leur valeur patrimoniale, leur localisation et le type de propriétaire (personnes physiques, sociétés privées, collectivités publiques, etc.). Elle a également permis de dégager les caractéristiques principales des dossiers complexes et d'alimenter la sélection des études de cas qualitatives (sept des dix dossiers étudiés de façon approfondie comprenaient des demandes de travaux, cf. point 5 ci-dessous).

2. *Sondage auprès des propriétaires*

Le sondage vise à évaluer la sensibilisation des propriétaires (ou de leurs mandataires) aux enjeux de la protection du patrimoine, ainsi qu'à estimer globalement les risques d'atteinte à la valeur patrimoniale de ces bâtiments (sondage auprès de 1211 propriétaires de 794 parcelles avec un taux de réponse de 51%, couvrant 58% des parcelles). En outre, une série de questions vise à apprécier les relations des propriétaires (ou de leurs mandataires) avec les instances du patrimoine. Les conditions de réalisation de ce sondage sont décrites dans l'annexe B (point 10.2). Ses résultats, question par question, figurent dans l'annexe E (point 10.5).

3. *Analyse des dossiers de mise sous protection*

L'analyse des mesures en cours et prises durant la période étudiée dans les quatre communes sélectionnées combine des entretiens avec l'administration et l'étude de documents administratifs. Elle vise à identifier les freins et facteurs facilitateurs de l'inscription à l'inventaire et de l'adoption de plans de site. Cette analyse a concerné deux dossiers de classement, 29 dossiers d'inscription à

[23] Ces informations ont permis de constituer une typologie des bâtiments de valeur patrimoniale comprenant les catégories suivantes : bâtiments ruraux, maisons individuelles avant 1940, maisons individuelles 1941-1985, ensembles/immeubles avant 1934, ensembles/immeubles 1934-1985 (NB Les bâtiments construits après 1985 n'ont pas été recensés).

[24] Ces requêtes, de type DR, DP, DD et APA ont été classées en quatre catégories reflétant l'intensité des travaux : densification (incluant les démolitions), extension, rénovation/réaffectation.

l'inventaire et huit plans de site. Six de ces dossiers ont fait l'objet d'une analyse approfondie (cf. le point 5 ci-dessous).

4. *Analyse de projets d'urbanisation comportant des bâtiments d'intérêt patrimonial*

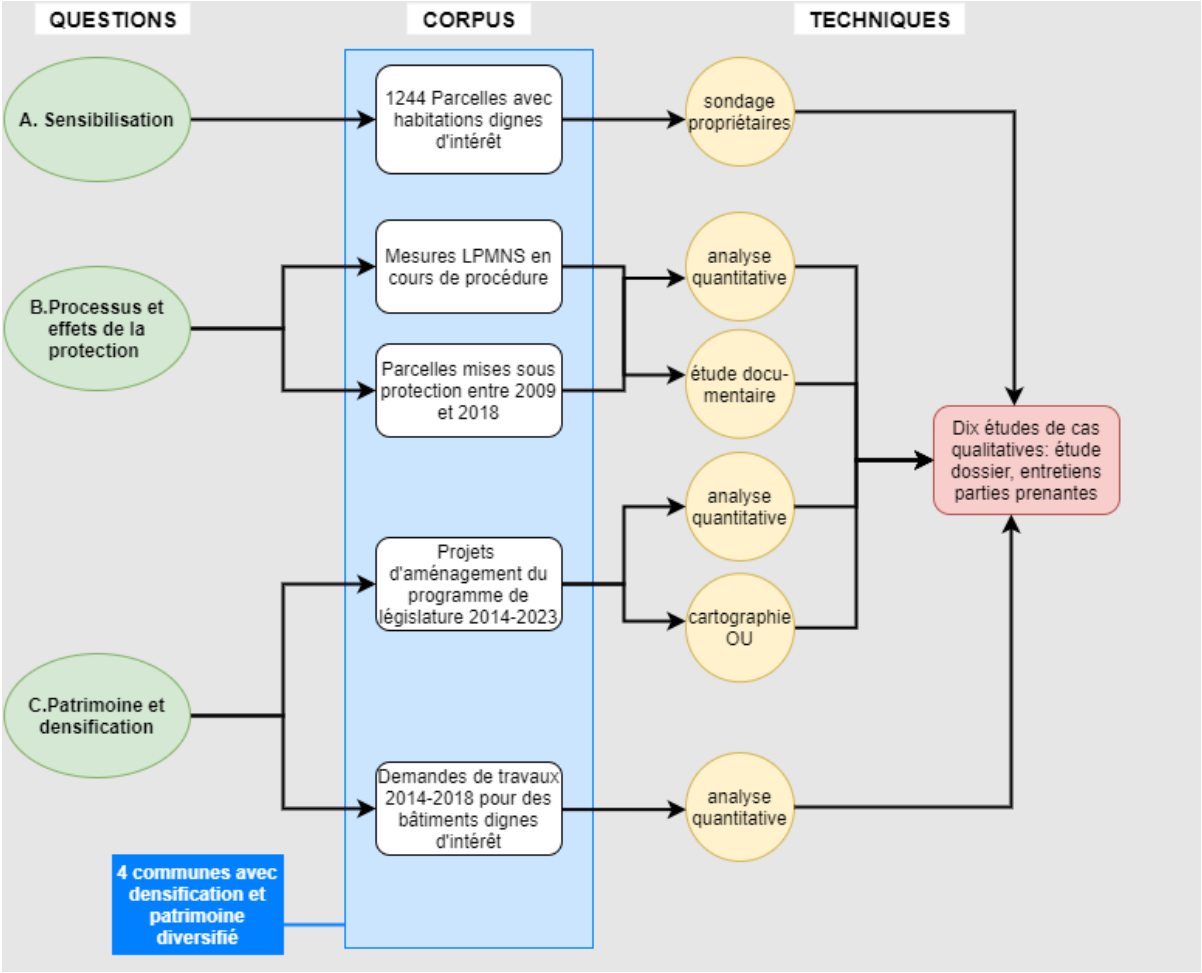
L'analyse combine des entretiens avec l'administration et l'étude de documents administratifs. Elle vise à identifier les différentes modalités de prise en compte des aspects patrimoniaux dans les projets d'urbanisation du programme de législature dans les quatre communes. Il s'agit également de comprendre comment se déroulent les arbitrages et pesées d'intérêts. Quatre projets ont bénéficié d'une étude approfondie (cf. point 5).

5. *Étude approfondie de dix dossiers*

Ces analyses visent à comprendre la complexité des situations particulières tout en prenant en compte la variété des cas (avec ou sans protection, en zone de développement, en zone ordinaire ou en zone protégée, avec des résultats divers [projets réalisés, en cours ou abandonnés], dans les quatre communes, avec des types de propriétaires différents et pour des bâtiments d'époques et de styles différents). L'analyse s'appuie sur des entretiens avec les différentes parties prenantes, ainsi que sur des documents recueillis lors des entretiens. Les dix dossiers étudiés sont présentés à l'annexe A (point 10.1).

La Figure 3, ci-dessous, résume la méthodologie employée pour répondre aux trois questions d'évaluation. L'annexe C (point 10.3) indique dans quelle mesure les différentes techniques employées couvrent les quatre communes étudiées.

Figure 3 : Dispositif méthodologique



2.4 Limites de l'évaluation

2.4.1 Limites liées à la méthodologie de l'étude de cas

Pour les raisons évoquées dans la section précédente, la Cour a choisi d'étudier la politique publique en matière de protection du patrimoine dans quatre communes particulièrement concernées par le processus de densification urbaine. De ce fait, elle n'a pas pu évaluer directement la protection de certains types d'objets, tels que la Vieille Ville, les rives du lac, les ensembles XIX^{e} – début XX^{e} siècle qui représentent une part considérable des bâtiments protégés dans le canton. L'enquête auprès des propriétaires a toutefois permis de couvrir partiellement ces types d'objets lorsque les propriétaires ou les mandataires ayant répondu possédaient ou s'occupaient de tels biens.

2.4.2 Limites liées à la définition du périmètre

Pour faciliter la comparabilité des données recueillies, la Cour a choisi de n'inclure dans son corpus que des bâtiments avec une fonction d'habitation (passée, présent ou future). Ce faisant, elle ne dispose pas de données aussi précises sur les bâtiments publics et les bâtiments d'activité. Elle a cependant pu examiner, lors des entretiens avec les communes, des cas de bâtiments publics dont la rénovation n'est pas sans enjeu du point de vue patrimonial.

Le corpus présente également la limite d'avoir été constitué à partir de la valeur attribuée aux bâtiments, ce qui ne permet pas de prendre en compte les parcelles abritant des parcs ou des jardins d'importance patrimoniale sur lesquels aucun bâtiment d'intérêt patrimonial n'existe actuellement. Consciente de cette limite, la Cour a choisi parmi les dix études de cas un parc public reconnu d'intérêt patrimonial par le recensement fédéral ICOMOS[25].

2.4.3 Limites liées à la structure et à la qualité des données

La Cour a choisi de réaliser ses analyses à l'échelle de la parcelle, ce qui entraîne quelques problèmes de comparabilité des données.

- Les découpages parcellaires ne sont pas homogènes pour un même type de bâtiment : un immeuble peut être découpé en autant de parcelles que d'allées et une parcelle peut contenir plusieurs immeubles comptant chacun plusieurs allées.
- Il peut être difficile d'analyser les parcelles contenant plusieurs bâtiments d'habitation construits à des époques différentes et ne présentant pas forcément le même niveau d'intérêt d'un point de vue patrimonial.
- L'échelle de la parcelle reste limitée pour prendre en compte la dimension de site.

La diversité des structures de propriété pose également quelques défis pris en compte dans le dispositif d'enquête par sondage. Il a fallu éviter de surreprésenter les personnes propriétaires de plusieurs biens en ne faisant porter le sondage que sur un seul d'entre eux, ce qui réduit le taux de couverture. Lorsqu'une parcelle était la propriété de plusieurs personnes, il a fallu établir des règles permettant de limiter le nombre de personnes interrogées afin d'éviter de surreprésenter les types de biens plus fréquemment possédés par plusieurs personnes.

Finalement, une grande partie des analyses quantitatives s'appuie sur des données administratives qui ne sont pas conçues, à l'origine, à de telles fins et qui ne sont vérifiées par les services qui les récoltent que dans la mesure des ressources disponibles et du caractère critique des éventuelles erreurs. Ces limites ont nécessité de nombreuses vérifications (notamment par triangulation) des

[25] Recensement des parcs et jardins historiques de Suisse réalisé sous l'égide du conseil international des monuments et des sites.

informations existantes, mais il n'a pas été entièrement possible de reconstituer certaines informations manquantes.

2.5 Présentation des analyses dans le rapport

La suite du rapport traite successivement les trois questions d'évaluation en consacrant à chacune un chapitre spécifique. Chaque chapitre est suivi d'une synthèse et de plusieurs constats, ainsi que d'une recommandation stratégique comportant divers axes opérationnels. La conclusion reprend brièvement l'essence des constats et recommandations.

3 QUESTION A : SENSIBILISATION AUX VALEURS PATRIMONIALES

Ce chapitre vise à évaluer dans quelle mesure les différentes parties prenantes sont sensibilisées aux enjeux de la protection du patrimoine et quels sont les facteurs susceptibles d'influencer cette sensibilisation. Ce faisant, il sera possible de dresser un bilan du potentiel de sensibilisation des différentes activités de communication et d'information menées par l'État.

3.1 Sensibilisation des différents acteurs concernés

Le degré de partage des valeurs de la protection patrimoniale varie fortement selon les individus. La Cour a cherché à comprendre le sens de ces variations de manière à identifier les populations pour lesquelles la protection du patrimoine avait le moins de sens, afin de recommander des actions permettant de mieux les atteindre.

Cette section distingue trois types d'acteurs se caractérisant par des rôles différents : les propriétaires, les mandataires et les représentants des administrations publiques.

3.1.1 ***Propriétaires***

L'extraction des données du registre foncier concernant les propriétaires des parcelles d'intérêt patrimonial situées dans les quatre communes indique une grande diversité de types de propriétaires selon les communes et selon le type de bâtiment possédé. Le Tableau 7 montre que les bâtiments intéressants de la commune de Chêne-Bougeries sont en grande majorité (plus de 70%) possédés par des personnes physiques, alors que cette proportion est légèrement supérieure à la moitié dans les trois autres communes. À noter encore le grand nombre de propriétaires de type société privée (catégorie regroupant les sociétés immobilières et les autres acteurs privés hors fondations et instituts de prévoyance). Pour le reste, les proportions sont relativement similaires avec 7% des parcelles appartenant à des institutions publiques (hors caisses de pension et fondations communales pour le logement), 7% à des fondations pour le logement (publiques ou privées), 7% à des caisses ou fonds de pension et 2% à des propriétaires ne relevant pas des catégories précédentes.

Tableau 7 : Répartition des types de propriétaires selon la commune

	Chêne-Bougeries	Chêne-Bourg	Meyrin	Vernier	Total
Personnes physiques	73%	52%	51%	52%	59%
Sociétés privées	13%	17%	26%	19%	18%
Instituts de prévoyance / Caisse de pension	4%	5%	5%	13%	7%
Communes, institutions publ.	6%	11%	8%	6%	7%
Fondations pour le logement	2%	13%	9%	9%	7%
Autres (associations, fondations)	2%	2%	1%	1%	2%
Total	100% N=441	100% N=104	100% N=277	100% N=412	100% N=1234

Données manquantes : 10 parcelles en cours de mutation au moment de l'extraction

Le Tableau 8 montre que le type de bâtiment possédé est très nettement lié au type de propriétaire avec une très nette prédominance des acteurs institutionnels (publics et privés) parmi les propriétaires d'immeubles de logements, tandis que les maisons individuelles appartiennent bien plus souvent à des personnes physiques. Si la proportion de propriétaires de type « personnes physiques » est plus importante à Chêne-Bougeries, c'est parce qu'il y a très peu d'immeubles de logement d'intérêt patrimonial dans cette commune. Par contraste, Meyrin et Vernier abritent une forte proportion d'immeubles collectifs du XX^{e} siècle dont l'intérêt patrimonial a été reconnu (Le Lignon,

Cité Meyrin), ce qui explique la part plus importante de sociétés privées parmi les propriétaires de ces communes.

Tableau 8 : Répartition des types de propriétaires selon le type de bâtiment

	Maisons individuelles	Immeubles	Total
Personnes physiques	82%	24%	59%
Sociétés privées	8%	35%	18%
Instituts de prévoyance / Caisses de pension	0%	18%	7%
Communes, institutions publiques	7%	6%	7%
Fondations pour le logement	0%	16%	7%
Autres	2%	1%	2%
Total	100% N=749	100% N=485	100% N=1234

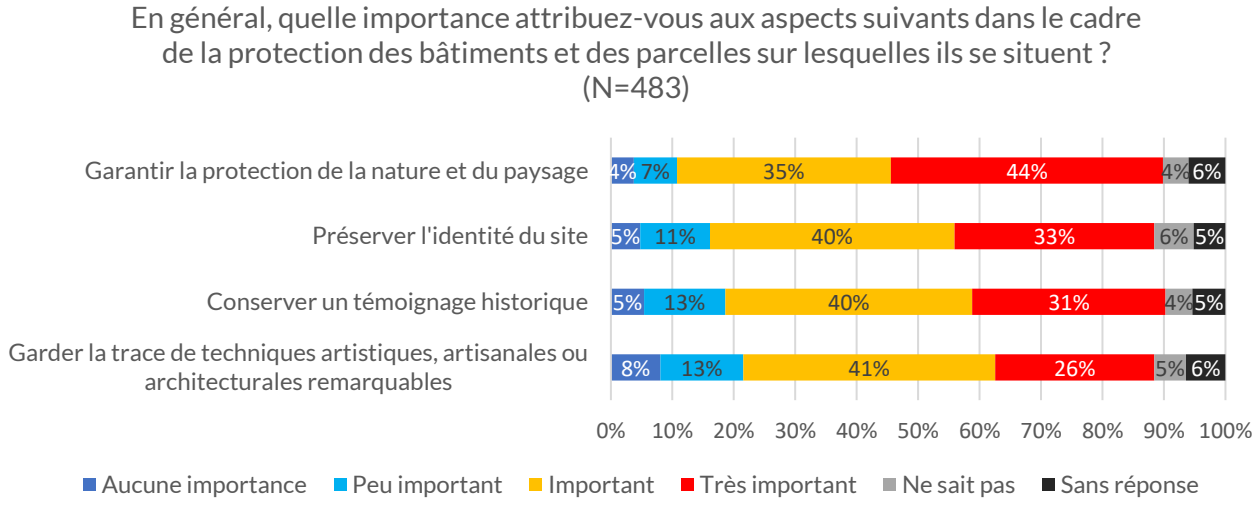
Données manquantes : 10 parcelles en cours de mutation au moment de l'extraction

Les données récoltées lors du sondage viennent compléter cette description des caractéristiques des propriétaires de biens d'intérêt patrimonial. Pour ce qui concerne les personnes physiques, les trois quarts d'entre elles résident sur la parcelle concernée par le sondage et six sur dix en sont devenues propriétaires par achat. En ce qui concerne les âges, plus de la moitié des propriétaires ayant répondu ont entre 50 et 69 ans, un tiers est âgé de 70 ans et plus, tandis qu'un peu plus d'un sur dix a moins de 50 ans.

Les contacts avec les propriétaires en marge du sondage, ainsi que les commentaires formulés dans les questions ouvertes laissent apparaître des avis très contrastés quant à la densification et à la protection du patrimoine. Une partie d'entre eux est inquiète de la densification, déplore la perte de zones de verdure et réclame davantage de protection. Une autre partie souhaite en tirer profit (soit en vendant, soit en densifiant leur parcelle, parfois pour loger leurs enfants) et déplore un niveau de protection trop important.

Dans l'ensemble, les valeurs de la protection patrimoniale sont partagées par la grande majorité des répondants, comme le montre la Figure 4 ci-dessous. Cette figure permet également de constater que la protection de la nature et du paysage constitue l'aspect le plus valorisé. Cette dimension est jugée très importante par 44% des répondants, soit bien plus que les aspects liés à l'architecture qui le sont tout de même pour 26% d'entre eux. La protection de l'identité des sites et la conservation d'un témoignage historique rencontrent des niveaux d'appréciation très similaires (environ un tiers).

Figure 4 : Adhésion aux valeurs de la protection patrimoniale



Le sondage a également questionné les propriétaires quant à leurs expériences concrètes avec l'administration. Dans leurs commentaires, certains d'entre eux relèvent le surcoût entraîné par des travaux d'entretien et de rénovation maintenant l'intérêt patrimonial de leur propriété et leur garantissant un préavis positif des instances chargées de la protection du patrimoine. Il s'agit souvent de coûts qu'ils n'avaient pas anticipés dans leurs projets, en particulier lorsque leur bien n'est pas protégé. Les subventions à la restauration ne concernent que les objets protégés et ne couvrent qu'une part limitée des coûts (au maximum 20%). Par ailleurs, tous les propriétaires peuvent bénéficier de déductions fiscales pour les travaux réalisés, mais ces dernières sont équivalentes, quelle que soit la valeur patrimoniale de leur bien.

L'assainissement énergétique est fréquemment évoqué par les propriétaires (commentaires libres et conversations en marge du sondage) comme un type de travaux ayant suscité des injonctions contradictoires entre les services administratifs chargés de la protection du patrimoine et de l'assainissement énergétique. La conciliation de ces exigences suscite fréquemment trois écueils[26] :

- un choix restreint de type de fenêtres (quand ce n'est pas la restauration ou la recréation à l'identique des vitrages existants),
- d'importantes restrictions à l'isolation des façades par l'extérieur, conduisant à diminuer le volume des pièces et la luminosité du fait de l'épaisseur de l'isolation intérieure,
- des conditions plus strictes pour la pose de panneaux solaires.

En matière de conservation, d'autres propriétaires relèvent leur perplexité quant à des demandes de conservation d'objets (éléments de façade, décors intérieurs, carrelages, etc.) ne datant pas de la construction du bâtiment, mais ajoutés lors de rénovations ultérieures.

Il convient de relever que la plupart des propriétaires n'ont pas eu d'expérience directe récente avec l'administration en matière de protection du patrimoine, ni même d'autorisations de construire. En effet, le croisement de la base de données des parcelles d'intérêt patrimonial avec celles des autorisations de construire montre que seules 232 des 1244 parcelles (19%) sont concernées par une requête entre 2014 et 2019. De plus, le sondage auprès des propriétaires qui ne distinguait pas les travaux nécessitant ou non une autorisation de construire indique que 265 propriétaires sur 483 (55%) ont réalisé des travaux durant la même période (travaux de rénovation intérieure et extérieure à 90%[27]). Parmi ces derniers, moins de la moitié affirment avoir eu un contact (direct ou indirect) avec l'office du patrimoine et des sites, alors même que la question ne restreignait aucunement la période durant laquelle ces contacts pouvaient avoir eu lieu. Les propriétaires interrogés sont toutefois 95% à être impliqués dans les décisions de travaux.

La Cour s'est intéressée à l'appréciation qu'ont les propriétaires de l'office du patrimoine et des sites et de la commission des monuments, de la nature et des sites, en fonction de leur expérience concrète avec l'une ou l'autre de ces entités. Le Tableau 9, ci-dessous, indique le niveau de satisfaction[28] exprimé par les propriétaires en fonction des contacts éventuels avec ces dernières. Il permet notamment de constater qu'une part importante (29%) des propriétaires ayant eu un contact (colonne grisée) n'est pas en mesure de formuler un avis et que la part de ceux qui s'expriment sans

[26] Il convient de noter que certaines remarques concernent des travaux réalisés il y a plus de dix ans. La suite du texte montre que la coordination entre l'OPS et l'office de l'énergie s'est récemment renforcée.

[27] 63 répondants mentionnent une rénovation des parties extérieures du bâtiment (façades, fenêtres, toiture, etc.), 174 une rénovation de l'intérieur du bâtiment (peinture, sols, chauffage, disposition des pièces, etc.) et 227 les deux types de travaux.

[28] Cet indice de satisfaction résulte de la combinaison des réponses à cinq questions portant sur les délais de réponse, la compétence, la compréhension des enjeux des propriétaires, l'écoute des besoins de la population et l'ouverture au dialogue des acteurs de la protection du patrimoine (office et commission).

expérience concrète est faible (15%). Il montre également un niveau de satisfaction assez faible (19% de l'ensemble des répondants, 27% de ceux ayant eu un contact).

Tableau 9 : Niveau de satisfaction vis-à-vis de l'OPS et de la CMNS en fonction de l'expérience concrète

	Aucun contact	Contact OPS/CMNS	Total
Très satisfait	2%	8%	5%
Satisfait	6%	19%	14%
Peu satisfait	4%	26%	17%
Très peu satisfait	3%	19%	12%
Ne sais pas[29]	85%	29%	51%
Total	100% N=166	100% N=245	100% N=411

Données manquantes :17 sans réponse aux questions mesurant les contacts, 50 sans un nombre suffisant de réponses aux questions permettant de calculer l'indice de satisfaction et 5 répondants ne se rappelant pas s'ils avaient eu des contacts avec l'OPS ou la CMNS.

3.1.2 Mandataires et spécialistes

Le grand nombre de propriétaires ne disposant pas d'une expérience concrète laisse penser que le rôle de ces derniers dans le processus de travaux est assez limité et que ce sont souvent des mandataires (par exemple des régies) qui sont directement confrontés à des exigences visant la conservation du patrimoine. La base de données des demandes de travaux compte 570 demandes, dont 200 concernant des bâtiments possédés par des personnes physiques. Parmi ces dernières, la moitié mentionne un requérant qui n'est pas le propriétaire, ce qui fait que le propriétaire ne reçoit directement aucune correspondance. Ces requérants de substitution sont souvent de régies, mais aussi des architectes ou des agents immobiliers.

Le sondage laissait aux propriétaires la possibilité de faire remplir le questionnaire par un mandataire connaissant la parcelle sur laquelle portaient les questions. Cette possibilité a été utilisée par un très faible nombre de répondants (moins de 50). Il faut y ajouter les représentants des personnes morales qui sont souvent bien plus expérimentés que les personnes physiques en raison d'un plus grand volume d'objets possédés. Ces réponses ne peuvent toutefois pas faire l'objet d'une analyse quantitative rigoureuse. Il ressort toutefois, d'un point de vue qualitatif, une insatisfaction plus importante que pour les propriétaires « personnes physiques », souvent liée à des expériences négatives (exigences démesurées, demandes incohérentes, impossibilité de joindre les services) dont il n'est toutefois pas possible de situer la date.

Le dépôt de projets de rénovation permettant la conservation de l'intérêt patrimonial dépend également de la formation des mandataires. Plusieurs personnes rencontrées par la Cour relèvent que la formation des architectes dispensée à la Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture de Genève (HEPIA) n'aborde que très marginalement les questions relevant de la protection du patrimoine.

3.1.3 Acteurs administratifs

Les entretiens réalisés dans d'autres offices (urbanisme, autorisations de construire, bâtiments de l'État) et auprès de représentants de communes (exécutif et administration), ainsi que l'étude approfondie de dix cas (cf. annexe A, point 10.1), permettent d'apporter une appréciation qualitative de la sensibilisation des acteurs administratifs impliqués d'une manière ou d'une autre dans la

[29] Il s'agit de personnes ayant choisi la réponse « ne sais pas » à la majorité des questions utilisées pour construire l'indice de satisfaction.

protection du patrimoine. Ces informations ont été croisées avec celles obtenues lors d'entretiens avec des membres de la CMNS et des collaborateurs de l'OPS. Il en ressort les points suivants.

- L'**office de l'urbanisme** s'est sensiblement rapproché de l'office du patrimoine et des sites durant les dernières années. Les urbanistes sont de plus en plus conscients de l'importance des éléments patrimoniaux dans l'élaboration des plans d'aménagement, notamment parce que cette dimension est devenue plus prégnante au sein du département du territoire. De plus, les outils de cartographie informatique (SITG notamment) ont été rendus plus perméables, permettant aux urbanistes d'avoir accès aux valeurs attribuées par les recensements patrimoniaux en plus des objets déjà protégés visibles de longue date. Le chapitre 5 analysera, à partir de cas pratiques, l'effectivité de cette prise en compte.
- **L'office des autorisations de construire** semble considérer avec davantage de distance les préoccupations patrimoniales qui apparaissent souvent comme des complications dans l'instruction des requêtes, pouvant potentiellement nuire à ses objectifs de traitement rapide des demandes. Pour cet office, les critères permettant de déterminer la valeur patrimoniale sont flous comparativement aux exigences beaucoup plus normées de préaviseurs tels que la police du feu, ou l'office de l'énergie. Pour les bâtiments non formellement protégés, la prise en compte de la valeur patrimoniale au moment de l'autorisation est susceptible d'entraîner le rejet de l'autorisation et des processus de recours consommateurs de ressources.
- L'**office cantonal des bâtiments** (OCBA) est chargé des travaux d'entretien des bâtiments appartenant à l'État, parmi lesquels sont dénombrés 550 bâtiments d'intérêt patrimonial. Les entretiens menés avec différentes parties prenantes indiquent que le soin apporté par l'État à la conservation de son patrimoine bâti n'est pas exemplaire, notamment en raison de la faiblesse du budget d'investissement. Toutefois, plusieurs points sont en cours d'amélioration. D'une part, le Grand Conseil a voté, en septembre 2019, un crédit de renouvellement de 400 millions de francs sur 5 ans pour l'ensemble du parc immobilier de l'État, tandis que le projet de loi pour un crédit d'investissement de 250 millions de francs pour la première étape de l'assainissement énergétique des fenêtres et embrasures des bâtiments de l'État est encore en cours de traitement. D'autre part, l'OCBA et l'OPS ont entrepris un travail commun pour l'organisation des travaux de rénovation. Comme les autres acteurs, l'OCBA a tout intérêt à une identification la plus précoce possible des éléments de valeur patrimoniale à conserver.
- Les **communes** peuvent être concernées soit comme préaviseurs sur les demandes de protection (ainsi que sur les plans d'affectation et les autorisations de construire hors procédure accélérée), soit comme propriétaires de biens d'intérêt patrimonial. Pour ces deux rôles, le degré de sensibilité aux questions patrimoniales s'avère déterminant. Les acteurs communaux qui partagent ces valeurs sont plus enclins à tenir compte de la protection du patrimoine dans leur plan directeur et à imaginer des affectations compatibles avec la substance patrimoniale éventuelle des bâtiments communaux. Les entretiens montrent des situations très diverses, parfois à l'intérieur de la même commune avec des personnes très engagées en faveur du patrimoine, d'autres plutôt réfractaires. Pour la plupart des personnes rencontrées, cette politique publique constitue une exigence parmi d'autres qu'elles respectent sans forcément en comprendre tous les tenants et aboutissants.

3.2 Activités d'information et de sensibilisation

Il existe différents types d'actions permettant de transmettre aux non-spécialistes l'intérêt de la protection du patrimoine. Cette section s'intéresse à l'impact des guides ou fiches de bonnes pratiques, des conseils personnalisés, des présentations publiques, des recensements architecturaux et des études architecturales et historiques réalisées par l'État et ses mandataires.

3.2.1 *Guides/fiches de bonnes pratiques*

La section précédente a montré que si le principe de la protection du patrimoine était partagé par la majorité des répondants au sondage et au minimum respecté par les acteurs administratifs, la mise en œuvre de cette protection était loin d'être claire pour chacune et chacun. Les fiches de bonnes pratiques sont un moyen sur lequel le département du territoire a récemment mis l'accent. La CMNS s'est dotée d'une sous-commission « information » active à partir de 2015. Elle a pour mission d'« *intéresser par divers moyens l'opinion publique à la protection des monuments, de la nature et des sites* » et plus précisément d'« *élaborer et [de] 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* » (art. 5 al. 2 lit. n & o RPMNS).

La première tâche de cette sous-commission a concerné l'isolation thermique des fenêtres des bâtiments patrimoniaux. En effet, la révision de l'art. 56A RCI a précisé le cadre de l'obligation d'assainissement au 31 janvier 2016 des fenêtres à simple vitrage. Ce règlement précise que les fenêtres des bâtiments protégés et situés dans des zones protégées doivent être réalisées dans les matériaux d'origine et respecter l'architecture du bâtiment, ajoutant que l'OPS fournissait sur demande des conseils. Ces conseils se matérialisent principalement à travers une fiche d'information[30] réalisée conjointement avec l'office cantonal de l'énergie et détaillant les quatre exceptions admises pour les bâtiments patrimoniaux et énoncées à l'art 56A. Ces quatre exceptions permettent à la fois de répondre aux exigences en matière d'assainissement énergétique et de sauvegarder les fenêtres dignes d'intérêt.

Après cette première publication, la CMNS s'est attelée à préparer des guides sur plusieurs autres thématiques, mais les forces de la sous-commission ont été momentanément réaffectées à la révision du fonctionnement de la commission (répartition des tâches entre CMNS et OPS), avant d'être stoppées pour des raisons budgétaires entre juin 2017 et janvier 2018. Durant l'année 2018, cinq fiches ont été validées par la commission, mais leur publication[31] a dû attendre septembre 2019. Elles concernent les thèmes suivants :

- Isolation thermique dans les bâtiments protégés ou situés en zone protégée : méthodologie d'intervention ;
- Architecture et gabarits dans le périmètre de protection de la loi sur la protection générale des rives du lac (LPRLac) ;
- Sol et sous-sols dans le périmètre de protection de la LPRLac ;
- Procédés de réclame ;
- Travaux d'excavation en sous-œuvre sous des bâtiments protégés.

Ces fiches permettent à la fois d'informer les propriétaires et les mandataires et de faciliter l'activité de l'administration et de la CMNS en énonçant des principes clairs, visant à assurer une plus grande cohérence et une meilleure équité de traitement des dossiers.

Les guides de bonnes pratiques constituent le type d'information consulté par le plus grand nombre des répondants au sondage (229, soit 47%).

[30] Assainissement des embrasures munies de simple vitrage des locaux chauffés des immeubles à valeur patrimoniale, article 56A RCI, novembre 2015, https://www.ge.ch/document/guide-bonnes-pratiques-assainissement-fenetres-batiments-proteges/telecharger.

[31] https://www.ge.ch/renover-restaurer-conserver-batiment-protege/fiches-bonnes-pratiques-matiere-protection-du-patrimoine

3.2.2 *Conseils personnalisés*

Une partie de l'activité du service des monuments et des sites (SMS) consiste à répondre à des demandes de consultation de propriétaires ou de mandataires à propos des travaux qu'ils souhaitent réaliser. Ces demandes permettent au requérant de connaître les recommandations habituelles du SMS et de la CMNS sur le type de projet envisagé. Il s'agit parfois de savoir si la démolition d'un bâtiment est possible ou dans quelle mesure il est possible de le transformer. Le service examine au cas par cas la faisabilité du projet et en définit le cadre d'intervention selon les règles déontologiques. L'État conseille aux propriétaires de bâtiments protégés ou présentant un intérêt patrimonial de faire appel à des mandataires spécialisés dans le domaine de la protection du patrimoine.

Les propriétaires ou mandataires qui n'auraient pas consulté le SMS avant de déposer leur requête en autorisation de construire peuvent s'adresser au service après réception du préavis (du SMS ou de la CMNS) de manière à mieux comprendre les possibilités qui s'offrent à eux. Selon les cas, des visites sur place sont organisées.

Les conseils personnalisés exigent toutefois un niveau de disponibilité important qui fait parfois défaut aux collaborateurs du SMS. Par conséquent, le nombre de répondants au sondage ayant rencontré des collaborateurs du service est assez restreint (63 sur 483, soit 13%). Celui de ceux ayant fait l'objet d'une visite de leur propriété l'est encore plus (34, soit 7%), surtout qu'une partie de ces visites a été effectuée par les mandataires chargés du recensement architectural.

3.2.3 *Présentations publiques, visites guidées*

Depuis 26 éditions, les journées européennes du patrimoine offrent des visites guidées, des démonstrations artisanales sur les chantiers de restauration, des conférences, des animations jeune public et d'autres événements permettant de découvrir des sites et des bâtiments qui souvent ne sont pas habituellement accessibles au public. Chaque année est consacrée à un thème particulier. L'édition 2020 aura pour thème la verticalité et présentera au public quelques exemples de bonnes pratiques en matière d'agrandissements, de surélévations, de transformations et de nouvelles constructions. Les organisateurs espèrent que ces exemples « *permettront de débattre de la question des conflits d'intérêts qui peuvent apparaître entre protection du patrimoine bâti, besoins de la population et densification urbaine* »[32].

Organisées dans 19 pays, les journées des Métiers d'Art[33] permettent au public de découvrir durant trois jours des artisans d'art dans le lieu même de leur création. La Suisse y participe depuis 2012, à l'initiative de la Ville de Genève. L'OPS y est associé tout comme un grand nombre d'autres partenaires. Ces manifestations permettent de valoriser les savoir-faire élaborés au fil des siècles dans la conception, la création, l'entretien et la restauration d'objets artisanaux. L'édition 2019 était consacrée à l'« art de bâtir le bois ».

Le nombre de répondants au sondage ayant assisté à des présentations publiques (conférence, journée du patrimoine, etc.) est assez faible (32 sur 483, soit 7%). De plus, il s'agit de personnes dont le niveau de sensibilité aux questions patrimoniales[34] est plus élevé que celui de la moyenne des répondants.

[32] https://www.nike-kulturerbe.ch/fr/venezvisiterch-journees-du-patrimoine/annees-prochaines/

[33] https://metiersdart.ch/fr_CH/jema

[34] La construction de cet indice de sensibilité aux questions patrimoniales est réalisée à partir des questions du sondage concernant l'importance et l'étendue de la protection (partie 3 du questionnaire cf. le point 10.5).

3.2.4 *Études architecturales et historiques*

La charte de Venise indique que *« la restauration sera toujours précédée et accompagnée d'une étude archéologique et historique du monument »* (art. 9). De telles études permettent de justifier les mesures de protection éventuelles et d'orienter les projets de transformation ou de restauration des bâtiments protégés. L'art 10 RPMNS stipule la nécessité d'une « *documentation scientifique sur des immeubles et meubles présentant un intérêt historique* ».

Le service de l'inventaire des monuments d'art et d'histoire de l'OPS (IMAH) réalise ou fait réaliser de nombreuses études documentant le patrimoine du canton. Une partie de ces études fait l'objet de publications officielles (revue *Patrimoine et Architecture*, collection des Monuments d'art et d'histoire de la Suisse et ouvrages spécifiques). Une autre partie est utilisée pour l'instruction des mesures de protection et n'est pas accessible au public (sauf demande motivée des propriétaires, d'historiens ou de spécialistes).

3.2.5 *Recensements architecturaux du canton*

Depuis 1975, le canton conduit des recensements de son patrimoine. La première campagne s'est concentrée sur les noyaux villageois anciens (entre 1975 à 1993). D'autres recensements sectoriels se sont intéressés à des zones plus spécifiques, couvertes ou non par le premier recensement, notamment le recensement de la périphérie urbaine qui, dans les années 1990, avait ciblé des zones pouvant être incluses dans un processus ultérieur de densification.

En complément de ces recensements sectoriels, des recensements thématiques sont réalisés. Ils ont notamment concerné les lieux de culte du XX^{e} siècle, les logements économiques construits entre 1920 et 1960[35], le patrimoine industriel, les moulins du bassin genevois autour de 1840, les bâtiments des frères Honegger ou encore de Georges Addor, les grands domaines, les ensembles du XIX^{e}-début XX^{e} et les cafés-restaurants anciens.

L'actuel recensement architectural cantonal (RAC) a débuté en septembre 2015 et devrait être finalisé d'ici 2023[36]. Son coût global a été estimé à 8 millions de francs. Considérant le manque de recul pour estimer la valeur patrimoniale des édifices construits durant les trente dernières années, il porte sur les bâtiments construits avant 1985, soit entre 46'000 et 49'000 bâtiments dispersés sur la totalité des territoires communaux. Selon les estimations de l'OPS, environ 20% de ces bâtiments devraient être évalués comme « dignes d'intérêt ».

Le recensement est dirigé par l'IMAH et réalisé par quatre bureaux de recensement (architectes du patrimoine, historiens et historiens de l'art). Ces derniers analysent les sources documentaires, visitent et photographient l'extérieur des bâtiments sélectionnés. L'évaluation patrimoniale des objets recensés repose sur une échelle de quatre valeurs : « exceptionnel », « intéressant », « intérêt secondaire », « sans intérêt ». Cette évaluation est fondée sur des critères historiques, artistiques, techniques, urbanistiques et de situation (contexte), rapportés à l'échelle locale, nationale, voire internationale. Les bâtiments évalués comme « exceptionnels » ou « intéressants » sont considérés comme « dignes d'intérêt » ou « dignes de protection », les deux termes étant employés indistinctement.

[35] Il s'agit de logements construits pour faciliter l'accès au logement des habitants les plus défavorisés principalement durant les années 1950. Bâtis à moindre coût, ils présentent particulièrement une valeur de témoignage historique. Les éléments les plus remarquables ont, en outre, été conçus avec soin et dans une perspective novatrice.

[36] À fin 2019, 24 communes genevoises avaient été recensées.

Les résultats sont d'abord examinés par un atelier interne à l'OPS (pour calibrer les résultats entre les bureaux de recensement), puis par une commission scientifique, composée de trois experts externes, de trois membres de l'OPS, de l'architecte cantonal et d'un membre délégué de la CMNS. Une fois les résultats présentés aux autorités et à la population des communes concernées, les fiches sont mises à la disposition du public via le guichet GeoPatrimoine du Système d'information du territoire genevois (https://ge.ch/sitg/carte/patrimoine).

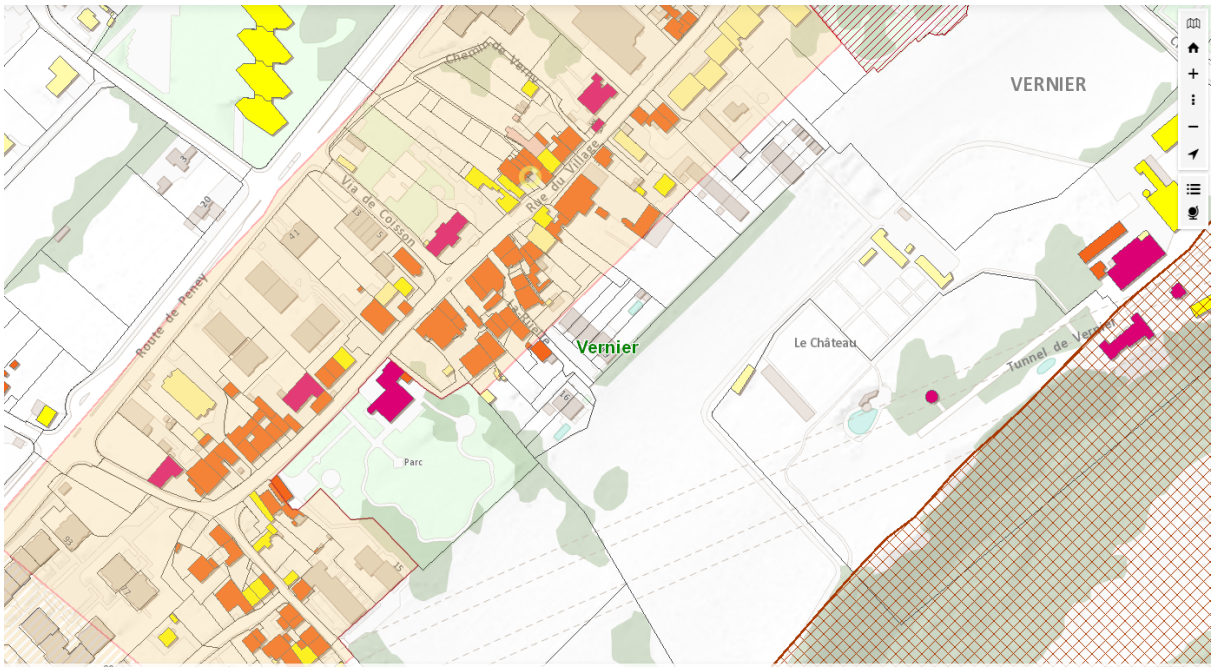
Le guichet GeoPatrimoine propose de nombreuses données cartographiques patrimoniales (cf. Figure 5 ci-dessous). Celles-ci renseignent les objets bénéficiant d'une mesure de protection ainsi que les bâtiments recensés et offrent divers relevés et cartes historiques. Auparavant, ces données pouvaient uniquement être consultées sur rendez-vous à l'OPS.

Chaque bâtiment recensé dispose d'une fiche synthétique mentionnant au moins la valeur attribuée[37], la date (ou la période) de construction (voire de cadastration), la chronologie des principaux travaux réalisés, d'éventuelles références bibliographiques, ainsi qu'une ou plusieurs photographies. Les bâtiments intéressants et exceptionnels font l'objet d'une description justifiant la valeur patrimoniale attribuée et disposent d'un nombre supérieur de photographies.

La présentation publique des résultats communaux peut s'accompagner d'une exposition de photographies de bâtiments particulièrement remarquables. Selon la volonté des communes, les résultats du recensement peuvent également faire l'objet d'articles dans les journaux communaux.

La mise en ligne de ces données permet aux personnes envisageant des travaux de tout type de savoir d'avance et très facilement si les bâtiments sont protégés ou dignes d'intérêt. Elle est également utile à toutes les personnes intéressées par le patrimoine bâti. Le nombre de personnes ayant participé aux présentations publiques organisées dans les communes étudiées s'est toutefois révélé assez modeste.

Figure 5 : Le village de Vernier sur GeoPatrimoine



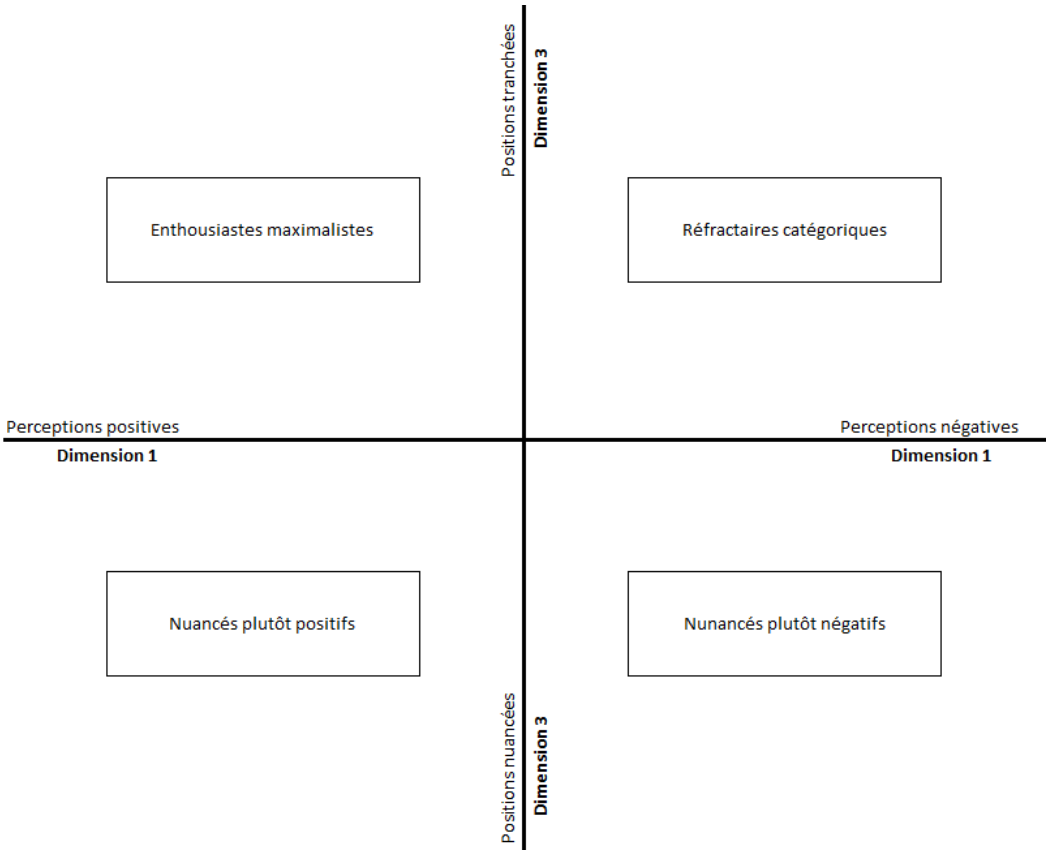
[37] Les différentes valeurs font l'objet d'un code couleur spécifique permettant notamment de repérer sur la carte la densité d'objets patrimoniaux des différents secteurs géographiques.

3.3 Sensibilisation à la protection du patrimoine : analyse factorielle

Prenant la forme d'une analyse des correspondances multiples (ACM), précisément décrite à l'annexe D (point 10.4), cette analyse vise à identifier les déterminants de la sensibilité aux valeurs de la protection patrimoniale en les positionnant sur deux axes. Les deux axes résumant le mieux la question de la sensibilité sont le degré d'adhésion aux valeurs de la protection du patrimoine (axe horizontal) et le niveau de nuance dans les opinions formulées par rapport à la protection du patrimoine (axe vertical).

La Figure 6 montre comment ces deux axes créent quatre catégories de répondants : les « enthousiastes maximalistes », qui sont catégoriquement favorables à la protection du patrimoine et appréciatifs de l'activité des instances de la protection du patrimoine, les « réfractaires catégoriques » qui, tout aussi catégoriquement, rejettent les valeurs de la protection du patrimoine et décrient l'action des entités administratives, les « nuancés plutôt négatifs » et les « nuancés plutôt positifs » qui se montrent plus réservés dans leur perception de la protection du patrimoine.

Figure 6 : Axes retenus pour l'analyse factorielle



Les réponses au sondage ont été projetées sur ces deux axes en trois étapes, correspondant chacune à un ensemble de thématiques.

En ce qui concerne les réponses liées aux caractéristiques de la parcelle possédée, la Figure 15 (à la page 80 en annexe) indique les éléments suivants :

- Les propriétaires de biens en location expriment des opinions plus nuancées que ceux qui habitent leur bien.
- Les propriétaires de maisons anciennes se situent plutôt dans le quadrant supérieur gauche (enthousiastes maximalistes), tandis que les propriétaires d'immeubles construits après 1933 se situent davantage dans le quadrant inférieur droit (nuancés plutôt négatifs).

- Les propriétaires de très grandes parcelles sont assez peu convaincus par la protection du patrimoine.
- Les propriétaires de parcelles situées dans un plan de site se caractérisent par une appréciation globalement positive de la protection du patrimoine et se montrent nuancés dans leurs opinions quant à la mise en œuvre de cette politique publique.

En résumé, le niveau de sensibilisation aux valeurs de la protection patrimoniale est relativement faible chez les propriétaires d'immeubles locatifs d'au moins dix logements construits dans la deuxième partie du XX^{e} siècle, qui se soucient probablement davantage de la valeur de rendement que de la valeur patrimoniale. Par contraste, les propriétaires de maisons construites avant 1940 ont un niveau de sensibilité supérieur. Il existe également un lien entre la sensibilité patrimoniale et la perception qu'ont les propriétaires de l'intérêt de leur parcelle sur les plans de l'architecture, de l'histoire et de la nature.

En ce qui concerne les réponses liées aux caractéristiques des propriétaires ou des personnes répondant à leur place au sondage, la Figure 16 (à la page 82 en annexe) indique les éléments suivants :

- Les répondants exerçant un métier de la terre et, dans une moindre mesure, ceux appartenant aux milieux du bâtiment et de la construction sont moins sensibilisés à la protection du patrimoine que ceux issus des autres domaines professionnels.
- Les employés sont plus positifs par rapport au patrimoine, mais aussi plus catégoriques (opinions tranchées) que les professions libérales et les cadres supérieurs.
- Les personnes les moins formées (école primaire ou école secondaire) se caractérisent par une proportion importante de réponses de type « ne sais pas » aux questions concernant le patrimoine.
- Les personnes habitant sur la parcelle étudiée ont une perception plus positive et plus tranchée de la protection du patrimoine que celles dont on ne peut pas connaître le domicile, en l'occurrence les représentants des personnes morales (sociétés, fondations).
- La même distinction se retrouve en fonction du type de répondant au questionnaire : les opinions des propriétaires de type « personne physique » (plus fréquemment situés dans la catégorie « enthousiastes maximalistes) s'opposent ainsi à celles des mandataires et des personnes morales (plus fréquemment situés dans la catégorie « nuancés plutôt négatifs).
- Les personnes de plus de 80 ans sont moins sensibilisées que celles de moins de 50 ans.

De manière schématique, il est possible d'affirmer que les propriétaires plus jeunes et ceux qui habitent sur place figurent parmi les personnes qui sont davantage sensibilisées à la protection du patrimoine. Par contraste, les représentants de personnes morales, les mandataires du domaine du bâtiment et les personnes de haut niveau socioprofessionnel sont moins favorables (sans pour autant rejeter catégoriquement la protection du patrimoine). Se classent plutôt du côté des réfractaires catégoriques les personnes de plus de 80 ans, ainsi que celles peu formées et celles issues du domaine professionnel agricole. La Cour note que les mandataires, les dirigeants de sociétés immobilières et les agriculteurs figurent parmi les catégories de personnes qui sont davantage susceptibles d'avoir des intérêts conflictuels avec ceux de la protection du patrimoine.

En ce qui concerne les réponses liées à diverses actions entreprises par les propriétaires ou les personnes répondant à leur place au sondage (travaux, contacts avec l'administration, consultation de documentation), la Figure 17, en annexe, indique les éléments suivants :

- Les personnes assistant à des conférences sur la thématique du patrimoine sont les plus enthousiastes par rapport à la protection du patrimoine, tandis que celles qui ont eu des discussions avec des membres de l'OPS ou qui ont eu un contact avec la CMNS expriment des avis plus nuancés.
- Les personnes ayant davantage de contacts avec l'administration ont des opinions plus nuancées que celles qui n'en ont pas ou peu.

- Les propriétaires de parcelles ayant récemment réalisé des travaux de type extension ou densification formulent des avis plus nuancés que ceux qui n'ont pas entrepris de travaux aussi importants.
- Les propriétaires déclarant vouloir vendre leur parcelle occupent une position nuancée plutôt négative, tout comme ceux souhaitant densifier cette dernière.
- Les propriétaires n'ayant pas consulté de documentation à propos du patrimoine formulent plutôt des opinions tranchées (très favorables ou très défavorables), tandis que ceux qui en ont pris connaissance se montrent plus nuancés.

Schématiquement, il apparaît que les propriétaires des parcelles les plus concernées par des projets de construction (souvent importants) ont une vision plus négative de la protection du patrimoine. Ils figurent cependant parmi les personnes les mieux informées. À ce titre ils sont davantage en mesure de considérer la protection du patrimoine de manière équilibrée, en tenant compte des autres intérêts en jeu dans le processus de densification.

En synthèse, il apparaît que la sensibilité aux valeurs de la protection patrimoniale se décline selon quatre grands idéaux types (cf. les catégories de la Figure 6). Cette sensibilité est liée à la perception qu'ont les répondants de l'action des instances administratives (les deux ensembles de variables [sensibilité au patrimoine et perception de l'action de l'administration] varient conjointement). Les personnes les moins sensibilisées sont aussi celles qui évaluent le plus négativement l'action des acteurs étatiques en matière de protection du patrimoine.

Les facteurs principaux sont le domaine d'activité (lié à la formation suivie) ; l'expérience concrète des processus d'autorisation de construire et le type de bien (maison familiale vs immeuble en location). Pour atteindre leur but, les activités d'information et de communication de l'État en matière de patrimoine devraient s'adapter à la diversité des publics (formation, expérience…).

3.4 Synthèse et constats

3.4.1 Sensibilisation des parties prenantes

Le sondage montre que les objectifs de la politique publique sont partagés par la majorité des propriétaires, ces derniers valorisant davantage la protection des espaces de verdure, du paysage et des sites que celle de l'art et de l'architecture. L'analyse des réponses montre cependant que les différentes parties prenantes et publics cibles de la politique publique de protection du patrimoine ne présentent pas tous le même degré de d'accord avec les valeurs portées par cette politique et que ceux qui y sont les moins favorables sont souvent des personnes ou des entités qui ont des intérêts potentiellement divergents avec cette politique publique. Il apparaît cependant que ces divergences peuvent être réduites par une meilleure connaissance mutuelle, sous forme d'un dialogue entre l'administration, les propriétaires, les mandataires afin que chacun comprenne les enjeux de l'autre. De plus, un grand nombre de propriétaires sont a priori favorables, mais ignorent ce qui a de l'intérêt, pourquoi et comment le conserver.

La plupart des propriétaires comprennent très peu le fonctionnement de l'État en matière d'aménagement, de construction et de préservation du patrimoine. Ils ont tendance à voir l'administration comme une entité abstraite. Ils sont souvent peu impliqués dans les travaux de construction et de rénovation, confiant ces tâches à des mandataires. Ces derniers n'ont pas tous le même niveau de connaissances en matière de protection du patrimoine. C'est fréquemment après avoir déposé un dossier de demande de travaux qu'ils découvrent, à la faveur d'un préavis, l'intérêt patrimonial de leur bien et les conditions de la préservation de cet intérêt.

En ce qui concerne la diffusion des valeurs de la protection du patrimoine au sein des administrations, la Cour relève également des situations contrastées. D'un côté, les liens entre l'OPS, l'OU, l'office

cantonal de l'énergie et l'office cantonal des bâtiments se sont renforcés. Des séances communes ont lieu régulièrement et permettent des échanges autour de dossiers concrets. De l'autre côté, des services et entités publics se montrent perplexes et résignés par rapport à des exigences (éléments à conserver, restrictions) qu'ils peinent à comprendre faute de connaissances spécialisées.

3.4.2 Canaux de sensibilisation

L'analyse d'une sélection de canaux d'information et de sensibilisation montre que le patrimoine du canton est bien documenté. La Cour relève notamment le caractère judicieux de l'accent mis sur la publication de fiches de bonnes pratiques basées sur les préavis de la CMNS et du SMS. Outre leur intérêt pour les mandataires, les guides de bonnes pratiques sont le type de document le plus utilisé par les propriétaires ayant répondu au sondage. Elle salue également la publication en ligne des fiches du recensement qui constitue en outre un instrument de connaissance du patrimoine du canton.

L'existence de cette riche documentation reste cependant peu connue et son accès compliqué, soit d'un point de vue technique (connaissances informatiques pour les documents en ligne, prise de rendez-vous pour les autres documents), soit parce qu'elle est difficilement compréhensible pour les personnes non initiées. Par ailleurs, les personnes participant aux événements et présentations publiques sont le plus souvent des personnes disposant de ces connaissances ou largement favorables au principe même de la préservation du patrimoine.

3.4.3 Constats

Constat 1 : ***Les connaissances en matière de patrimoine sont insuffisamment partagées***

Les enjeux de la protection du patrimoine sont peu compréhensibles pour les personnes ne disposant pas de connaissances spécialisées dans les domaines de l'architecture, de l'histoire de l'art et de l'histoire du territoire. Il serait pourtant très utile que les personnes impliquées dans les travaux d'entretien, de rénovation et de construction, ainsi que dans le processus d'aménagement comprennent pourquoi et comment protéger le patrimoine. Une connaissance plus fine permet en effet de formuler des avis plus nuancés qui sont essentiels lorsqu'il s'agit de concilier des exigences de divers ordres (préservation, développement, coût…).

Constat 2 : ***L'information sur le patrimoine atteint tardivement les parties prenantes***

L'information concernant l'importance de la conservation de bâtiments ou de sites spécifiques atteint souvent les propriétaires, les mandataires, les autres services de l'administration cantonale et communale, ainsi que les autorités politiques à l'occasion d'un préavis sur des demandes de travaux (autorisation de construire ou projet d'aménagement). Elle est pourtant bien mieux prise en compte lorsqu'elle arrive avant que des décisions soient prises.

3.5 Recommandation

Recommandation 1 : ***Intensifier et rendre plus accessible l'information sur le patrimoine et sa conservation***

Priorité :	Élevée

La Cour des comptes recommande au département du territoire de faciliter l'accès du public et des professionnels de la construction à des informations concernant la conservation du patrimoine et qui soient adaptées à leurs besoins. Pour parvenir à cet objectif, elle suggère de mettre en œuvre les moyens suivants :

- Poursuivre la réalisation de guides de bonnes pratiques adaptés aux différents types d'objets patrimoniaux.
- Prévoir un guide général simplifié avec des explications claires et des adresses de contact (administration, mandataires qualifiés, sources d'information) et le diffuser auprès des

propriétaires de bâtiments d'intérêt patrimonial.
- Intensifier les actions de communication concernant ces guides tant à destination du grand public que des professionnels du bâtiment et de l'immobilier.
- Prévoir des versions imprimées pour les personnes peu familiarisées avec les outils informatiques.
- Cibler particulièrement les propriétaires et gestionnaires d'immeubles locatifs du XX^{e} siècle.
- Inclure des liens vers ce guide depuis les formulaires de requête en autorisation de construire.
- Associer les communes à la diffusion des connaissances concernant le patrimoine situé sur leur territoire (signalétique des objets protégés, expositions, articles dans le journal communal).
- Proposer des modules de formation à destination des étudiants de l'HEPIA.

3.6 Position du DT

Recommandation 1 : ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

Le département partage les constats de la Cour qui le confortent dans ses actions et ses intuitions. Il accepte cette recommandation qu'il a déjà commencé à mettre en œuvre, notamment par les actions suivantes :

- création d'un poste de chargé de sensibilisation au 1er janvier 2020,
- constitution en septembre 2019 d'un pôle sensibilisation chargé de proposer une définition du patrimoine et d'élaborer un plan d'action et le suivi des manifestations, conférences, formations, guides généraux et publications, en adaptant les messages aux publics-cibles (acteurs publics, privés et autres parties prenantes de l'art de construire),
- élargissement de la notion de patrimoine et des valeurs qu'il transmet,,
- constitution en septembre 2019 d'un pôle bonnes pratiques chargé de prioriser et d'élaborer des fiches métier essentiellement à destination des mandataires (vitrines, portes palières, protection incendie feu, etc.) et d'accompagner la CMNS dans l'élaboration des fiches d'orientation générale destinées à un plus large public,
- publication en septembre 2019 de 5 fiches de bonnes pratiques de la CMNS,
- reprise en janvier 2020 de la sous-commission information (SCI) de la CMNS, chargée d'élaborer ces fiches.

Parmi les actions à mener, il convient de poursuivre le travail déjà entrepris, de l'intensifier en priorisant des activités (voir recommandation 2) et en s'entourant d'un ou plusieurs mandataires pour accompagner le travail de la SCI de la CMNS et des pôles bonnes pratiques et sensibilisation.

Enfin, l'OPS pourra s'appuyer sur l'expérience de nombre de collaborateurs et collaboratrices qui enseignent déjà dans le cadre du master en conservation du patrimoine et muséologie de l'UNIGE (ou interviennent déjà ponctuellement dans d'autres filières) pour pouvoir développer avec les Hautes écoles un large volet formation :

- En filière bachelor en architecture de l'HEPIA
- En filière master en développement territorial de l'UNIGE – HEPIA
- En formation continue à l'attention des mandataires et des régies (FAI – FER – USPI)
- En formation continue interne à l'attention des architectes, ingénieurs et urbanistes de l'État de Genève (OCBA, OU, OAC, OCEN, OCT, OCGC, etc.).

4 QUESTION B : PROCESSUS ET EFFETS DE LA PROTECTION

Ce chapitre évalue la mise en œuvre et l'impact des trois mesures de protection prévues par la LPMNS : le classement, l'inventaire et le plan de site. Il examine séparément la mise en œuvre des trois mesures, avant d'évaluer l'impact de ces mesures sur la conservation des objets protégés.

4.1 Classement

4.1.1 Ouverture de la procédure

La mesure de classement est en principe réservée aux biens exceptionnels à caractère monumental. Elle existe depuis la première législation de protection du patrimoine en 1920 et garantit le maintien des objets protégés. Plusieurs règles fondamentales datent de cette époque : il s'agit de l'obligation d'entretien imposée aux propriétaires, de la participation financière de l'État aux frais de conservation, d'entretien et de restauration (art.7 LPMNS)[38], du droit d'acquisition d'un immeuble classé par l'État (art. 9) ainsi que de la possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique (art.11).

Toute personne ou entité peut formuler une demande de classement, mais l'administration n'a l'obligation légale d'instruire que les demandes émanant d'associations ayant qualité pour agir ou de communes (à condition que la transformation ou la démolition de l'objet à protéger n'aient pas fait l'objet d'un préavis favorable de la CMNS[39]). Dans ces cas, il dispose d'un délai de 18 mois pour rendre sa décision.

Dès l'ouverture de la procédure, tous les travaux effectués sur le bâtiment, y compris l'entretien courant, doivent faire l'objet d'une requête en autorisation de construire, sans possibilité de bénéficier de la procédure accélérée.

À l'échelle du canton, 20 procédures de classement étaient en cours à fin 2019. Elles émanent, pour la plupart, d'associations (13 demandes), avec notamment sept demandes récentes concernant des cafés-restaurants dont les intérieurs ne peuvent être protégés que par une telle mesure. Les sept demandes restantes émanent de l'administration ou de la CMNS. Il y a également six mesures en attente depuis plus de dix ans et quatre dont l'instruction est suspendue.

4.1.2 Origine et résultat des demandes

Parmi les six procédures terminées durant les deux dernières années deux demandes émanant d'associations ont été rejetées, trois mesures sont entrées en force, tandis qu'un autre arrêté de classement fait l'objet d'un recours des propriétaires. Seules les trois mesures initiées à la demande du propriétaire de la parcelle concernée ont été adoptées[40].

Les objets protégés entre 2014 et 2019 sont en majorité des bâtiments destinés au grand public (Grand Théâtre, Musée d'Art et d'Histoire, chapelle du centre œcuménique des Églises, cinéma Plaza). On y trouve également des vestiges historiques (sites palafittiques et ancien canal de

[38] Depuis 2008, les subventions à la restauration englobent également les bâtiments inscrits à l'inventaire et ceux inclus dans des plans de site.

[39] La mise en œuvre et les effets de cette disposition sont étudiés à la section 4.2 ci-dessous, car l'inscription à l'inventaire fait l'objet des mêmes conditions.

[40] Dans ces trois cas, la demande du propriétaire était motivée, entre autres, par la possibilité de bénéficier de subventions de la Confédération pour les travaux concernant les objets classés.

Carouge), ainsi que d'anciens domaines (« la Forêt » au nord de la ville de Genève, « Sans-Souci » à Versoix).

Dans le périmètre étudié par la Cour, aucun bâtiment n'a été classé récemment. En revanche, une demande de classement a été rejetée par le Conseil d'État en décembre 2018. Par ailleurs, une procédure a été ouverte en janvier 2019 en réaction à une demande de démolition d'un bâtiment annexe dans le cadre d'un projet de densification, mais celle-ci n'a pas pu faire l'objet d'une étude qualitative par la Cour, étant donné qu'après quelques échanges de lettres et une visite sur place par une délégation de l'OPS et de la CMNS, les parties se sont mises d'accord pour ouvrir une procédure d'inscription à l'inventaire à la place d'un classement et de préaviser favorablement (sous réserves) un projet de densification mesurée.

4.2 *Inventaire*

4.2.1 Ouverture de la procédure

Dans la LPMNS de 1976, l'inscription à l'inventaire était une mesure de surveillance sans effet sur le maintien du bâtiment. L'inventaire était une liste des bâtiments dignes d'être protégés, auxquels l'autorité administrative devait vouer une attention particulière et pour lesquels elle devait examiner l'opportunité d'un classement, garantissant sa conservation notamment pour parer à un risque d'atteinte à son intérêt patrimonial (démolition, transformation). Une révision légale, entrée en vigueur en 2000, en fait une mesure de protection à part entière (art. 9 LPMNS).

L'inscription à l'inventaire se déroule selon un processus très similaire à celui menant au classement comme le décrit la suite du texte. L'OPS n'est tenu de statuer que sur les demandes émanant de la commune abritant l'objet à protéger ou d'une association ayant qualité pour agir (art. 7 al. 1 LPMNS). Dans ces cas, il doit rendre sa décision dans un délai maximal de 18 mois[41] suivant l'ouverture de la procédure de protection (al. 4). De plus, les demandes concernant des bâtiments dont la démolition ou la transformation a été préavisée favorablement par la CMNS ne sont pas recevables (al. 2). La Cour relève que cet article n'empêche pas l'ouverture de procédures de protection pour des bâtiments dont la démolition était prévue par un PLQ en force, étant donné que la CMNS ne préavise pas les PLQ. Dans deux cas récents, de telles demandes (d'inscription à l'inventaire voire de classement) ont été rejetées par le département du territoire ou le Conseil d'État qui avait, précédemment, approuvé les plans d'affectation prévoyant la démolition des bâtiments en question. Même si l'instruction des mesures a été limitée aux étapes formellement obligatoires (ouverture, demande de préavis, arrêté), le traitement de ces demandes a tout de même nécessité des ressources avec pour unique effet de retarder le début des travaux de construction.

Hormis pour les cas évoqués par l'art. 7 al. 1 LPMNS, l'ouverture d'une procédure de protection fait, selon la pratique administrative en cours au département du territoire, l'objet d'une validation départementale de manière à renforcer la coordination entre les différentes politiques publiques. Actuellement, l'OPS doit se renseigner auprès de l'office de l'urbanisme sur d'éventuels projets d'urbanisation englobant les objets à protéger. Si rien n'est prévu, la procédure peut être ouverte. Dans le cas contraire, le conseiller d'État en charge du DT doit procéder à un arbitrage.

La procédure est ouverte par une lettre type au propriétaire l'invitant à formuler ses observations sur le projet de mise sous protection. Les observations de la commune sont également requises, ainsi

[41] Selon la jurisprudence, ce délai constitue un délai d'ordre ; le fait qu'il soit dépassé n'a pas de conséquences sur le fond de la procédure (ATA/434/2018 du 8 mai 2018). En revanche, un récent arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice a confirmé que le dépassement de ce délai constitue un déni de justice et a intimé au département du territoire un délai de huit semaines pour rendre sa décision (ATA/25/2020 du 14 janvier 2020).

qu'un préavis de la CMNS. La plupart du temps, une visite est effectuée sur place et donne lieu à un rapport qui va justifier le préavis de la commission. Un projet d'arrêté départemental est ensuite préparé et présenté aux offices des autorisations de construire et de l'urbanisme qui peuvent encore à ce stade demander des modifications de l'arrêté.

4.2.2 Origine des demandes

Dans les quatre communes étudiées, 16 arrêtés d'inscription à l'inventaire ont été pris entre 2014 et 2019. La plupart des procédures ont été ouvertes en lien avec une demande de travaux (souvent une requête en autorisation de construire, mais aussi des consultations du service par le propriétaire désirant connaître ses possibilités de travaux).

La réalisation de travaux constitue en effet un moment crucial pour la conservation de la substance patrimoniale. Les propriétaires de bâtiments d'intérêt patrimonial (selon un recensement) mais non protégés peuvent, s'ils ont conscience de cet intérêt, ou s'ils sont bien conseillés, se renseigner auprès de l'OPS (cf. le point 3.2.2). Ce processus a été observé dans le cas n° 4 (cf. annexe A au point 10.1). S'ils ne le font pas, c'est au moment du dépôt d'une requête en autorisation de construire que l'administration sera informée de leurs intentions et qu'ils découvriront, à la faveur d'un préavis, si les travaux qu'ils souhaitent réaliser sont ou non admissibles. Les cas n° 5 et 10 se caractérisent par un tel processus.

Cette situation découle d'une interprétation particulière du cadre légal consistant à assimiler l'obtention d'une valeur élevée dans un recensement à une mesure de surveillance, comparable à l'inventaire avant qu'il ne devienne une mesure de maintien en 2000 (cf. supra). Ainsi, les requêtes en autorisation de construire concernant des bâtiments recensés comme intéressants ou exceptionnels font, en règle générale[42], l'objet d'un préavis du SMS. Dans ses préavis, le service peut poser des conditions que l'OAC décidera de rendre obligatoires ou non sur la base d'une pesée des intérêts en présence.

Bien que la pratique administrative soit similaire et les noms synonymes, l'inventaire et les recensements diffèrent d'un point de vue juridique. En effet, les 416 inscriptions à l'inventaire réalisées entre 1978 et 1998 (avant la modification de loi) ont toutes fait l'objet d'une instruction incluant le recueil des observations du propriétaire, le préavis de la commune et celui de la CMNS et conclue par un arrêté départemental qui pouvait faire l'objet d'un recours. Le recensement n'est, pour sa part, pas une mesure de protection, c'est pourquoi les préavis du SMS font référence à l'article 15 LCI qui concerne l'esthétique des constructions. Cet article semble toutefois trop peu contraignant pour fonder un préavis défavorable. C'est en tous cas le raisonnement adopté par l'OAC qui ne souhaite pas devoir traiter la question de la valeur patrimoniale en cas de recours contre une de ses décisions d'autorisation de construire concernant un bâtiment non protégé. Cet office ne prend en compte les préavis défavorables que si l'OPS ouvre (ou du moins s'engage à ouvrir) une procédure de protection (inscription à l'inventaire ou plan de site).

Pour tenter de comprendre l'articulation entre préavis et recensements, la Cour a analysé les demandes de travaux concernant les bâtiments non protégés mais recensés avec une valeur dite de protection (intéressant ou exceptionnel). Cette étude a été réalisée pour l'année 2018 (afin de prendre en compte les derniers bâtiments recensés). Elle montre que, dans les quatre communes étudiées, 16 des 53 demandes examinées ont fait l'objet d'au moins deux préavis de la part du SMS. Presque tous ces préavis sont justifiés par l'ouverture annoncée d'une mesure de protection (plan de

[42] L'effectivité de cette pratique dépend toutefois de la mise à jour des données que l'OPS partage avec l'OAC. Certains recensements anciens ne sont pas pris en compte, certains recensements récents ne le sont pas encore, parfois tous les bâtiments en cours de recensement d'un secteur donné sont pris en compte, parfois il faut attendre la publication officielle des résultats.

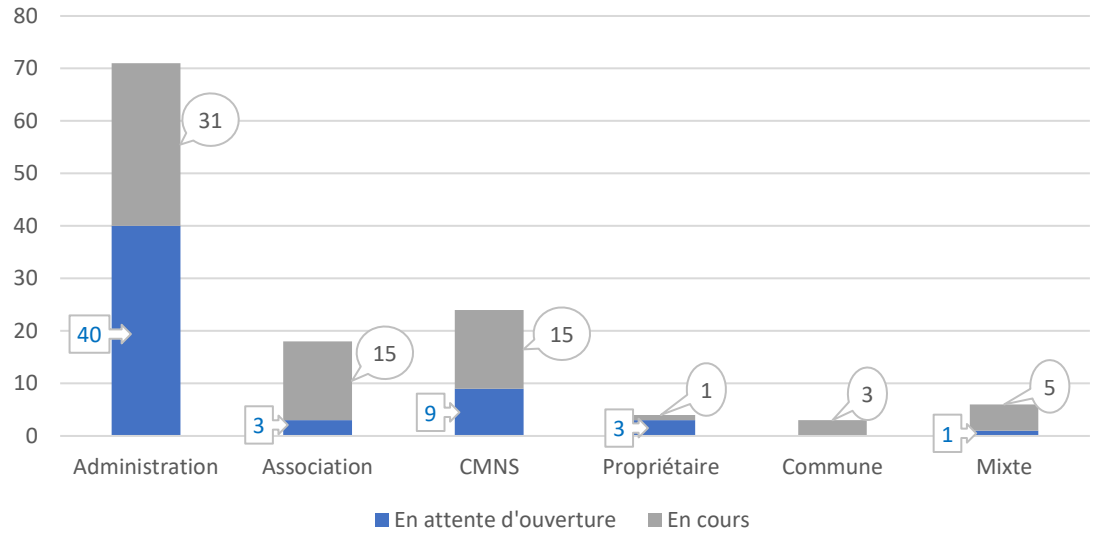
site ou inventaire). En mars 2020, aucune de ces mesures n'était entrée en vigueur. Plusieurs d'entre elles n'avaient même pas été ouvertes.

4.2.3 Résultats des demandes

La Cour a examiné l'état des procédures de protection selon leur statut (à ouvrir, en cours, abandonnée, adoptée et faisant l'objet d'un recours). Elle a observé le nombre de cas dans ces différents statuts en fonction de l'origine de la demande. Ces analyses, présentées ci-dessous, permettent de conclure à une faible efficacité d'un point de vue quantitatif. Cette faible efficacité est liée à un très grand nombre de procédures à ouvrir ou en cours (principalement en raison des éléments présentés au point précédent), ainsi qu'au caractère conflictuel d'une partie des procédures conduisant à des abandons, des recours ou des rejets.

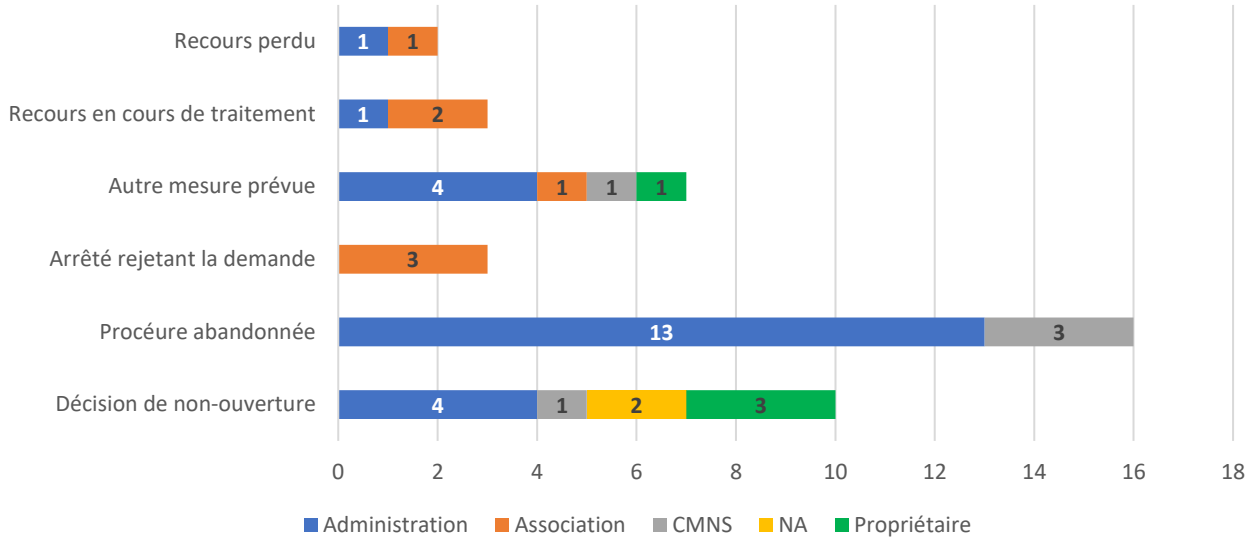
La Figure 7, ci-dessous, concerne les mesures d'inscription à l'inventaire pour l'ensemble du canton. Elle montre que la plupart des demandes en cours de procédure ou en attente de procédure proviennent de l'administration (notamment en réponse à des demandes de travaux ou à des consultations) et qu'il y avait, au 31 décembre 2019, près de 130 procédures ouvertes ou à ouvrir (dont 58 en attente d'ouverture et 70 en cours). Une analyse plus poussée montre que plus de 50 de ces 130 dossiers n'ont pas connu d'évolution significative depuis au moins cinq ans (25 en attente d'ouverture et 21 en cours d'instruction).

Figure 7 : Statut des procédures à ouvrir et en cours au 31.12.2019 selon leur origine [N=128]



La Figure 8, ci-dessous, concerne les procédures interrompues ou terminées sans entrée en vigueur d'une mesure (soit parce que la demande est rejetée, soit parce que l'arrêté fait l'objet d'un recours). Elle montre un nombre important de procédures interrompues ou dont l'ouverture a été refusée, ainsi qu'un petit nombre de recours pouvant conduire à des annulations ou à des révisions de l'étendue de la protection. Les demandes des associations sont surreprésentées dans les catégories rejet et recours, car la LPMNS impose le traitement de ces demandes jusqu'au terme de la procédure.

Figure 8 : Répartition selon l'origine de la demande des procédures interrompues ou terminées sans être en vigueur (2011-2019) [N=42]

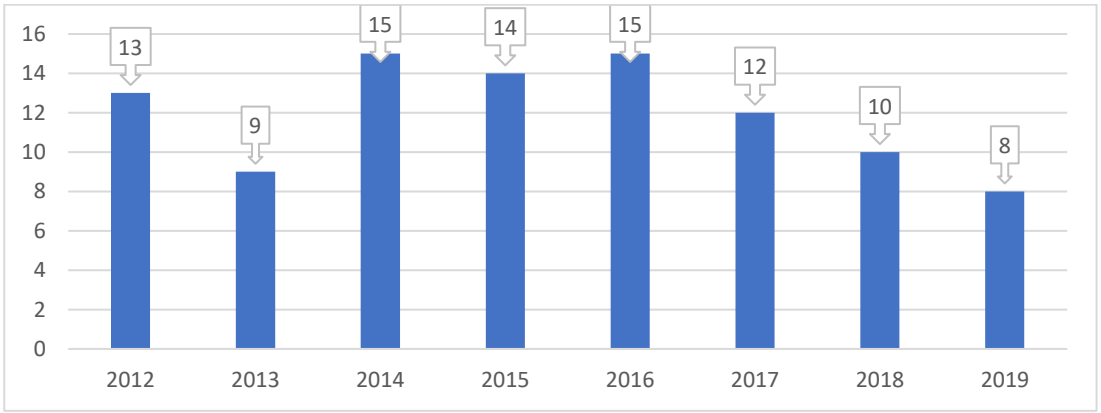


Concernant les recours, c'est souvent l'argument de la proportionnalité qui est retenu par les tribunaux qui annulent ou réduisent les mesures lorsqu'ils estiment que les droits des propriétaires sont injustement réduits[43]. La difficulté à comparer la valeur patrimoniale à la rentabilité financière est également relevée par l'étude de Wiedler (2019) qui a analysé les jurisprudences fédérale, genevoise et vaudoise.

4.2.4 Objets protégés

La Figure 9, ci-dessous, montre le nombre d'arrêtés d'inscription à l'inventaire pris chaque année en ne conservant que les arrêtés actifs à la fin de l'année 2019. Ce mode de calcul permet d'éviter de compter plusieurs fois la même mesure (arrêtés rectificatifs) et ne tient pas compte des arrêtés annulés par la justice ni de ceux contre lesquels une procédure de recours est en cours. Les 96 procédures conclues par un arrêté de protection sont à mettre en regard des 42 procédures interrompues ou pas entrées en vigueur de la Figure 8 et des 128 procédures à ouvrir ou en cours de la Figure 7. Cette comparaison montre un taux de succès assez modeste, ainsi qu'un stock considérable au regard du nombre de mesures adoptées par année.

Figure 9 : Arrêtés d'inscriptions à l'inventaire 2012-2019 actifs à fin 2019 [N=96]



[43] Plusieurs décisions récentes vont dans ce sens.

D'un point de vue qualitatif, l'inventaire est une mesure qui est principalement utilisée pour protéger des bâtiments ruraux et des habitations individuelles, ainsi que les objets les entourant (portails, fontaines, murs de clôture, dépendances et jardins). Depuis le milieu des années 2000, elle est également appliquée pour protéger des parcelles. À l'origine, l'inventaire ne protégeait que des objets anciens (maisons villageoises, anciennes fermes, grands domaines, maisons de maître, lieux de culte, écoles, mairies). Peu à peu, il a également inclus des bâtiments et autres objets du XX^{e} siècle (immeubles, bâtiments industriels, fortins, station transformatrice, kiosques). Sont ainsi protégées des réalisations d'architectes célèbres et de bâtiments recourant à des techniques de construction innovantes. Les arrêtés d'inscription à l'inventaire précisent tous « *qu'en vertu de la jurisprudence, la notion de monuments historiques ne s'étend pas seulement aux grandes créations, mais aussi aux œuvres modestes qui ont acquis avec le temps une signification culturelle* ».

4.2.5 Stratégie de protection

Sur recommandation du service d'audit interne de l'État (SAI), l'OPS est en train d'élaborer une stratégie de protection permettant la conservation des objets les plus intéressants. Il s'agit de déterminer, parmi les bâtiments évalués comme dignes de protection, lesquels possèdent une valeur générale pouvant être comprise au-delà des experts du patrimoine. Ce travail est en cours dans une commune et implique les services communaux et l'office de l'urbanisme. Il s'agit notamment de profiter de la révision des plans directeurs communaux pour y intégrer les éléments patrimoniaux marquants et identitaires de chaque commune. Cette démarche inclut également une réflexion sur l'aménagement.

4.2.6 Études de cas

Parmi les dix études de cas réalisées par la Cour, cinq objets ont été ou sont concernés par la mesure d'inscription à l'inventaire : trois procédures à ouvrir, une procédure en cours et une procédure abandonnée. L'étude de ces cinq cas permet de mettre en lumière les points suivants :

- Deux des mesures n'ont pas été prises, car le chef du département d'alors les avait jugées disproportionnées au regard de l'intérêt des objets alors même que les propriétaires ne s'y opposaient pas (cas n^{o} 8 & 10). Le magistrat est responsable des arbitrages entre politiques publiques. À ce titre, il dispose d'une liberté d'appréciation importante.
- Deux des parcelles concernées appartiennent à des propriétaires publics qui ne s'opposent pas au principe d'une mesure, mais souhaitent pouvoir réaliser d'abord des travaux de rénovation sous supervision du SMS (cas n^{o} 5 & 10). Au vu du nombre de mesures en cours, ces dossiers ne sont pas considérés comme urgents. L'OPS estime en effet que les propriétaires publics offrent, en général, de meilleures garanties que les privés.
- Sur une autre parcelle, l'OPS a prévu d'ouvrir une procédure à la suite d'une étude patrimoniale demandée par un propriétaire qui envisageait de réaliser d'importants travaux (cas n^{o} 4). Ce dernier s'est montré peu enthousiaste par rapport à la perspective d'une protection du bâtiment. Ce n'est qu'en raison d'un nombre trop important de dossiers à traiter par l'OPS que cette procédure n'a pas (encore) été ouverte. Elle pourrait l'être en cas de dépôt d'une demande de travaux qui rendrait la protection de cet objet prioritaire (matérialisation du risque).
- Deux autres procédures sont liées à des projets d'urbanisation. Premièrement, l'inscription à l'inventaire d'une maison de maître et de ses abords a été proposée par la CMNS qui avait été sollicitée par l'office de l'urbanisme à propos de l'image directrice d'un grand projet d'urbanisation (cas n^{o} 7). Deuxièmement, la protection (inventaire ou plan de site) d'un ensemble de villas économiques[44] des années 1950, qu'un projet de plan localisé de quartier prévoyait de

[44] Se référer à la note 35, page 29 pour une définition des logements économiques.

démolir, a été demandée par une association et a fait l'objet d'un préavis positif de la CMNS (cas n° 1).

- La plupart des objets évoqués ci-dessus a été recensée avant la demande d'inscription à l'inventaire. L'existence d'une valeur de protection (intéressant, exceptionnel) permet l'orientation du dossier vers le SMS ou la CMNS en cas de demandes de travaux ou de projets d'aménagement.
- La grande majorité des bâtiments concernés a fait l'objet de transformations sur lesquelles l'OPS ne s'est pas prononcé (transformations réalisées avant leur recensement, parfois avant l'entrée en vigueur de la LPMNS). Le fait que ces objets ne soient plus dans leur état d'origine ne constitue pas forcément une atteinte définitive à leur valeur patrimoniale.

4.3 *Plan de site*

4.3.1 Procédure

Les plans de site suivent une procédure similaire à celle des autres plans d'affectation, tels que les plans localisés de quartier.

- Ils sont élaborés par l'OPS de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'État, du Grand-Conseil ou d'une commune (art. 39 LPMNS).
- Avant l'ouverture officielle de la procédure, l'OPS établit un cahier des charges et attribue le mandat (seule une minorité de plans est réalisée entièrement à l'interne).
- Un avant-projet permet de déterminer le périmètre du plan et le contexte dans lequel il s'insère.
- Le projet de plan de site fait l'objet d'une enquête technique auprès des différents services de l'État (y compris la CMNS) et de l'exécutif communal.
- À la suite de cette enquête, l'OPS et ses mandataires réalisent une synthèse et procèdent à d'éventuelles corrections.
- Le plan est ensuite soumis à une enquête publique durant laquelle les personnes concernées peuvent faire part de leurs observations auprès du département.
- Le projet doit ensuite être préavisé par le législatif communal[45], ce préavis précédant la procédure d'opposition, puis l'adoption du plan par le Conseil d'État.

Les plans de site peuvent faire l'objet de révision. Dans ces cas, la procédure doit être entièrement reprise. Cette possibilité concerne environ un plan adopté sur six. Certains plans, comme celui de la Rade, sont révisés plus fréquemment.

4.3.2 Origines

Les plans de site peuvent être adoptés en lien avec une modification de zone[46] (13 plans adoptés, 8 en cours), mais il ne peut pas y avoir de nouveau plan de site dans un secteur couvert par un plan localisé de quartier dans les cinq ans suivant l'adoption de ce dernier. Il est en revanche possible d'élaborer des plans mixtes : plan localisé de quartier valant (pour partie) plan de site ou plan de site valant pour partie plan localisé de quartier (12 plans adoptés, 2 en cours).

Les refus conservatoires constituent une autre source d'ouverture de procédures. Selon l'art. 13B LaLAT, le département peut refuser une autorisation de construire lorsque cette dernière est « *de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics* ». Il dispose alors

[45] En cas d'opposition de cette instance, le plan est soumis au Grand Conseil.

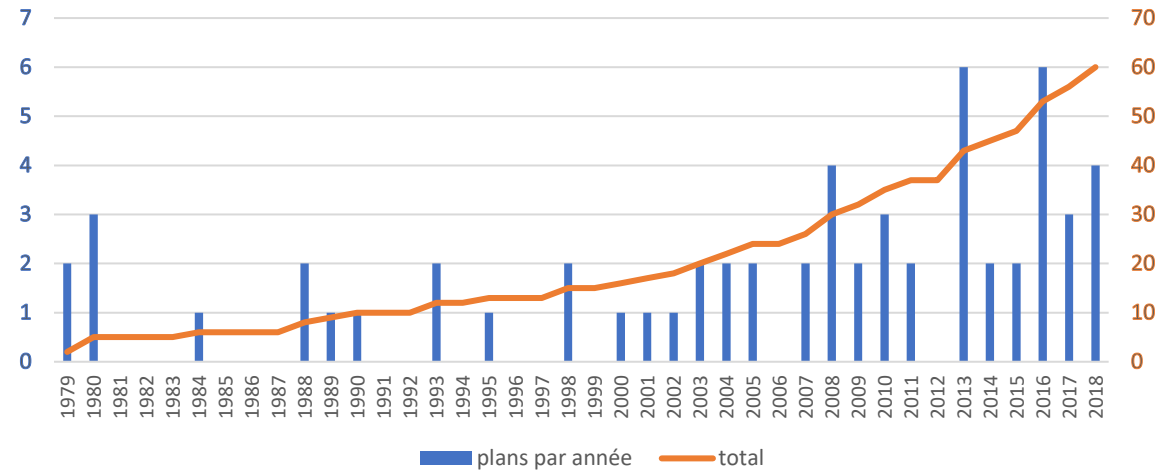
[46] C'est notamment une obligation légale (art. 22 LaLAT) lorsqu'une partie importante d'un hameau sis en zone agricole n'est manifestement plus affectée à l'agriculture. Le plan de site permet de réguler le passage en zone à bâtir d'une zone jusqu'alors inconstructible (hors installations agricoles).

d'un délai de deux ans pour adopter un plan d'affectation du sol. Le plan de site étant un plan d'affectation, il est possible à l'OPS de préaviser négativement une requête en autorisation de construire qui nuirait à la qualité d'un site. À teneur de cette disposition, la protection des sites constitue un objectif d'urbanisme.

4.3.3 Résultats

La Figure 10 ci-dessous indique le nombre de plans adoptés depuis 1978. Elle inclut des plans révisés, de sorte que le nombre total est légèrement supérieur au nombre de plans en force[47]. Elle permet de constater que le nombre de plans de site adoptés chaque année est en moyenne de 1,5 sur la période et que le rythme d'adoption s'est nettement accéléré durant les quinze dernières années.

Figure 10 : Plans de site adoptés entre 1979 et 2018



À l'échelle du canton, 37 plans[48] étaient en cours à fin décembre 2019, deux ont été abandonnés et cinq sont durablement en suspens pour des raisons diverses. Dans le détail, cinq plans ont passé le cap de la procédure d'opposition, mais ne sont pas adoptés, soit parce que leur adoption dépend d'une condition externe à l'OPS qui n'est pas encore réalisée, soit en raison d'un nombre d'oppositions très important qui ne sont pas encore entièrement traitées. Trois plans ont dépassé la phase de l'enquête publique. Neuf plans ont passé le stade de l'enquête technique. Il reste 20 plans qui n'ont pas encore atteint cette étape.

Dans les quatre communes étudiées, quatre plans de site sont en cours de procédure. L'un concerne un grand ensemble d'immeubles de la deuxième partie du XX^{e} siècle. Une première version du plan a été réalisée en 2016, mais la suite de la procédure est en attente. Les trois autres découlent de refus conservatoires. Pour le premier (construction d'un bâtiment annexe dans un lotissement de villas du début du XX^{e} siècle, cas n^{o} 3), la procédure a avancé rapidement, mais pas suffisamment pour une promulgation du plan dans le délai de deux ans stipulé par la LaLAT (cf. supra). Pour le second (construction d'habitats groupés avec parking souterrain), la procédure est au stade de l'enquête technique. Pour le troisième (construction d'un bâtiment annexe dans un autre lotissement de villas du début du XX^{e} siècle), la procédure n'est pas encore ouverte.

Il semble peu vraisemblable, au vu des ressources disponibles, que ces trois plans puissent être adoptés dans les deux ans suivant le refus conservatoire. D'une part, la procédure de plan de site est

[47] Cette manière de décompter les plans en cours compte comme un seul plan la modification de zone et le plan de site qui sont menés simultanément dans le cas des hameaux.

[48] Idem.

longue et compte de nombreux délais prescrits par la loi. Il arrive même souvent que l'enquête technique doive être répétée (modification des projets). D'autre part, bien que le nombre d'objets en cours soit déjà très important, le nombre de nouveaux plans envisagés chaque année est à lui seul supérieur au nombre d'objets adoptés durant le même laps de temps. Il en découle un engorgement dû au nombre limité de ressources à disposition pour suivre les plans mandatés à l'externe ou pour réaliser ces plans à l'interne. Durant les dix dernières années, 23 plans ont été adoptés. En tablant sur un rythme similaire, l'achèvement des 37 procédures en cours (cf. Tableau 10) nécessiterait 16 ans de travail.

Le Tableau 10, ci-dessous, croise l'état de la procédure avec la source de la demande. Il indique que l'administration (qu'elle soit cantonale ou communale) représente la source principale des plans de site (81 plans sur 102). À la différence de l'inscription à l'inventaire et du classement, le département n'est tenu de répondre qu'aux communes.

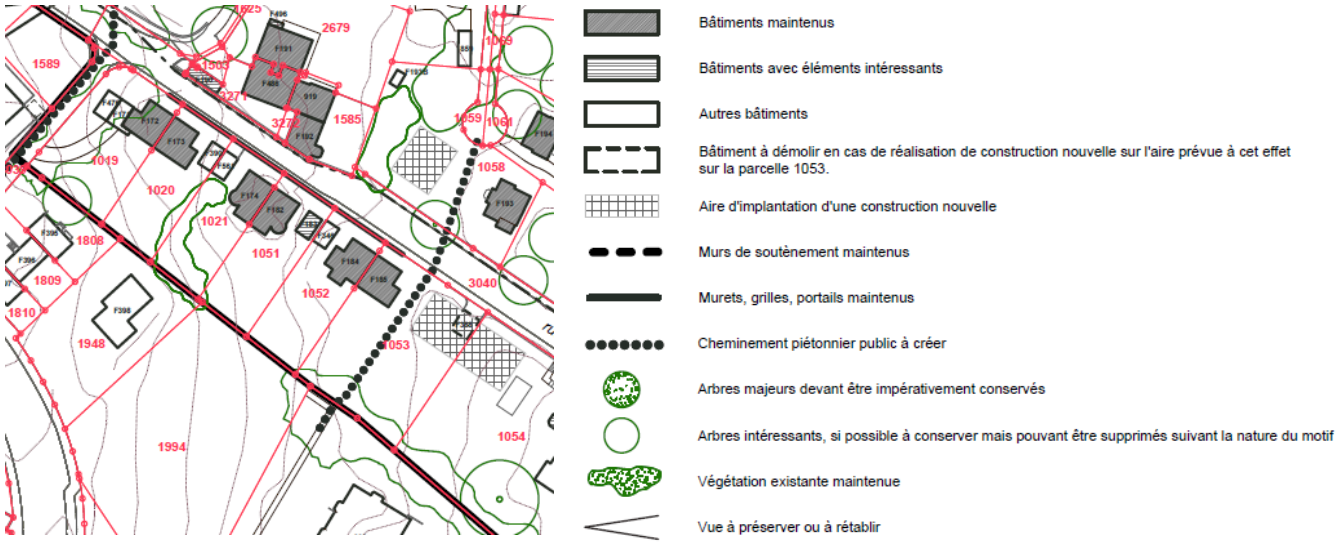
Tableau 10 : Plans de site adoptés et en cours selon l'instance à l'origine de la demande (état à la fin 2019)

	Administration	Commune	CMNS	Autre	NA	Total
Plans adoptés	30	21	5	4	0	60
Plans en cours	17	10	7	0	3	37
Plans suspendus	3	1	1	0	0	5
Total	49	32	13	4	3	102

4.3.4 Objets protégés

La Figure 11, ci-dessous, montre l'extrait d'un plan de site (partie du plan et de la légende qui l'accompagne). Elle permet de comprendre la spécificité de cet instrument qui peut protéger des bâtiments, des arbres, des haies, des murets, etc. Le plan ci-dessous indique également des aires d'implantation pour des constructions nouvelles, des cheminements piétonniers favorisant l'accès du public au site, ainsi que des points de vue à préserver ou rétablir. Une telle protection s'avère plus diversifiée que les mesures individuelles telles que le classement et l'inscription à l'inventaire.

Figure 11 : Extrait du plan de site 29792-262 du 11 février 2014



Une analyse sommaire des plans de site adoptés permet d'illustrer la polyvalence de cet instrument. Un plan de site peut protéger des objets très divers, tels que des secteurs naturels non bâtis (4), des hameaux (13), des villages ou parties de villages (10), des lotissements de maisons individuelles (10), des parties de ville (13), des (grands) ensembles d'immeubles (2), ou encore d'anciens domaines (3).

4.4 *Effets des mesures*

L'évaluation de l'efficacité des mesures prises se base sur des données partielles. La Cour a choisi, pour des questions de ressources, de ne pas retracer l'évolution de l'intérêt patrimonial de chaque parcelle ayant fait l'objet d'une mesure de protection. Elle a en revanche observé les demandes de travaux concernant des bâtiments protégés dans les quatre communes étudiées et interrogé par questionnaire les propriétaires de ces bâtiments. En complément, des entretiens ont permis d'approcher cette réalité de manière qualitative.

4.4.1 Impact sur les demandes de travaux

Acceptation des demandes

L'analyse quantitative de 201 requêtes en autorisation de construire concernant des objets ou des périmètres protégés montre que l'existence d'une mesure de protection n'empêche pas les propriétaires de réaliser des travaux. La comparaison avec les demandes concernant des objets non protégés montre même un taux d'acceptation supérieur pour les demandes concernant des objets protégés (cf. Tableau 11). Les cinq refus sont, pour le plan de site, un projet de rénovation et, pour les zones protégées, la démolition ou la transformation d'anciens bâtiments agricoles en zone 4B protégée et deux projets d'extension en zone naturelle.

Tableau 11 : Statut des demandes de travaux selon le type de protection

	Inv./Class.	Plan de site	Zone prot.	Sous-total	Aucune	Total
Accepté	20	123	34	177	241	418
En cours	3	3	8	14	32	46
Refusé	0	1	4	5	9	14
Abandon/classement	0	3	2	5	6	11
Total	23	130	48	201	288	489

Note : 81 demandes refusées d'entrée ou renvoyées sont exclues de cette analyse.

Des analyses complémentaires comparent la durée de traitement des demandes (en excluant les demandes refusées d'entrée, en cours et les données manquantes). Un peu moins de six APA sur dix sont traitées dans un délai de 30 jours calendaires, qu'elles concernent des objets protégés ou non (N=239). Pour les 154 autres demandes, il existe une légère différence : 55% des demandes ne concernant pas des objets protégés sont traitées en moins de 200 jours calendaires, tandis que cette proportion est de 41% pour les objets protégés.

L'analyse du statut des demandes a également été effectuée en regroupant les demandes par dossier[49] de manière à éviter de surreprésenter les demandes réitérées pour les mêmes travaux. Les 570 demandes individuelles ont été regroupées en 203 dossiers (105 dossiers comportent plus d'une demande[50]). Les résultats de ces analyses ne s'écartent pas significativement de ceux concernant les demandes individuelles.

[49] Un dossier regroupe toutes les demandes de travaux concernant la même parcelle (ou le même ensemble de parcelles pour les immeubles séparés en plusieurs parcelles ou pour les cas de densification impliquant un remembrement parcellaire).

[50] Dans ces cas, le statut a été attribué après une analyse qualitative des demandes.

Préavis

Les demandes d'autorisation de construire concernant des objets protégés nécessitent, selon le cadre légal, un préavis des instances en charge du patrimoine (SMS pour les APA et CMNS pour les autres demandes). La Cour a examiné les préavis demandés et formulés pour les différents types d'objets protégés et les a comparés avec ceux concernant les objets non protégés (Tableau 18, Tableau 19 et Tableau 20 en annexe au point 10.7, page 95).

L'analyse présentée dans le Tableau 18 concerne le premier préavis formulé. Il s'agit d'examiner sur quels types de dossiers l'OAC demande un préavis « patrimoine » et quelle est la nature de ce dernier en fonction de l'existence ou non d'une mesure de protection. Ce tableau montre que le processus d'attribution des préavis n'est pas binaire. La protection n'implique pas toujours un préavis (18 requêtes sans préavis sur 201, soit 9%)[51]. L'absence de protection n'empêche pas des préavis comportant des éléments contraignants (78 requêtes sur 287, soit 27%, avec un préavis dont le libellé est « défavorable », « demande de compléments » ou « favorable sous réserves »).

L'analyse du nombre de préavis demandés en matière de protection du patrimoine (Tableau 19 en annexe) permet d'identifier les dossiers complexes, à savoir ceux pour lesquels le requérant et l'autorité de préavis rencontrent les plus de difficulté à trouver une solution acceptable[52]. Le nombre de ces cas est relativement faible. En effet, la majorité des demandes font l'objet d'une décision de l'OAC après un seul préavis (c'est le cas pour 63% des requêtes avec préavis concernant des objets protégés et 76% de celles concernant des objets non protégés). Par ailleurs, le nombre de requêtes ayant nécessité trois préavis ou plus est faible (13 cas pour des objets protégés et huit pour des objets non protégés).

La nature du dernier préavis « patrimoine » constitue un autre indicateur de l'effet des mesures de protection (cf. Tableau 20 (en annexe). Lorsque l'OAC demande un préavis à la CMNS ou au SMS, le processus permet d'aboutir à un préavis favorable (sous réserves) dans presque tous les cas. Seules huit requêtes concernant des objets protégés font l'objet d'une décision de l'OAC après un dernier préavis négatif (« défavorable » ou « demande de complément »). Ces décisions se répartissent comme suit :

- Pour deux des quatre demandes, l'OAC a suivi le préavis et opposé un refus conservatoire (ouverture d'une procédure de plan de site et d'une procédure de classement). Ces deux refus ont fait l'objet d'un recours de la part des requérants.
- Pour les deux autres objets, eux aussi non protégés au moment de la demande, l'OAC s'est écarté du préavis défavorable et a délivré l'autorisation de construire.
- Pour les quatre objets protégés, l'OAC a suivi le préavis et refusé la demande dans trois cas, tandis que la quatrième demande s'est conclue par un abandon de la part du requérant.

Les analyses concernant les préavis sur les demandes d'autorisation de construire montrent que l'OAC sollicite le préavis du SMS ou de la CMNS pour les travaux concernant les objets protégés, ainsi que pour une partie de ceux concernant des objets non protégés. La majorité des demandes sont acceptées après un seul préavis (avec souvent des réserves d'exécution concernant la validation des teintes et des matériaux utilisés). Pour les autres cas, le processus se poursuit en général jusqu'à ce

[51] Selon l'OAC, les préavis n'ont pas été demandés, car il s'agissait principalement de travaux concernant les intérieurs dans des plans de site dans lesquels aucune protection des intérieurs n'était prévue. Une autre requête concernait un bâtiment qui n'était pas encore à l'inventaire et une autre n'avait pas été adressée à l'OPS à la suite d'une erreur informatique (erreur rétablie par un préavis postérieur à l'autorisation).

[52] Il convient d'être mesuré dans cette interprétation, car il se peut qu'un deuxième préavis soit requis parce que le projet a été modifié à la suite de la demande d'un autre préaviseur que le SMS ou la CMNS.

qu'un projet soit jugé acceptable. Dans quelques cas, l'OAC procède à une pesée d'intérêts et peut écarter un préavis défavorable de l'OPS.

4.4.2 Effets des mesures sur la conservation des bâtiments

Le sondage auprès des propriétaires contenait une question concernant l'état de conservation des bâtiments. Même si l'on ne peut pas écarter des réponses stratégiques (propriétaires ne souhaitant pas être « épinglés » pour un entretien défaillant), les réponses à cette question indiquent que la très grande majorité des bâtiments protégés ou en zone protégée dans les communes étudiées sont en bon état, voire en très bon état (c'est le cas de 32 bâtiments bénéficiant d'une protection individuelle sur 34, en rouge dans le Tableau 12) et que la proportion de bâtiments vétustes est très faible pour tous les types de mesures (9 bâtiments sur 174, en bleu dans le tableau). En comparaison, 80% des bâtiments potentiellement intéressants, mais non protégés sont, selon leurs propriétaires, en bon ou très bon état, alors que la part de ces bâtiments estimée comme vétuste est de 5%.

Tableau 12 : État estimé de conservation des bâtiments selon la mesure de protection

	Inv./Class	Plan de site	Zone prot.	Sous-total	Aucune	Total
Très bon état	18	8	39	65	119	184
Bon état	14	13	51	78	129	207
État moyen	1	6	15	22	37	59
Vétuste	1	1	7	9	15	24
Total	34	28	112	174	300	474

Données manquantes : 9

Les propriétaires ont également été interrogés sur les derniers travaux réalisés ainsi que ceux prévus pour les cinq années à venir. Le Tableau 13 montre que les répondants affirment que trois quarts des biens ont été entretenus ou rénovés dans les 15 dernières années (cette proportion est identique pour les propriétaires de bâtiments non protégés).

Tableau 13 : Année des derniers travaux réalisés selon la mesure de protection

	Inv./Class	Plan de site	Zone prot.	Sous-total	Aucune	Total
Entre 2014 et 2019	14	20	60	94	171	265
Entre 2004 et 2013	8	6	26	40	64	104
Entre 1994 et 2003	4	0	10	14	31	45
Avant 1994	6	1	13	20	21	41
Sans réponse	2	1	4	7	21	28
Total	34	28	113	175	308	483

Le Tableau 14 indique que la moitié des répondants envisage de réaliser des travaux[53] dans les cinq années à venir (hors entretien courant). Il montre aussi que les propriétaires souhaitant réaliser les travaux les plus lourds (densification et extension) sont une faible minorité et que la proportion est plus faible chez les propriétaires d'objets bénéficiant d'une protection individuelle ou situés dans un plan de site.

[53] Lorsque plusieurs catégories de travaux étaient annoncées, la valeur attribuée était celle des travaux les plus importants dans l'ordre suivant : jardin, rénovation, extension, densification.

Tableau 14 : Travaux envisagés dans les cinq années à venir selon la mesure de protection

	Inv./Class	Plan de site	Zone prot.	Sous-total	Aucune	Total
Aucun	19	9	59	87	135	222
Rénovation	12	17	43	72	129	201
Densification/extension	2	1	9	12	33	45
Jardin			6	6	9	15
Total	33	27	117	177	306	483

Au-delà de ces chiffres, la crainte selon laquelle les bâtiments protégés se dégraderaient irrémédiablement sous l'effet d'une impossibilité de valoriser l'objet ne se matérialise pas. La plupart des objets protégés bénéficient d'un bon niveau d'entretien et les cas de dégradations significatives sont rares. Il semble ainsi que les quelques cas de bâtiments protégés dégradés relevés dans le canton durant les dernières années ne constituent pas une tendance, mais des cas particuliers qu'il est possible d'analyser pour comprendre les facteurs ayant pu entraîner cette situation. Trois cas[54] sont particulièrement intéressants :

1) Dans le cadre d'un plan de site dont le périmètre avait été revu pour permettre la réalisation d'un plan localisé de quartier, deux maisons anciennes avaient été inscrites à l'inventaire contre la volonté de leur propriétaire et contre le préavis de la commune. Le propriétaire n'a pas entretenu la plus ancienne des deux, celle dont l'affectation future était la moins favorable (coûts élevés de restauration, contraintes fortes en cas de rénovation). Le bâtiment qui, par ailleurs, gênait l'accès au chantier, s'est effondré et n'a pas été rebâti.
2) Dans une zone de protection naturelle, un particulier a acheté un terrain qui avait abrité une maison de maître (démolie avant la vente) et qui abritait encore une annexe agricole et un pavillon de jardin dessiné dans les années 1960 par un célèbre architecte genevois et recensé comme exceptionnel dans les années 1990. Ce nouveau propriétaire a obtenu l'autorisation de démolir l'annexe agricole et de construire une villa contemporaine de près de 10 m de haut. En revanche, la démolition du pavillon annexe a fait l'objet d'un refus conservatoire avec l'inscription à l'inventaire dudit pavillon. Le propriétaire a fait recours contre cette décision et a obtenu l'abrogation de l'arrêté sur la base d'une étude concluant à des coûts de restauration et d'entretien disproportionnés (le pavillon n'avait pas été entretenu), ainsi que d'une contre-expertise architecturale concluant au peu d'originalité de l'objet en question.
3) Située en zone 5, dans une autre commune que celles étudiées par la Cour, cette maison de maître, bâtie dans la première partie du XIX^{e} siècle, a été inscrite à l'inventaire après une procédure de plus de dix ans. La parcelle, d'une surface de plus de 4500 m^2, recensée parmi les parcs et jardins historiques de Suisse (recensement ICOMOS) avait été achetée par des promoteurs qui souhaitaient construire des habitats groupés. La procédure de protection a été ouverte après le refus d'une demande de démolition de deux annexes. Après de nombreuses péripéties, les propriétaires sont parvenus à diviser la parcelle et à construire, sur une surface représentant environ un tiers de l'ancienne parcelle, un immeuble de deux étages plus attique offrant 10 appartements. Comme la maison de maître avait été squattée, la police aurait demandé au propriétaire de crever les planchers, d'ôter les fenêtres et de murer les ouvertures. C'est donc une maison sérieusement délabrée qui a finalement été inscrite à l'inventaire avec toutefois une promesse de restauration matérialisée par une demande de rénovation acceptée au même moment.

Ces trois cas montrent que les demandes de protection concernant des objets situés dans des zones en cours de densification rencontrent de nombreux obstacles. Le délabrement des bâtiments et les coûts de remise en état sont souvent invoqués par les propriétaires pour s'opposer à la mesure. Ces

[54] Les deux premiers cas sont situés dans des communes étudiées dans ce rapport.

derniers affirment souvent que les bâtiments étaient déjà en fort mauvais état au moment de leur acquisition ou qu'ils n'en connaissaient pas la valeur patrimoniale. Lorsque les intérêts des propriétaires s'opposent à la conservation des bâtiments, le risque de dégradation demeure, même une fois la mesure prise. Il n'y a, en effet, pas d'obligation d'entretien. Le maintien du bâtiment est garanti et les travaux contrôlés, mais il n'existe pas de disposition légale similaire à l'art. 19 LPMNS qui ne concerne que les objets classés.

4.5 Synthèse et constats

4.5.1 Mise en œuvre des mesures

Le canton de Genève dispose d'instruments multiples permettant de protéger la diversité des patrimoines avec des niveaux de protection adaptés aux objectifs de protection :

- Le classement permet de sauvegarder les intérieurs et les extérieurs des objets ou des parcelles d'intérêt patrimonial majeur avec une obligation d'entretien. Il s'applique principalement à des objets individuels.
- L'inventaire permet de protéger de façon moins intensive (uniquement les éléments dignes d'intérêt) des bâtiments, des objets bâtis et des parcelles.
- La protection des ensembles (non étudiée dans le présent rapport) s'applique, sans prise d'arrêtés de protection, sur les ensembles d'immeubles construits entre 1800 et 1933 avec des effets similaires à une inscription à l'inventaire.
- Les zones protégées et les règlements spéciaux prévus par la LCI permettent de garantir l'unité architecturale de villages ou de quartiers (gabarits, coloris, matériaux, aménagements extérieurs). Les zones naturelles permettent de réguler la construction dans des sites à protéger (rives du lac, du Rhône, de l'Arve, etc.).
- Le plan de site est la seule mesure qui permet de protéger simultanément le bâti et le non bâti. Elle offre aussi des possibilités de développement (espaces pour des constructions nouvelles).

L'évaluation montre les conséquences de la politique menée jusqu'à présent et son impact en matière de ressources. La Cour relève ainsi que la proportion de procédures se concluant dans des délais raisonnables par une mise sous protection effective est modeste (en moyenne un classement, 12 inscriptions à l'inventaire et deux plans de site par an). Elle observe un grand nombre de procédures interrompues, non ouvertes ou en veille prolongée. Cette situation découle principalement des facteurs suivants :

- Le nombre de procédures à ouvrir (tant pour le classement, l'inventaire ou les plans de site) outrepasse largement les ressources à disposition.
- La majorité des ressources allouées par le Grand Conseil à cette politique publique sont affectées à la conservation (préavis sur les demandes de travaux), plutôt qu'à la mise sous protection. Cette activité de conservation concerne les objets protégés ou en zone protégée, mais aussi les objets d'intérêt patrimonial selon un recensement.
- Une part importante des procédures de protection est ouverte en lien avec des demandes de travaux. Dans ces cas, l'opposition plus fréquente des propriétaires contribue à allonger la durée des procédures, voire à des contestations devant les tribunaux.

Le cadre légal genevois octroie la qualité pour recourir aux associations à but idéal d'importance cantonale. Cette possibilité permet de profiter de l'expertise de ces organismes. Ces derniers peuvent proposer l'ouverture de procédures de protection que l'État a l'obligation d'instruire (pour le classement et l'inventaire). Cette possibilité a permis la sauvegarde d'objets importants et a, dans certains cas, entraîné de nouveaux arbitrages conduisant à des solutions de compromis (cf. cas 1).

Le législateur a toutefois souhaité que les associations ne demandent pas la protection d'objets dont la démolition ou la transformation a déjà fait l'objet d'un préavis positif de la CMNS (sur un plan localisé de quartier ou sur une autorisation de construire). Jusqu'à l'adoption de cette disposition, la CMNS se prononçait encore sur les objets intéressants non protégés. Comme ce n'est plus le cas, cette compétence ayant été confiée au SMS, les associations peuvent proposer l'inscription à l'inventaire, puis, en cas de refus, le classement de bâtiments pour lesquels un arbitrage départemental a déjà eu lieu. Durant la période étudiée, les cas des PLQ 29475 (les Allières) et 29978 (la Chevillarde) illustrent cette possibilité. Des demandes de protection tardives ont conduit à des arrêtés rejetant les demandes.

Prévu par la LPMNS dès son origine à la fin des années 1970, le recensement de l'ensemble du canton est longtemps resté incomplet, entraînant la perte d'objets intéressants dont la valeur patrimoniale n'avait pas été identifiée suffisamment en amont du processus de construction. Depuis 2015, le département du territoire met en œuvre, grâce au soutien de l'office de l'urbanisme, une démarche de recensement exhaustive et uniforme qui permet de garantir une base scientifique à la protection. Selon l'information communiquée aux propriétaires, cette démarche est purement indicative et n'entraîne aucune contrainte légale. Selon les pratiques actuelles, il apparaît que les demandes de travaux concernant des bâtiments d'intérêt patrimonial font l'objet d'un traitement différent de celui des requêtes concernant les bâtiments sans intérêt ou d'intérêt secondaire.

Sur recommandation du service d'audit interne (SAI), le département du territoire a entrepris de déterminer puis de mettre en œuvre une stratégie de protection permettant de protéger les objets les plus intéressants. La Cour note que les travaux ont démarré à la fin de l'année 2019 (durant le processus d'évaluation).

4.5.2 Effets des mesures

L'analyse des requêtes en autorisation de construire comparant les bâtiments protégés et non protégés montre que la protection n'empêche pas les propriétaires de faire des travaux. Le suivi des travaux donne lieu à des restaurations de qualité, à condition que les propriétaires adhèrent au projet. Dans le cas contraire, le risque de détérioration des bâtiments est réel, étant donné qu'à part le classement, les mesures de protection n'imposent pas d'obligation d'entretien.

4.5.3 Constats

*Constat 3 : **La stratégie actuelle de protection est essentiellement réactive au détriment de la protection des objets les plus intéressants***

La majorité des demandes émanant de l'administration (office et commission) et des associations sont formulées de manière réactive. Les procédures de protection sont alors ouvertes en cas de demandes de travaux, afin de protéger l'intérêt patrimonial (éviter la démolition ou des transformations lourdes). L'analyse montre que ces demandes rencontrent plus fréquemment l'opposition des propriétaires que celles qui ne sont pas réalisées dans un tel contexte. Ces oppositions contribuent à l'allongement des procédures, à des abandons de procédures, ainsi qu'à des recours. Elles sont donc très consommatrices en ressources. Par conséquent, les ressources font défaut pour la protection d'objets exceptionnels, parfois déjà identifiés dans les années 1980. Ces objets courent un risque de dénaturation par des travaux non assujettis à une autorisation de construire (intérieurs par exemple). Dans ces cas aussi, l'intervention a lieu au moment où les propriétaires (parfois des investisseurs ayant racheté la parcelle) souhaitent réaliser des travaux de grande envergure.

Constat 4 : ***La surveillance de l'ensemble des bâtiments d'intérêt patrimonial nécessite des ressources croissantes ne pouvant être affectées à la mise sous protection***

Étant donné le temps nécessaire pour faire aboutir les procédures de protection, les objets recensés comme dignes de protection ne sont pas immédiatement protégés. L'État veille à la préservation de ces objets, principalement des bâtiments en utilisant les recensements comme mesure de surveillance[55]. La plupart des travaux concernant les bâtiments intéressants ou exceptionnels non protégés sont préavisés par le SMS sur la base de l'art. 15 LCI. Avec, selon les estimations de l'OPS, près de 20% des bâtiments recensés reconnus comme intéressants, cette stratégie n'est pas tenable au fur et à mesure de l'avancée du recensement architectural cantonal. Si cette proportion se confirme, l'OPS devra préaviser les demandes de travaux concernant environ 9'000 bâtiments non protégés lorsque l'ensemble du canton aura été recensé à fin 2023. Aussi utile soit-elle, cette stratégie consomme des ressources croissantes qui ne sont pas affectées à la protection.

Constat 5 : ***Le patrimoine est principalement protégé en raison de sa valeur architecturale***

Le déclenchement d'une mesure de protection dépend en général de la présence de bâtiments dont l'architecture ou la valeur de témoignage historique a été reconnue comme intéressante. Ce faisant, la valeur paysagère n'est prise en compte que lorsque les bâtiments de la parcelle ont un intérêt. Il manque une appréciation de la valeur des sites et paysage au-delà des fiches de recensement. Les propriétaires ayant répondu au sondage[56] valorisent pourtant davantage les dimensions paysagères et historiques que la dimension architecturale qui est clairement survalorisée par l'administration.

4.6 Recommandation

Recommandation 2 : ***Développer une stratégie de protection sur la base d'une analyse territoriale***

Priorité :	Très élevée

La Cour des comptes recommande au département du territoire de développer une stratégie de protection adaptée aux ressources budgétaires affectées à la protection du patrimoine et permettant de protéger efficacement les objets les plus intéressants, tout en tenant davantage compte de la dimension de site. Cette stratégie comprend deux volets : (1) déterminer les périmètres et objets les plus importants et (2) limiter l'activité de surveillance et de mise sous protection à ces périmètres ou objets. La Cour n'est pas compétente pour déterminer les objets à protéger. Elle propose, en revanche, les étapes d'une méthodologie permettant d'élaborer et de mettre en œuvre une telle stratégie.

1. En recourant à une approche consultative à l'échelle des communes, identifier sur la base des plans de synthèse communaux du recensement architectural les **périmètres et les objets isolés dont la conservation serait la plus à même de contribuer à l'identité et à la mémoire des territoires**. Dans ce cadre, mieux prendre en compte la dimension paysagère et les caractéristiques des sites.
2. Établir une **cartographie** spécifique sur la base de cette analyse et rendre impérative son inclusion dans les **plans directeurs communaux et cantonal**. Il s'agit de prendre en compte ces éléments dans la politique d'aménagement des communes et du canton (cf. les recommandations 3.1 et 3.2 pour davantage de précisions à ce propos).

[55] En matière de protection, le recensement semble jouer le rôle qui était assigné à la mesure d'inscription à l'inventaire avant que cette dernière ne garantisse le maintien des bâtiments à partir de 2000. Pourtant, le recensement est censé être purement descriptif. Contrairement à l'inventaire, il ne fait pas l'objet d'une procédure légale recueillant l'avis des propriétaires et de la commune.

[56] Ces personnes ne sont pas représentatives de la population du canton, mais il est raisonnable de penser que les non-propriétaires ne valorisent pas davantage la dimension architecturale du patrimoine.

3. **Cibler l'action de surveillance (préavis) sur les périmètres et objets identifiés** dans ces analyses.
4. Sensibiliser les propriétaires des objets qui ne seront plus suivis au maintien de leur bien en se référant notamment aux **guides de bonnes pratiques** prévus par la recommandation 1.
5. Accroître **la protection simultanée de l'ensemble des objets d'un périmètre donné** (plans de site, zones protégées, PLQ valant partiellement plan de site) et réserver l'inscription à l'inventaire et le classement pour la protection d'objets isolés.
6. Dans ces périmètres riches en patrimoine, intervenir de manière proactive auprès des propriétaires (séances collectives, guides de bonnes pratiques, offre de conseils individualisés) de manière à **définir conjointement les travaux réalisables et les affectations possibles**.

4.7 Position du DT

Recommandation 2 : ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

Le département partage les constats de la Cour qui viennent objectiver ses propres intuitions et soutenir ses actions et accepte cette recommandation.

L'OPS entend poursuivre le recensement actuel, dont la Cour relève le bien-fondé, et mettre en place une stratégie de suivi de ses résultats, raison pour laquelle il a créé dès le 1er juin 2020 un poste de chef de projet du recensement qui sera chargé de procéder également à des mesures de protection.

Pour développer une stratégie territoriale de protection, le département a décidé de constituer un pôle patrimoine et aménagement qui sera co-piloté par les offices du patrimoine et de l'urbanisme. L'OPS met ainsi en place une stratégie en étroite collaboration avec l'OU pour unir leurs forces et ressources et élargir leur champ d'action patrimoniale en amont et tout au long du processus de la planification territoriale.

Afin d'atténuer la survalorisation de la dimension architecturale dans la protection patrimoniale, le département a nommé dès le 1er septembre 2019 une historienne de l'art à la fonction de conservatrice cantonale des monuments.

Et pour mieux cibler l'action de préservation du service des monuments et des sites, l'OPS va mettre en vigueur une nouvelle pratique administrative visant à limiter la surveillance aux éléments les plus caractéristiques des bâtiments protégés et à renoncer à surveiller les bâtiments recensés en valeur intéressante (sauf en cas de démolition), tout en sensibilisant et responsabilisant en parallèle les propriétaires de tels bâtiments et leurs mandataires.

5 QUESTION C : PATRIMOINE ET DENSIFICATION

Ce chapitre traite des liens entre protection du patrimoine et densification urbaine. Il présente tout d'abord des données quantitatives permettant d'objectiver l'importance de cette problématique. Il examine ensuite la place des questions patrimoniales tout au long du processus d'aménagement du territoire et dans les différents types de densification.

5.1 Présence du patrimoine dans les projets de densification

5.1.1 Éléments patrimoniaux dans les projets d'aménagement du programme de législature

L'office de l'urbanisme (OU) a croisé les données d'un ensemble de recensements architecturaux et des mesures de protection existantes avec la carte des projets d'aménagement du programme de législature 2014-2023 (cf. le point 1.6.3). Ce programme constitue la mise en œuvre des objectifs de densification découlant du plan directeur cantonal. À cette échelle, 142 projets sur 235 contenaient au moins un objet d'intérêt patrimonial. Plus précisément, 60 PLQ, 34 modifications de zone et 34 « potentiels »[57] étaient dans ce cas. Ces objets d'intérêt patrimonial pouvaient être des objets inscrits à l'inventaire, des voies de communication historiques, des zones naturelles et, surtout, des objets recensés mais non protégés.

Parmi les 44 projets touchant les quatre communes étudiées, 24 incluent des objets recensés comme intéressants ou exceptionnels. Deux autres projets contiennent uniquement des voies de communication historiques[58]. Seuls 16 projets n'incluent aucun élément patrimonial identifié. La majorité de ces 26 projets à composante patrimoniale appartiennent aux types « élargissement de la couronne urbaine », « densification de la zone villas » et « zone d'activité ».

5.1.2 Présences des parcelles d'intérêt patrimonial étudiées par la Cour dans des projets de densification

L'analyse effectuée par l'OU concernait les parcelles recensées avec une valeur de protection, incluant les bâtiments non dévolus au logement. Elle n'est donc pas directement comparable aux analyses réalisées par la Cour. Ces dernières croisent les parcelles du corpus de bâtiments d'habitation d'intérêt patrimonial avec les projets du programme de législature (cf. Tableau 15). Elle permet de constater que 117 parcelles sur 1244 (9%) sont incluses dans 22 projets de densification et que la proportion de parcelles dont la densification est prévue ou en cours est plus forte dans les communes de Meyrin et de Vernier.

Tableau 15 : Inclusion des parcelles dans le programme de législature (PL)

	Chêne-Bougeries	Chêne-Bourg	Meyrin	Vernier	Total
Projets d'aménagement PL	7	2	7	6	22
Parcelles incluses	13	4	44	56	117
Nbre total de parcelles	448	104	280	412	1244
% des parcelles incluses	3%	4%	15%	14%	9%

Le programme de législature ne représente toutefois pas l'ensemble des projets de densification. Pour une vision plus large, la Cour y ajoute les périmètres désignés pour une densification ultérieure (« potentiels »), les PLQ adoptés, ainsi que les requêtes en autorisation de construire prévoyant la

[57] Les potentiels désignent des périmètres présélectionnés dont la densification doit encore être étudiée.

[58] Le recensement fédéral IVS répertorie les voies de communication historiques en les subdivisant entre objets d'importance nationale, régionale ou locale.

construction de bâtiments d'habitation supplémentaires ou l'extension des bâtiments d'habitation existants (« demandes individuelles » dans le Tableau 16)[59]. Le Tableau 16 indique que 249 parcelles sont concernées, soit une sur cinq, et que le nombre de parcelles concernées reste plus important à Meyrin et à Vernier. Chêne-Bougeries se caractérise, pour sa part, par un grand nombre de demandes individuelles (densification en zone ordinaire).

Tableau 16 : Inclusion des parcelles dans des projets de densification par commune

	Chêne-Bougeries	Chêne-Bourg	Meyrin	Vernier	Total
Projet d'aménagement[60]	28	7	44	80	159
PLQ adopté	12	5	23	10	50
Demande individuelle	24	2	2	12	40
Total	64	14	69	102	249
Nbre total de parcelles	448	104	280	412	1244
% des parcelles incluses	14%	13%	25%	25%	20%

Il reste à s'interroger sur la valeur patrimoniale des parcelles incluses dans ces projets (cf. Tableau 17). La catégorie « mesure individuelle » regroupe les parcelles avec des bâtiments classés ou inscrits à l'inventaire. La catégorie « intérêt reconnu » concerne les parcelles avec des bâtiments dont la dernière valeur de recensement est « exceptionnel », ou « intéressant ». La catégorie « autre » regroupe les parcelles avec des bâtiments anciens non recensés, des bâtiments auxquels les recenseurs n'ont pas pu accéder, des bâtiments dont la valeur a diminué entre deux recensements et des bâtiments pour lesquels les mandataires chargés du recensement ont proposé une valeur supérieure à celle finalement retenue par la commission de validation.

La très forte proportion de parcelles de la catégorie « autre » (45%) aurait pu constituer l'indice d'une pratique consistant à dévaloriser les bâtiments promis à une densification. Elle s'explique plutôt par le mode de sélection des parcelles de cette catégorie. Cette dernière contient en effet des objets non recensés parce que situés dans un PLQ en force ou dont la démolition a déjà été acceptée, des objets non accessibles en raison de travaux en cours, ainsi que des logements économiques et des maisons ouvrières recensés durant les années 1990 dont l'intérêt a été revu à la baisse par le dernier recensement (entre 2015 et 2017), en raison de leur état de conservation général et de travaux ayant porté atteinte à leur intérêt patrimonial.

Tableau 17 : Inclusion des parcelles dans des projets de densification selon la valeur patrimoniale

	Mesure indiv.	Intérêt reconnu	Autre	Total
Projet d'aménagement[61]	1	92	66	159
PLQ adopté	12	24	14	50
Demande individuelle	4	12	24	40
Total	23	128	104	249
Nbre total de parcelles	74	938	232	1244
% des parcelles du corpus	23%	14%	45%	20%

[59] Lorsqu'une même parcelle était incluse dans plusieurs projets (par exemple « potentiel » et demande de travaux), la Cour l'a rattachée au type de projet dont les conséquences étaient les plus concrètes (par exemple, la demande de travaux).

[60] Cette catégorie regroupe les demandes de renseignements, les « potentiels », les modifications de zone (en cours ou récemment adoptées), les plans directeurs de zone industrielle (en cours ou récemment adoptés) et les PLQ en cours d'élaboration. Ces données sont extraites de la couche métier de l'office de l'urbanisme sur SITG.

[61] Se référer à la note précédente.

Les analyses présentées dans cette section montrent que, dans les quatre communes étudiées, la densification touche, sous forme de projets d'aménagement ou de demandes de travaux, une parcelle d'intérêt patrimonial sur cinq.

5.2 Prise en compte du patrimoine dans le processus de densification

Cette section examine dans quelle mesure la dimension patrimoniale est prise en compte aux différents stades de la planification urbaine. Elle traite successivement du plan directeur cantonal, des projets prioritaires d'urbanisation, des plans directeurs communaux, des projets de densification en zone de développement, puis de la densification en zone ordinaire.

5.2.1 ***Plan directeur cantonal***

Le plan directeur cantonal (PDCn) a pour but de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Il définit le développement territorial souhaité[62] et détermine les mesures d'aménagement nécessaires à la réalisation de ce développement. Le plan directeur cantonal 2030 a été adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013 (10 avril 2019 pour sa première révision). Il désigne des périmètres de densification qui doivent être précisés par des projets de plus ou moins grande échelle dans lesquels il s'agit « *d'identifier les qualités paysagères, naturelles et patrimoniales du territoire concerné sur lesquelles s'appuyer pour développer un projet* » (PDCn, p. 15). Cette démarche doit permettre de « *déterminer ce qui doit être protégé ou valorisé et les périmètres à développer, avec des formes urbaines et des densités et mixités adaptées à chaque situation* » (ibid.).

L'identification de ces éléments est cruciale, car le PDCn précise que les « *secteurs bien desservis par les transports publics et situés en périphérie de la proche couronne ou le long des voies structurantes* » sont prévus pour « *créer de nouveaux quartiers denses d'habitat ou d'affectations mixtes répondant aux besoins de la population* » (id., p. 16), tandis que la *densité sera « intermédiaire dans les quartiers de la couronne urbaine sans valeur patrimoniale ou modérée dans les quartiers présentant une valeur patrimoniale et les zones à bâtir des villages* » (ibid.). Le volet opérationnel du PDCn précise encore que, pour les périmètres de densification de la couronne urbaine et la mutation des quartiers de villas[63], une densité plus faible, « *pouvant aller jusqu'à la conservation de l'état actuel* », peut être admise « *dans les secteurs présentant une valeur patrimoniale* » (id., p. 62).

La **fiche A15** définit la stratégie à suivre pour « *préserver et mettre en valeur le patrimoine* ». Elle indique la nécessité de « *compléter et d'élargir les mesures de protection existantes, notamment aux objets du XX^e^ siècle et à certains périmètres en mutation (anciens quartiers de villas, anciens sites industriels, espaces publics, grands domaines)* » (id., p. 167). Parmi les mesures de mise en œuvre annoncées figurent la prise en compte des inventaires fédéraux (inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse – ISOS et inventaire fédéral des voies de communication historiques – IVS) dans les documents d'urbanisme, le recensement du patrimoine de la périphérie urbaine et la

[62] Le plan prévoit la réalisation de 39'000 logements sur la période 2016-2030 à laquelle s'ajoutent les 9'500 logements construits entre 2011 et 2015, soit un total de 48'500 logements. Il prévoit, dans le même temps, la réalisation de 3.2 millions de m^2 de surface brute de plancher pour des activités à l'horizon 2030 (dont 520'000 m^2 réalisés entre 2011 et 2015). Selon l'estimation présentée dans le PDCn, cet accroissement de la surface d'activité offre un potentiel de création de 71'500 nouveaux emplois durant la même période.

[63] Pour le Conseil d'État (communiqué du 5 septembre 2018), la zone 5 – dite « zone villas » –, présente un potentiel important de création de nouveaux quartiers. En effet, cette zone recouvre 46% des zones à bâtir du canton destinées au logement, tout en n'accueillant que 10% des logements et 13% de la population. Le plan directeur délègue toutefois aux communes la tâche de développer, dans leurs plans directeurs communaux, une stratégie pour leurs quartiers de villas dont le déclassement n'est pas prévu.

mise à l'inventaire des bâtiments dignes de protection « *afin de faciliter, le cas échéant, des changements d'affectation* » (ibid.).

Parmi les autres mesures prévues par la fiche A15, le canton doit élaborer des plans d'affectation (plans de site et plans de protection) complétant les mesures de protection individuelles, tandis que les communes sont appelées à intégrer, dans leur plan directeur, « *les valeurs patrimoniales, les mesures de protection existantes et les éléments relevant du patrimoine bâti et naturel* » (id., p. 168) et à compléter ces éléments par une analyse de la situation existante et des conditions de préservation de ce patrimoine[64].

Dans la couronne urbaine et dans les périmètres de renouvellement urbain, « *les interventions architecturales et urbanistiques dans le tissu urbain existant, ainsi que la réalisation de nouveaux quartiers, doivent s'appuyer sur une connaissance fine et approfondie du substrat historique et effectuer une pesée des intérêts entre intérêt patrimonial et objectifs de développement urbain* » (id., p. 169). Le PDCn souligne également le rôle des espaces non bâtis. Selon ce plan, « *les murs, les murets, les belvédères, les fontaines et tout autre dispositif d'aménagement extérieur* », ainsi que « *le patrimoine arboré des jardins, des allées et des vergers traditionnels* » (ibid.) doivent être considérés avec le plus grand soin, parce qu'ils contribuent à la qualité des espaces ouverts.

Dans les nouveaux quartiers, les objectifs de sauvegarde doivent être considérés comme « *une des possibles composantes structurantes des nouveaux quartiers* » (id., p. 170). Pour ce faire, il est tout d'abord nécessaire d'identifier les enjeux patrimoniaux des périmètres de renouvellement urbain et de densification de la couronne urbaine et, le cas échéant, d'y établir des plans de site permettant la sauvegarde des secteurs les plus intéressants. Le PDCn précise également que la diminution, voire la suppression, de potentiel à bâtir découlant d'une volonté de protection du patrimoine doit entraîner la recherche de surfaces de remplacement. Finalement, il propose d'imaginer de nouvelles affectations pour les bâtiments protégés qui se retrouvent au milieu d'un nouveau quartier urbain.

La Cour relève que les zones à développer identifiées par le PDCn ne font pas l'objet d'une analyse patrimoniale préalable. C'est souvent le fractionnement du parcellaire qui guide ce choix (en plus de la proximité des transports publics et de la couronne urbaine ou des voies structurantes). Les périmètres trop fractionnés sont écartés pour des questions de faisabilité (difficulté à convaincre les propriétaires de vendre et impossibilité de démarrer les travaux sans la maîtrise foncière d'une surface suffisante de parcelles contiguës). Les quartiers de villas anciennes, souvent plus riches sur le plan patrimonial, sont en général constitués de plus grandes parcelles et idéalement situés le long des axes de communication majeurs. Ils apparaissent donc comme des cibles idéales pour la densification, comme l'illustrent les exemples des quartiers du Mervelet et de la Forêt le long de la route de Meyrin, et ceux du plateau de l'Ermitage (Chêne-Bougeries) et des Allières (ville de Genève) le long de la route de Chêne.

Par ailleurs, la réalisation des actions prévues par la fiche A15 incombe entièrement à l'office du patrimoine et des sites qui ne parvient pas à suivre l'ensemble des projets lors des différentes étapes de leur réalisation (moins de trois personnes pour suivre l'ensemble des projets pilotés par les quatre chefs de service, 13 chefs de projet et 12 architectes urbanistes de l'OU)[65]. L'office de l'urbanisme ne dispose pas d'expert sur les questions de patrimoine et s'attend à ce que l'OPS réalise les importants travaux que sont l'identification et la priorisation des sites à préserver au sein des périmètres de densification, impératif auquel les fiches de recensement ne répondent pas entièrement étant donné

[64] Se référer au point 5.2.3 pour une analyse concernant les plans directeurs communaux.

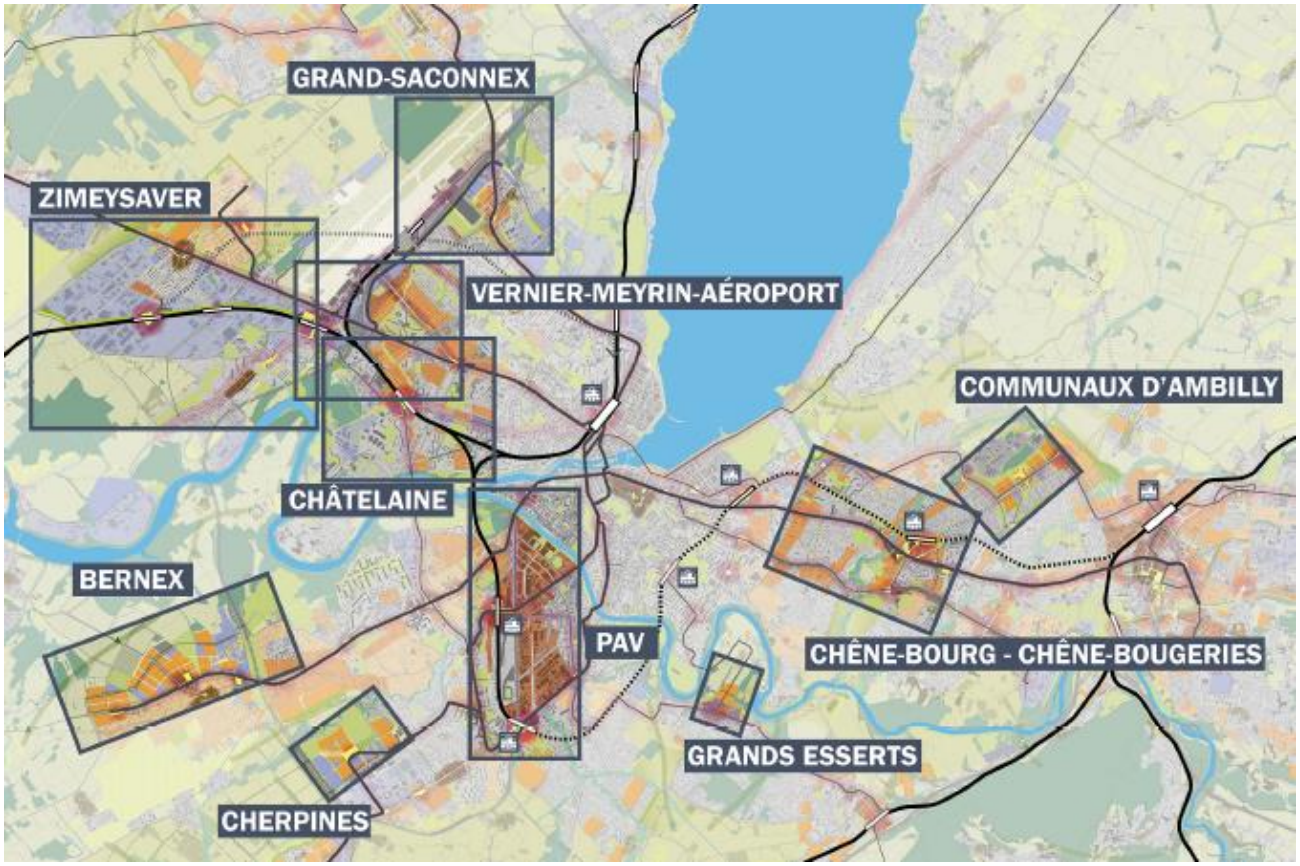
[65] Par contraste, l'implantation des équipements sportifs (fiche A13) est traitée au niveau d'une cellule de coordination en matière d'équipements, sites et bâtiments pilotée par l'OU.

leur caractère individuel (une fiche pour une parcelle). De même, c'est à l'OPS qu'il incombe de s'assurer que les communes intègrent le patrimoine dans leurs plans directeurs communaux.

5.2.2 Projets prioritaires d'urbanisation du plan directeur cantonal

La Figure 12 ci-dessous signale les dix grands projets prioritaires du plan directeur cantonal en matière d'urbanisation. Les communes étudiées par la Cour sont concernées par quatre d'entre eux (ZIMEYSAVER, Vernier-Meyrin-Aéroport, Châtelaine, Chêne-Bourg – Chêne-Bougeries).

Figure 12 : Grands projets prioritaires



Trois des dix études de cas réalisées par la Cour concernent un de ces grands projets. L'analyse de ces cas montre une prise en compte relativement différenciée des éléments patrimoniaux.

- Le plan guide[66] du premier grand projet (cas n° 7) identifie les éléments bâtis et bocagers d'importance patrimoniale, montrant qu'un travail notable avait été réalisé par l'OU et ses mandataires dès le début du projet. Il convient de noter que les secteurs concernés par ce grand projet avaient tous fait l'objet d'un recensement patrimonial auparavant. Les mandataires chargés de l'élaboration du plan guide ont pu s'appuyer sur cette documentation. Bien que situé en zone de développement 3, l'avant-projet concernant le sous-périmètre étudié déroge à l'indice de densité minimal prévu pour cette zone (1,26 au lieu de 1,8).
- Dans le deuxième grand projet, l'initiative de développer le périmètre (qui a été étudié par la Cour ; cf. cas n° 1) est d'origine privée, par le biais d'une demande de renseignements. Il faut relever que ni l'image directrice réalisée en 2015 ni le projet initial présenté par les acteurs

[66] Le plan guide est un instrument évolutif, à valeur indicative, visant à garantir la continuité des opérations, du lancement initial jusqu'aux autorisations de construire. Sur un périmètre donné, il met en regard l'état actuel et l'état souhaité d'un projet. Les plans guides sont élaborés et modifiés en tenant compte des éléments apportés par les parties prenantes des projets.

privés ne prennent en compte la valeur patrimoniale du lotissement de villas économiques (recensé à la fin de l'année 2015).

- Le troisième grand projet dispose également d'un plan guide qui prend en compte une parcelle inscrite à l'inventaire, mais ne prévoit pas la conservation d'un ensemble d'objets dont la valeur patrimoniale a été identifiée par des recensements. La parcelle étudiée par la Cour (cas n° 8) abrite un petit immeuble de logements économiques construits dans les années 1930. Elle avait fait l'objet d'un recensement en 2003 avec la valeur « exceptionnel ». Ce recensement était connu des porteurs du projet qui ont estimé que le contexte alentour ne se prêtait pas à la conservation du bâtiment. De plus, les résultats des recensements plus récents (réalisés à partir de 2015) n'ont pas pu être pris en compte dans ce plan adopté en 2014.

Ces trois cas montrent que la prise en compte des éléments patrimoniaux dans les grands projets est possible si le secteur a été recensé, mais qu'elle reste soumise à une pesée d'intérêts initiale entre différents éléments. Le point 5.2.4 évaluera dans quelle mesure une prise en compte ultérieure des objets d'intérêt patrimonial est possible.

5.2.3 *Plans directeurs communaux*

Toutes les communes ayant établi un plan directeur communal ont l'obligation de réviser cet instrument dans les trois ans suivant l'approbation du PDCn par la Confédération (art. 10 al. 9 LaLAT), afin d'assurer la cohérence avec la planification supérieure. Le canton a publié des directives pour l'élaboration des plans communaux 2e génération et accompagne les communes tout au long du processus. Selon le guide thématique accompagnant ces directives, les communes doivent définir leur propre projet de préservation du patrimoine et des sites « *en identifiant notamment les valeurs patrimoniales d'intérêt communal afin de jouer un rôle actif en matière de planification et de mise en œuvre (mesures de préservation, de conservation, de gestion, de protection ou de reconstitution)* ». En matière de patrimoine, les communes devraient ainsi aborder les questions suivantes :

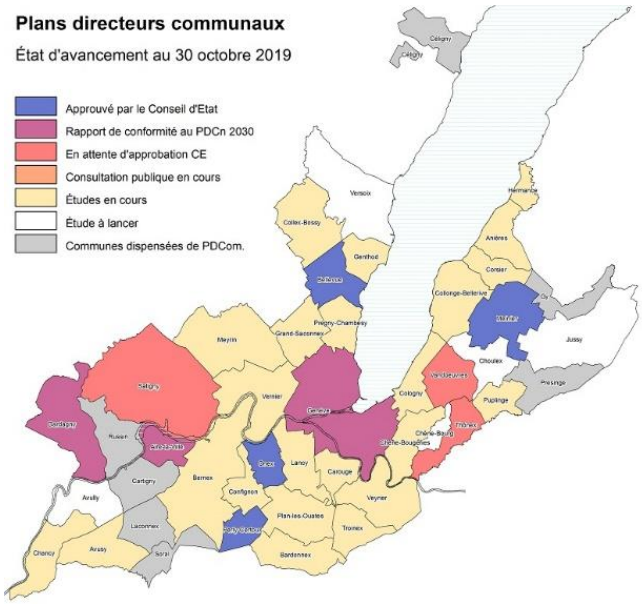
- « *Quelle est la politique communale en matière de patrimoine ?*
- *Comment relaie-t-elle à l'échelle locale les objectifs des planifications supérieures en lien avec le patrimoine bâti et naturel ?*
- *Comment intègre-t-elle son patrimoine dans la planification et la gestion de son territoire et de ses biens-fonds en tenant compte de la spécificité morphologique du tissu existant et des éléments patrimoniaux dignes de conservation ?*
- *Quelles sont les mesures de préservation et de mise en valeur des spécificités locales : cartographie des éléments caractéristiques, mise en valeur des bâtiments remarquables, préservation et mise en valeur des points de vue, aménagement des espaces publics et ouverts, des parcs et jardins, des alignements et allées, des haies et bocages, traitement des franges, etc. ?*
- *Une documentation photographique des éléments patrimoniaux et une mise à jour du recensement architectural sont-elles pertinentes par rapport au projet communal ?* »[67]

La Figure 13 indique l'état d'avancement au 30 octobre 2019 de ces plans directeurs communaux. Selon cette carte, les études sont « en cours » pour trois des communes étudiées par la Cour et « à lancer » pour la quatrième. Il n'a donc pas été possible d'évaluer la prise en compte du patrimoine dans les plans directeurs communaux révisés[68].

[67] Annexe aux directives pour l'élaboration des plans directeurs communaux 2e génération, pp. 8-9.

[68] Deux d'entre eux ont cependant déjà fait l'objet d'un préavis de la CMNS consulté par la Cour (cf. infra)

Figure 13 : État d'avancement des plans directeurs communaux



Dans un des trois plans, approuvé par le Conseil d'État en 2019 et concernant une commune récemment recensée, la question du patrimoine bâti est réglée en une page et une carte purement descriptive, la commune ne souhaitant pas initier de mesures particulières. Le document est en revanche plus précis en matière de valorisation du patrimoine naturel et paysager.

Appelée à préaviser ces plans directeurs communaux mis à jour, la CMNS a constaté que la commune en question ne constituait pas un cas isolé. Elle a demandé, dans ses préavis, que les éléments concernant le patrimoine soient mieux mis en valeur et surtout mieux pris en compte dans les parties concernant le développement urbain des communes. L'OPS a également entrepris des démarches visant à inclure dans le guide thématique l'exigence d'un chapitre distinct consacré à la protection du patrimoine.

5.2.4 ***Densification en zone de développement***

La densification des parcelles situées en zone de développement nécessite l'établissement d'un plan d'affectation, en général un plan localisé de quartier (PLQ). Les projets de PLQ étudiés par la Cour se situent à l'intérieur de grands projets dont les plans guides donnent une première indication quant à la stratégie d'intégration des éléments patrimoniaux. Souhaitant évaluer la situation actuelle plutôt que formuler des constats sur des pratiques passées, la Cour s'est intéressée à des PLQ en cours d'élaboration. Deux de ces plans relèvent du nouveau régime de PLQ, appliqué depuis 2015. Ce régime renforce le poids des phases préparatoires[69] et inclut des démarches participatives. Il adopte en outre un système de validation, phase par phase, de manière à éviter les retours en arrière et à présenter dans les phases d'enquête technique, puis publique, des projets dont les axes principaux ont déjà fait l'objet d'un accord.

[69] La réforme du PLQ de 2015 visait, entre autres, à anticiper les problèmes et les blocages qui pouvaient surgir dans les dernières phases du processus. Désormais, les PLQ soumis à ce nouveau régime débutent par les phases d'étude d'opportunité et de faisabilité (consultation des services partenaires) et se poursuivent par l'élaboration du projet urbain (présentation aux parties prenantes d'un avant-projet de PLQ). Ces projets urbains peuvent être présentés sous forme d'image directrice. La discussion de ces images directrices permet aux acteurs impliqués de coconstruire une vision d'ensemble pour un secteur donné. L'image directrice fixe les orientations générales en matière d'urbanisme (notamment les qualités urbanistiques existantes à préserver).

La Cour a particulièrement étudié trois opérations de densification en zone de développement dans les communes retenues dans le périmètre de l'évaluation :

- Le premier cas analysé est une modification de zone (MZ) d'initiative communale. Ce cas a été sélectionné pour étudier la place du patrimoine dans un projet n'émanant pas de l'office de l'urbanisme et qui semblait bloqué. Ce secteur avait été identifié au début de la décennie précédente par le plan directeur communal. Le projet de MZ a été élaboré par des mandataires qui, travaillant avant le recensement de ce secteur, n'ont pas identifié l'intérêt patrimonial des deux parcelles sélectionnées par la Cour (cas n° 2). La MZ a suivi toute la procédure prévue par la loi (enquête technique, enquête publique, opposition) avant d'être mise en suspens par le Grand Conseil qui trouvait la densité trop faible. Parallèlement, des députés ont déposé une motion qui demande un déclassement en zone ordinaire 3, se fondant notamment sur les oppositions formulées par les propriétaires concernés (essentiellement un lien avec la perte financière supposément engendrée par le déclassement). Le Conseil d'État a chargé l'association des propriétaires opposés au déclassement d'élaborer un projet alternatif de PLQ[70]. Le projet de modification de zone ne fixant pas de forme urbaine clairement définie, la conservation des deux bâtiments d'intérêt patrimonial reste une option ouverte.
- Le deuxième cas est un projet de PLQ d'initiative privée qui vise la construction de surfaces d'activité dans un secteur exposé à un niveau d'immissions sonores empêchant la construction de logements[71]. Ce secteur est déclassé en zone de développement 3 depuis plus de 50 ans. La réalisation de ce projet inclut également l'enfouissement de conduites électriques et de chauffage à distance d'importance cantonale. Le projet initial prévoit la démolition de l'ensemble des villas jumelles de ce lotissement construit dans les années 1950 (cas n° 1). La dimension patrimoniale du secteur est relevée peu après par l'OPS qui vient de recenser ce secteur, mais qui n'a pas été appelé à préaviser la demande de renseignement (DR). Une expertise complémentaire avec visite des intérieurs est réalisée. Elle recommande de conserver l'ensemble des villas. Le conseil de direction du département du territoire arbitre alors en faveur de la réalisation du PLQ. Plus d'une année après, une association ayant qualité pour agir demande la protection de l'ensemble des villas. L'OPS ouvre alors une procédure d'inscription à l'inventaire pour chacune des parcelles du lotissement. L'ouverture de cette procédure entraîne la suspension de la DR, puis un second arbitrage départemental en faveur d'une nouvelle variante : la conservation partielle des villas. Après diverses démarches de concertation, les parties prenantes, dont la CMNS appelée à préaviser les demandes d'inscription à l'inventaire, se mettent d'accord sur un projet de conservation partielle qui sera intégré comme « invariant » dans le PLQ.
- Le troisième cas concerne un projet de PLQ dans un secteur déclassé en zone de développement 3 au début des années 2010. La parcelle étudiée par la Cour (cas n° 7) est la plus grande du périmètre à densifier. Elle abrite une maison de maître, dont l'intérêt a été reconnu par plusieurs campagnes de recensement, réalisées à des époques différentes et avec des méthodologies distinctes. Son jardin est inclus dans le recensement des parcs et jardins historiques de Suisse (ICOMOS). L'avant-projet de PLQ identifie clairement les valeurs patrimoniales (bâtiments et végétation) et prévoit une densité plus faible que celle préconisée par la zone. Consultée sur l'avant-projet, la CMNS demande l'inscription à l'inventaire de la maison de maître et de ses abords[72]. Le peu d'avancées concrètes de ce projet durant les dernières années n'est pas directement lié à la protection du patrimoine,

[70] PLQ selon la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (LExt) du 9 mars 1929.

[71] Selon le zonage prévu par l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986.

[72] Cet avant-projet n'a pas trouvé grâce auprès des riverains, qui souhaitent conserver les gabarits et la densité de la zone 5, ni auprès de la commune qui préférerait réaliser un parc public. Les riverains ont proposé un projet alternatif, soutenu par la commune, mais écarté par l'OU (notamment en raison de directives de la direction générale des transports quant aux accès au nouveau quartier).

mais plutôt aux revirements de certains propriétaires. La question du maintien des éléments patrimoniaux n'est pas encore entièrement réglée alors que l'enquête technique est prévue pour la fin de l'année 2020. Si le projet ménage davantage le patrimoine bâti et arboré en prévoyant une plus grande proportion de surfaces libres de construction, il existe des risques que l'office cantonal de la planification foncière et du logement s'oppose au PLQ durant l'enquête technique en raison de difficultés à équilibrer, avec une densité si faible, les plans financiers des logements d'utilité publique prévus.

L'étude détaillée de ces trois projets et leur comparaison sommaire avec quelques autres cas, fortement médiatisés, de PLQ n'ayant pas conservé des bâtiments de valeur patrimoniale permet de dégager les enseignements suivants :

- L'intégration initiale de la dimension patrimoniale est tributaire de l'existence d'un recensement préalable. Lorsque le recensement arrive après le projet, le patrimoine est moins bien pris en compte et cette éventuelle prise en compte tend à ralentir l'avancée du projet.
- L'identification du patrimoine naturel est a priori plus simple, car des données existent pour tout le canton.
- Les demandes de mise sous protection émanant d'associations donnent lieu à des arbitrages départementaux qui peuvent remettre en question des pesées d'intérêts antérieures. Elles sont plus efficaces si elles sont déposées en amont des phases d'enquête des PLQ.
- Le dialogue entre parties prenantes, lui aussi en amont des phases prescrites par la loi (enquête technique, enquête publique, opposition), permet d'aboutir à des compromis qui peuvent être définitivement ancrés dans le plan d'affectation et ainsi éviter un arbitrage ultérieur.
- Certains acteurs ne sont pas forcément inclus dans ce dialogue (par exemple OCPLF), alors que leur préavis dans les phases formelles peut avoir des conséquences importantes sur le projet.
- L'intégration du patrimoine (bâti et paysager) permet d'améliorer la qualité du projet (formes urbaines plus diversifiées, davantage de végétation).
- Saisi de demandes de protection, le département du territoire favorise les mesures d'inscription à l'inventaire plutôt que des plans de site, ces derniers posant davantage de problèmes de répartition des droits à bâtir.

5.2.5 ***Densification en zone ordinaire***

Le plan directeur cantonal prévoit un instrument de densification complémentaire aux projets en zone de développement : les dérogations à l'indice de densité maximal de la zone 5, en vigueur depuis janvier 2013. Issue d'un projet de loi déposé par des députés (PL 10891), la modification de l'art. 59 LCI vise à préserver les quartiers de villas du déclassement en zone de développement en y autorisant des indices d'utilisation du sol plus élevés qu'auparavant.

Plus précisément, l'indice maximal ordinaire passe de 20 à 25% et peut être accru jusqu'à 30% pour les constructions respectant un standard de très haute performance énergétique. La nouvelle loi prévoit en outre une possibilité de déroger à ces limites « *lorsque les circonstances le justifient et que cette mesure est compatible avec le caractère, l'harmonie et l'aménagement du quartier* » (al. 4). Sur préavis de la commune et de la commission d'architecture, le département peut autoriser des projets de construction en ordre continu ou sous forme d'habitat groupé, dont la surface de plancher habitable peut être comprise entre 40% et 48% (selon les standards de performance énergétique) de la surface du terrain, voire entre 50% et 60% lorsque la surface du terrain à bâtir excède 5'000 m^2.

Figure 14 : Densification en zone villas

Concrètement, ce texte permet de densifier fortement la zone 5 en y édifiant de petits immeubles de trois niveaux (un étage plus attique sur rez). Cette possibilité a engendré une très forte pression sur les quartiers de villas devenus le lieu d'opérations immobilières lucratives, d'autant plus que la grande majorité des demandes de dérogations étaient acceptées. En 2017, le département du territoire a publié un guide intitulé « Les nouveaux quartiers jardins du XX^{e} siècle, Guide pour une densification de qualité de la zone 5 sans modification de zone à Genève ». Les interlocuteurs de la Cour ont très souvent tenu à déplorer la qualité de ces constructions et leur intégration dans le paysage (cf. la Figure 14 où les formes mauves représentent les bâtiments en projet). Le département a d'ailleurs appelé les communes à élaborer des stratégies spécifiques dans leurs plans directeurs révisés, afin de pouvoir justifier, le cas échéant, des préavis négatifs aux demandes de dérogations. Faute de ces éléments, l'OAC ne prend pas le risque (juridique) de refuser les demandes d'autorisation basées sur ces dérogations.

En juin 2015 le Conseil d'État a désigné, dans le cadre de son programme de densification des quartiers en zone 5[73], des périmètres dans lesquels ces dérogations ne s'appliquaient pas. Il s'agit de périmètres promis à une (plus ou moins) prochaine modification de zone qui sont maintenus dans leur niveau de densité actuel en attendant un passage en zone de développement avec des indices de densité nettement plus élevés. La création de ces zones confirmait le fait que la dérogation était devenue la norme puisqu'il était devenu nécessaire de créer des zones dans lesquelles cette dérogation ne s'appliquait pas.

Cette pratique dérogatoire a entraîné, selon l'État, « *un développement non coordonné, sans vision d'ensemble de la zone villas, avec une répétition des formes bâties* » et « *une augmentation significative du nombre de véhicules, un morcellement accru du territoire ainsi qu'une diminution de la qualité paysagère et des essences végétales* »[74]. Du point de vue de la préservation du patrimoine, ces dispositions renforcent la pression sur le bâti ancien et surtout sur les jardins, le paysage et la dimension de site[75].

Le 28 novembre 2019, le département du territoire a annoncé un moratoire sur les dérogations à l'indice maximal d'utilisation du sol en zone 5. Le communiqué du Conseil d'État précise que cette mesure ne sera levée que lorsque les communes auront défini, dans leur plan directeur, leur propre stratégie de densification, qu'un groupe de travail canton-commune aura été mis sur pied pour traiter les impacts en termes d'équipements publics de cette densification, que le plan directeur cantonal

[73] Ce programme découle notamment de l'application de la motion 2278 votée à l'unanimité par le Grand Conseil. Son objectif est de préserver le potentiel de densification de ces périmètres en empêchant une augmentation de la dureté foncière qui découlerait de la construction d'un nombre trop important de nouveaux logements.

[74] Communiqué de presse du DT, 28.11.2019.

[75] La stratégie d'évolution de la zone 5 de la commune de Vandœuvres ajoute que « *les jardins sont réduits à leur portion congrue, les grands arbres sont sacrifiés au profit d'arbustes et de buissons, l'imperméabilisation du sol est très importante* » (Urbaplan, 2018).

aura été mis à jour et qu'un bilan du guide de bonnes pratiques (« *Les nouveaux quartiers jardins* ») aura été établi.

5.3 Synthèse et constats

5.3.1 Prise en compte du patrimoine dans le processus de densification

Le PDCn indique déjà l'objectif à poursuivre : « *identifier les qualités paysagères, naturelles et patrimoniales du territoire concerné sur lesquelles s'appuyer pour développer un projet* ». Il ne prévoit pas, en revanche, de tenir compte du patrimoine pour sélectionner les territoires à densifier.

Dans la poursuite de l'objectif cité ci-dessus, l'OPS et l'OU collaborent plus étroitement qu'auparavant (partage des couches métier indiquant les valeurs patrimoniales, séances communes). Les projets conduits en zone de développement incluent des études prenant en compte le patrimoine arboré et, si elles sont disponibles, les données des recensements (couleur de bâtiments sur couches SITG). Des variantes permettant la conservation des bâtiments intéressants sont souvent étudiées et soumises à des arbitrages pouvant opposer des intérêts publics tels que le maintien d'un bâtiment de valeur patrimoniale, le développement de la mobilité douce, la volonté d'arborisation et bien sûr la création de logements.

Le processus PLQ a été réformé pour notamment permettre davantage de participation avant les phases d'enquête et d'opposition. Pour l'instant, les consultations publiques concernent surtout le choix d'usages et d'aménagements des espaces publics[76]. Il existe toutefois un autre niveau de concertation : l'organisation de séances réunissant bâtisseurs et conservateurs (OPS, CMNS) pour rechercher des variantes permettant d'intégrer des objets d'intérêt patrimonial ayant fait l'objet d'une demande de protection.

Ces collaborations, cette concertation et ces études de variantes sont largement absentes du processus de densification en zone ordinaire étant donné l'absence d'études en amont du dépôt de la requête en autorisation de construire.

5.3.2 Effets de la prise en compte du patrimoine dans le processus de densification

Les éléments d'intérêt patrimonial ne sont pas systématiquement retenus dans les projets d'urbanisation tant les intérêts en jeu peuvent être nombreux.

Lorsque le patrimoine est intégré dans les projets, la qualité urbaine de ces derniers est en général accrue (donne une identité au nouveau quartier, au-delà des clichés sur les PLQ architecturalement pauvres et sans espaces verts).

5.3.3 Constats

Constat 6 : ***La protection du patrimoine est très limitée en cas de densification en zone villas***

Les requérants des projets individuels qui ont profité des dérogations à l'indice maximal de densité de la zone 5, largement accordées jusqu'à novembre 2019, ne réalisent pas d'étude patrimoniale. La sauvegarde des éventuels éléments de valeur nécessite un refus conservatoire (refus de l'autorisation de construire et ouverture d'une procédure de protection). Dans ces cas, la mesure court un risque important d'être contestée devant les tribunaux par des propriétaires capables de mobiliser des ressources bien plus importantes que celles de l'État pour annuler les mesures ou réduire leur portée.

[76] C'est notamment un des enseignements tirés par le récent rapport sur la concertation du PLQ de Pré-Bois.

Par ailleurs, les habitats groupés, réalisés avec l'assentiment de la commission d'architecture et, souvent, en dépit des préavis communaux, ont contribué à dénaturer certains sites et paysages. La déclaration de Davos le rappelle pourtant, la culture du bâti de qualité inclut le bâti existant, la création contemporaine et les paysages.

Constat 7 : ***L'intégration du patrimoine en amont de la densification est perfectible***

Depuis quelques années, le département du territoire a développé une approche plus transversale des politiques publiques placées sous sa responsabilité. En matière de patrimoine, la volonté de placer le patrimoine en amont du processus d'aménagement se matérialise notamment par un préavis systématique de l'OU sur toute ouverture de mesure de protection[77]. Pour l'instant, les périmètres à densifier sont déterminés sur la base du parcellaire (éviter les zones trop morcelées) et de l'accessibilité par les transports publics (limiter le trafic motorisé). Cette stratégie pragmatique fait peser une forte pression sur les quartiers de villas anciennes qui disposent de grandes parcelles et ont été construites au bord des grands axes. Le choix des secteurs à densifier découle d'une analyse qui n'englobe pas la dimension patrimoniale, ce qui est compréhensible en termes d'échelle. Pour l'heure, le patrimoine se matérialise avant tout à l'échelle des bâtiments (cf. Constat 5) dont la conservation peut être étudiée une fois le périmètre déterminé. Par ailleurs, l'intégration du patrimoine en amont est entièrement dépendante des ressources de l'OPS qui sont déjà fortement sollicitées pour l'accomplissement de ses missions légales.

Constat 8 : ***En phase d'arbitrage, le patrimoine est desservi par sa nature socialement construite***

Par définition, la valeur patrimoniale est un construit social. Le champ de l'intérêt patrimonial est ainsi en constante évolution. Deux bâtiments apparemment semblables n'auront pas forcément la même valeur, soit en raison de détails architecturaux invisibles pour les profanes, soit en raison de l'intégration du bâtiment dans son contexte, ou encore du fait de son histoire (par exemple résidence d'un personnage célèbre). Ce faisant, il n'est pas aisé de savoir ce qui a de la valeur et ce qui n'en a pas ou moins. Lorsqu'une autorité (administrative ou judiciaire) doit mettre en balance la protection du patrimoine avec d'autres intérêts publics ou privés, ces derniers sont souvent beaucoup plus faciles à objectiver (nombre de logements, rentabilité, prescriptions techniques). Il est donc très risqué, pour la poursuite de l'objectif de conservation, d'attendre ces phases d'arbitrage pour intégrer le patrimoine.

5.4 Recommandation

Recommandation 3 : ***Renforcer la dimension patrimoniale en amont du processus de densification***

Priorité :	Élevée

La Cour des comptes recommande au département du territoire, plus particulièrement à l'office de l'urbanisme, de prendre des mesures permettant de mieux concrétiser son objectif de placer le patrimoine en amont du développement urbain. Ces mesures diffèrent selon le type de zone d'affectation.

3.1 En zone ordinaire (surtout zone 5), le processus de densification s'est développé sans concertation à la faveur des possibilités de dérogation à l'indice maximal d'utilisation du sol. La Cour recommande de **prévoir des périmètres dans lesquels les dérogations à l'indice maximal sont plus strictement réglementées.** La détermination de ces périmètres pourrait prendre appui sur la recommandation 2 (identifier les zones sensibles dans lesquelles le patrimoine doit être conservé). Comme indiqué dans cette recommandation, ces périmètres doivent être reportés dans les plans directeurs communaux. Les communes doivent notamment élaborer leur stratégie de

[77] Hormis celles demandées par une association ou une commune dont la LPMNS rend l'instruction obligatoire.

densification de la zone 5 en se basant sur ces périmètres. Par ailleurs, l'article 15 LCI doit être employé avec plus de rigueur par la commission d'architecture dans ses préavis sur ce type de demande.

3.2 En zone de développement, la Cour recommande à l'office de l'urbanisme d'**intégrer le patrimoine comme composante initiale de l'aménagement du territoire**. Cette prise en compte pourrait, par exemple, être réalisée selon les étapes suivantes :

a) Il est d'abord nécessaire d'intégrer la dimension patrimoniale dans le choix des territoires à urbaniser et du type de zone d'affectation choisi (en cas de déclassement). Il s'agit de ménager les zones sensibles dans lesquelles la densité du projet doit tenir compte des caractéristiques du territoire (par exemple en prévoyant un type de zone moins dense que la zone de développement 3).

b) L'office de l'urbanisme doit ensuite s'assurer que les plans directeurs cantonal et communaux contiennent une mise en perspective des éléments d'urbanisation et des éléments de patrimoine bâti, paysager et naturel.

c) Une fois les périmètres définis, il faut ensuite disposer d'une connaissance patrimoniale du territoire à urbaniser (formalisable avec les autres éléments contextuels de la note d'opportunité), qui doit être communiquée à toutes les parties prenantes du projet.

d) Pour faciliter la diffusion et compréhension des enjeux et des contraintes, il est nécessaire de créer des espaces de discussion entre parties prenantes durant l'élaboration des plans d'aménagement, sans attendre les phases d'enquête technique et publique.

e) Pour réaliser l'urbanisation de ces périmètres, l'office de l'urbanisme doit davantage s'appuyer sur des plans d'affectation mixtes (par exemple PLQ valant partiellement plan de site).

5.5 Position du DT

Recommandation 3 : ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

Le département du territoire partage les constats de la Cour et ne peut qu'accepter une recommandation qu'il a inscrite dans son programme de législature 2018-2023.

Afin de renforcer son action, il va créer dès juin 2020 un poste de délégué patrimoine au sein de l'office de l'urbanisme qui sera en particulier chargé de proposer d'ici fin 2020 une stratégie territoriale des objets recensés au pôle patrimoine et aménagement décrit sous recommandation 2.

Pour la recommandation 3.1, l'OU a lancé début 2020 la révision du cahier des charges des plans directeurs communaux pour y intégrer un chapitre patrimoine qui viendra accompagner la stratégie de densification de la zone villa.

Pour la recommandation 3.2, l'OU a déjà inclus le patrimoine dans ses notes d'opportunité et mis en place en avril 2020 un guichet cartographique « aménagement – patrimoine » permettant de partager et de croiser les données des deux programmes. D'ici fin juin 2020, il va inclure les plans de site et modifications de zone 4B protégée dans le suivi du programme de législature et reprendre le pilotage de la fiche A15 du plan directeur cantonal.

Le pôle patrimoine et aménagement sera chargé d'identifier et de confier à l'OU le pilotage de plans d'affectation à valeur patrimoniale comportant des enjeux d'aménagement du territoire ou de pesée d'intérêt entre plusieurs politiques publiques.

Cela étant, il se réserve l'analyse et le choix de l'outil à utiliser. La Cour préconise le plan localisé de quartier (PLQ) valant plan de site (PS), alors que cet outil s'est révélé très lourd dans la pratique, car il cumule deux procédures complexes. Une utilisation plus efficiente des outils ordinaires, que sont le PLQ et le PS, permettra de mieux intégrer les enjeux patrimoniaux, pour l'un, et de développement, pour l'autre.

6. CONCLUSION

Consacré à la protection du patrimoine, ce rapport d'évaluation apporte des réponses à trois questions concernant la sensibilisation aux valeurs de la protection patrimoniale, la mise en œuvre et les effets des mesures de protection prévues par la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, ainsi que les liens entre protection du patrimoine et densification.

Pour répondre à ces questions, la Cour a croisé des données provenant de nombreuses sources (cf. la Figure 3, page 23). Cette triangulation méthodologique constituait le seul moyen de parvenir à une appréciation équilibrée de cette politique publique et du contexte dans lequel elle se déploie.

En ce qui concerne la sensibilisation, les analyses montrent que, bien que les parties prenantes (propriétaires, mandataires, administrations) partagent les objectifs généraux de cette politique publique, elles comprennent peu sa mise en œuvre. Ce déficit de compréhension est attribuable à la complexité du processus administratif, mais aussi au caractère fortement spécialisé des connaissances mobilisées pour apprécier la valeur du patrimoine et pour garantir sa protection. Ces informations n'atteignent en général les personnes qui n'en ont pas préalablement connaissance qu'au moment où, souhaitant réaliser des travaux, elles reçoivent un préavis leur prescrivant une certaine marche à suivre.

La Cour soutient les efforts du département du territoire pour renforcer les activités de sensibilisation des professionnels de la construction. Elle recommande de mettre en œuvre, en complément, des actions de communication à destination des propriétaires et des gérants immobiliers de façon à ce que ces derniers en tiennent compte dès le début de leurs projets de travaux.

Sur le plan des mesures de protection, la Cour relève une articulation problématique entre recensements, demandes de travaux et mesures de protection, qui contribue à des résultats modestes d'un point de vue quantitatif (peu d'objets protégés en regard du nombre de procédures ouvertes) et qualitatif (les objets protégés ne sont pas ceux dont l'intérêt a été jugé exceptionnel, mais ceux qui sont le plus à risque de perte de leur intérêt patrimonial en raison de la volonté de transformation de leurs propriétaires). De plus, la protection concerne principalement les caractéristiques architecturales de bâtiments individuels et beaucoup moins les paysages et les sites.

La Cour recommande au département du territoire d'élaborer une stratégie de protection priorisant les périmètres et les objets dont la conservation peut avoir le plus d'impact. Leur identification, commune par commune, permettra également de limiter le nombre d'objets suivis par des préavis. Cette protection implique un recours accru à des instruments de protection territoriaux (plans d'affectation, zones).

En matière d'intégration de la dimension patrimoniale dans le processus de densification, la coordination des politiques publiques d'aménagement et de protection du patrimoine s'est renforcée durant les dernières années. L'extension de la couronne urbaine et la densification des quartiers de villas exercent une forte pression sur le patrimoine bâti et paysager.

Il est nécessaire de renforcer la prise en compte des dimensions patrimoniales en amont des projets de construction, afin d'éviter des arbitrages tardifs entraînant souvent une perte irréversible du point de vue patrimonial. Pour y parvenir, le patrimoine doit apparaître comme un élément structurant des projets de développement urbain. De la sorte, il sera possible de contribuer réellement à la culture du bâti de qualité et à la qualité de vie des habitants des quartiers remodelés par la densification.

7. REMERCIEMENTS

La Cour remercie l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du département du territoire qui lui ont consacré du temps, ainsi que toutes les personnes rencontrées durant les travaux d'évaluation (cf. la liste figurant au chapitre 9). Elle remercie particulièrement les membres du groupe d'accompagnement pour leurs précieux conseils.

Les données quantitatives analysées dans ce rapport ont pu l'être grâce à la collaboration des entités suivantes :

- Direction de l'information du territoire, service de géomatique, centre de compétence du SITG
- Office de l'urbanisme : cellule support de la direction administrative et financière
- Office des autorisations de construire : service des requêtes et du support
- Office du patrimoine et des sites : service support et information
- Office du registre foncier : direction administrative et support
- Centre de compétences suisse en sciences sociales FORS : groupe collecte de données et analyses

Les travaux d'évaluation ont été terminés le 12 mars 2020. Le rapport complet a été transmis au conseiller d'État en charge du DT dont les observations, remises le 30 avril 2020, ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités destinataires des recommandations.

Genève, le 19 mai 2020

François PAYCHÈRE	Sophie FORSTER CARBONNIER	Isabelle TERRIER
Président	Magistrate titulaire	Magistrate titulaire

8. BIBLIOGRAPHIE

Commission fédérale des monuments historiques (2007), Principes pour la conservation du patrimoine culturel bâti en Suisse, Berne, Office fédéral de la culture.

Nemec-Piguet, S. (2007), La protection du patrimoine à Genève – Mise en place et évolution du système légal, *in* L. El-Wakil (dir.) Patrimoine Genevois, état des lieux, Gollion, InFolio.

Rey, A. (2005), Dictionnaire culturel en langue française. 3e volume. Paris, Le Robert.

Urbaplan (2018), Stratégie d'évolution de la zone 5 de la commune de Vandœuvres

Wiedler, A. (2019), La Protection du patrimoine bâti. Étude de droit fédéral et cantonal, Berne, Stämpfli.

9. PERSONNES RENCONTRÉES

Ce chapitre indique les personnes rencontrées durant l'ensemble de l'évaluation. Celles dont le nom est suivi d'un astérisque ont été rencontrées durant les phases préliminaires (esquisse et étude de faisabilité).

La présentation distingue les entretiens ayant fait l'objet de comptes-rendus validés de ceux ayant fait l'objet d'une note de synthèse interne. Les membres du groupe d'accompagnement sont signalés dans une section séparée. La dernière section mentionne les événements publics liés à la protection du patrimoine auxquels l'équipe d'évaluation a participé et durant lesquels elle a pu avoir des conversations informelles utiles à l'évaluation.

9.1 Entretiens avec comptes-rendus validés

Les rencontres avec les acteurs suivants ont fait l'objet de comptes-rendus validés par les personnes concernées :

a) État de Genève

Office du patrimoine et des sites
- Directrice générale*
- Directeur général
- Directeur, IMAH*
- Directeur, SMS*
- Directrice adjointe, SMS
- Adjointe scientifique, SMS
- Architecte-conservatrice, SMS
- Architecte-urbaniste, SMS

Office de l'urbanisme
- Chef de service, direction du développement urbain*
- Urbaniste, cellule support, direction administrative et financière*
- Chef de projet, secteur Rhône-Aéroport
- Chef de projet, secteur Rhône-Aéroport
- Chef de projet, secteur Drize-Lac
- Architecte-urbaniste, secteur Drize-Lac

Office des autorisations de construire
- Directrice générale

Office cantonal des bâtiments
- Directeur, direction rénovations & transformations
- Cheffe de service gérance, direction gestion & valorisation

b) Communes genevoises

Commune de Chêne-Bougeries
- Maire
- Conseiller administratif délégué au territoire et à la rénovation du village
- Secrétaire général

Commune de Chêne-Bourg
- Maire
- Secrétaire général adjoint
- Urbaniste, service de l'urbanisme
- Technicien, service constructions et développement durable

Commune de Meyrin
- Conseiller administratif délégué à la gérance et l'entretien des bâtiments
- Conseiller administratif délégué à l'urbanisme
- Responsable de service, gérance et entretien des bâtiments
- Responsable de projet urbanisme
- Architecte en rénovation

Commune de Vernier
- Conseiller administratif délégué à l'aménagement du territoire et aux bâtiments
- Conseiller administratif délégué aux équipements
- Secrétaire général adjoint
- Architecte, responsable de projets de rénovation

c) Groupements associatifs

Fédération des associations d'architectes et d'ingénieurs de Genève (FAI)
- Ancien représentant à la CMNS

Action patrimoine vivant
- Représentante à la CMNS

9.2 Entretiens avec note de synthèse interne

Les entretiens avec les acteurs suivants ont fait l'objet de notes de synthèse

d) État de Genève et établissements publics autonomes

Office du patrimoine et des sites
- Directeur, service support et information*
- Chargée de sensibilisation et d'information*

Office de l'urbanisme
- Directeur général*

Office des autorisations de construire
- Responsable de service, service des requêtes et du support*
- Assistant en organisation de l'information, service des requêtes et du support*

Université de Genève
- Professeure associée, unité d'histoire de l'art, faculté des lettres*

e) Communes genevoises

Ville de Genève
- Conseiller administratif, département des constructions et de l'aménagement*
- Codirectrice, département des constructions et de l'aménagement*
- Responsable de l'unité conservation du patrimoine*

f) Groupements associatifs

Association des promoteurs constructeurs genevois
- Président*
- Secrétaire général*

Patrimoine Suisse Genève
- Président*
- Vice-présidente*
- Membre du comité*
- Secrétaire*

9.3 Groupe d'accompagnement

Les travaux d'évaluation ont été accompagnés par un groupe d'experts composé des acteurs suivants :

Fédération des associations d'architectes et d'ingénieurs de Genève (FAI)
- Délégué à la CMNS, président en 2019

Fédération suisse des architectes paysagistes (FSAP)
- Déléguée à la CMNS

Office du patrimoine et des sites
- Architecte-conservatrice
- Architecte-urbaniste

Office de l'urbanisme
- Cheffe de projet

Pro Natura Genève
- Déléguée à la CMNS

Patrimoine Suisse Genève
- Déléguée à la CMNS

Société suisse des ingénieurs et architectes (SIA)
- Délégué à la CMNS, président en 2020

9.4 Événements publics

Les travaux d'évaluation ont également bénéficié de discussions informelles à l'occasion des événements publics suivants :

- Présentation des résultats du recensement de la commune de Vernier (11.02.2018).
- Cérémonie de remise du Prix Schulthess des jardins à la commune du Meyrin pour le Jardin botanique alpin de Meyrin (18.05.2019).
- Conférence à l'occasion de l'ouverture du Prix de Genève pour l'expérimentation architecturale (08.10.2018).
- Conférence à l'occasion de la publication de cinq fiches de bonnes pratiques (18.09.2019).

10. ANNEXES

10.1 Annexe A : Présentation des dix études de cas

Cas 1 : Projet de PLQ dans une zone comprenant un ensemble de villas jumelles des années 1950

Lotissement de villas jumelles économiques construit dans les années 1950. L'ensemble est en zone de développement depuis plusieurs décennies et se situe sur le périmètre d'un projet d'aménagement visant principalement la construction de bureaux. Les promoteurs du projet ont la maîtrise foncière de la quasi-totalité du secteur. Les villas font l'objet d'une demande de mise sous protection par une association ayant qualité pour agir.

Cas 2 : Projet de modification de zone incluant des éléments patrimoniaux

Projet de modification de zone d'initiative communale à proximité d'une zone naturelle (rivière et cordon boisé) et incluant plusieurs bâtiments évalués d'intérêt patrimonial par le RAC. Situées côte à côte, une maison d'habitation de trois étages, construite au tournant du XX^{e} siècle et relevant du style « *chalet suisse* » et un ancien bâtiment public construit à la même époque et actuellement désaffecté.

Cas 3 : Plan de site dans un quartier de villas du début du XX^{e} siècle

Lotissement de villas périurbaines de moyenne bourgeoisie construite au début du XX^{e} siècle dont la majorité est l'œuvre du même entrepreneur. Chaque parcelle est agrémentée de grands arbres (sapins, cèdres) plantés à l'époque de la construction. Un plan de site a été initié à la suite du refus conservatoire d'une demande d'extension dans le secteur.

Cas 4 : Villa jugée digne de protection après une évaluation patrimoniale dans le cadre d'un projet d'extension

Villa néo-XVII^{e} construite dans les années 1920 ayant subi d'importantes transformations et extensions. À la demande du propriétaire (consultation en amont), l'OPS a réalisé une évaluation patrimoniale concluant à la nécessité de mettre le bâtiment sous protection. Entre temps, les propriétaires ont vendu leur bien.

Cas 5 : Ensemble rural acquis par une commune pour en faire des équipements publics

Bâti à la fin du XVII^{e} siècle et agrandi ultérieurement, cet ensemble rural appartient à la commune depuis 1990. D'importants travaux de rénovation ont permis de réaménager la grange en bâtiment communal public en 2015. L'OPS a ouvert une procédure d'inscription à l'inventaire la même année. La commune a l'intention de transformer le deuxième bâtiment.

Cas 6 : Refus d'une demande d'extension après préavis défavorable du patrimoine

Ancienne dépendance de maison de maître construite durant la deuxième partie du XIX^{e} siècle et agrandie au fil des années. La parcelle est située en zone de protection naturelle. Les propriétaires ont déposé une demande d'extension, refusée après un préavis négatif de la CMNS. Ils ont fait recours jusqu'au Tribunal fédéral qui a confirmé le refus (2,5 ans de procédure).

Cas 7 : Projet de PLQ concernant une ancienne demeure et son grand jardin

Ancienne maison rurale du milieu du XIX^{e} siècle, transformée ultérieurement en maison de maître et située sur une très grande parcelle (26 000 m^{2}) abritant plusieurs annexes, ainsi qu'un jardin (identifié

par le recensement des parcs et jardins historiques de la Suisse, ICOMOS). La parcelle est incluse dans un projet de PLQ à la suite d'un déclassement en ZD3 en 2012.

Cas 8 : Immeuble de logements économiques inclus dans un plan directeur de zone industrielle

Immeuble de logements économiques construit dans les années 1930 et identifié par le recensement des logements économiques et la CMNS (liste XX^{e}). Abandon des projets de surélévation et d'inscription à l'inventaire il y a une dizaine d'années. Actuellement, le bâtiment est inclus dans un projet de plan directeur de zone industrielle. Pour l'instant, sa conservation n'est pas prévue, car il empêche la réalisation d'un projet de rue paysagère.

Cas 9 : Demande de fermeture d'un balcon dans une cité des années 1970

Immeuble faisant partie d'un grand ensemble résidentiel bâti dans les années 1970. Le service des monuments et des sites a tenté d'opposer un refus conservatoire à une demande de fermeture saisonnière d'un balcon. Une étude architecturale a confirmé l'intérêt attribué par le RAC. La commune et les propriétaires ne sont pas favorables à l'adoption d'un plan de site.

Cas 10 : Chalet du début du XX^{e} siècle dans un parc public

Parc public comprenant un chalet et une annexe du début du XX^{e} siècle. Des travaux réalisés il y a une dizaine d'années ont permis de les reconvertir en restaurant et en locaux communaux. La procédure de protection ouverte à cette occasion a été abandonnée peu après, sur décision du magistrat de l'époque. Le recensement architectural du canton a attribué la valeur « exceptionnel » à cette parcelle. Une réouverture de la procédure est envisagée.

10.2 Annexe B : Méthodologie pour atteindre les propriétaires

Pour connaître l'avis des propriétaires, la Cour a obtenu du registre foncier une extraction des noms et adresses des propriétaires des 1244 parcelles d'intérêt patrimonial situées dans les quatre communes retenues comme cas d'étude (Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg, Meyrin, Vernier). Ces parcelles sont possédées par 2111 personnes physiques et 180 personnes morales. De ces premiers chiffres, on comprend que bon nombre de parcelles sont des copropriétés (c'est le cas de 379 d'entre elles, soit 30%). De plus, une petite partie des propriétaires possèdent plusieurs des 1244 parcelles analysées (202 propriétaires pour 688 parcelles).

La Cour a envoyé 963 invitations à participer à un sondage en ligne à 1223 propriétaires ou copropriétaires de 794 parcelles (qui possédaient également 142 parcelles contiguës à celle sur laquelle portait le sondage). Réalisé entre septembre et octobre 2019, le sondage a permis de recueillir les avis de 480 propriétaires de 463[78] parcelles, représentant 51% des propriétaires sondés (et 53% des parcelles). Il s'agit d'un bon taux de participation pour une enquête en ligne avec des invitations envoyées par courrier postal et un seul rappel.

En addition, la Cour a récolté des données auprès de douze propriétaires publics possédant en tout 131 parcelles. Dans la plupart des cas, un entretien a permis de comprendre les travaux réalisés sur ces parcelles, ainsi que les interactions de ces propriétaires avec les instances administratives chargées de la protection du patrimoine.

[78] Plus précisément, la Cour a reçu, 464 réponses complètes (dont 36 par questionnaire papier) et 19 réponses partiellement exploitables. Quelques personnes ont abandonné très rapidement le questionnaire (12). Une partie des courriers est revenue en raison de données erronées (68), 9 personnes ont refusé de répondre et 9 autres ont reçu des questionnaires papier qu'elles n'ont pas renvoyé. Finalement, 28 propriétaires ont opté pour une réponse groupée avec un copropriétaire.

10.3 Annexe C : Couverture des quatre communes

	parcelles corpus	demandes travaux : demandes	demandes travaux: parcelles	sondage propriétaires: répondants	sondage propriétaires: parcelles	enquête prop. publ.: parcelles	projets densif. sens strict: parc.	projets densif. sens large: parc.	études de cas quali
Chêne-Bougeries	448 (36%)	215 (38%)	92 (46%)	217 (43%)	200 (43%)	33 (25%)	13 (11%)	64 (26%)	4 (40%)
Chêne-Bourg	104 (8%)	53 (9%)	22 (11%)	53 (10%)	43 (9%)	17 (13%)	4 (3%)	14 (6%)	2 (20%)
Meyrin	280 (23%)	100 (18%)	37 (18%)	101 (20%)	91 (20%)	38 (29%)	44 (38%)	69 (28%)	2 (20%)
Vernier	412 (33%)	202 (35%)	51 (25%)	139 (27%)	129 (20%)	43 (33%)	56 (48%)	102 (41%)	2 (20%)
Total	1244 (100%)	570 (100%)	202 (100%)	510 (100%)	463 (100%)	131 (100%)	117 (100%)	249 (100%)	10 (100%)
% des parcelles du corpus	100%		16%		37%	11%	9%	20%	

Notes : Les projets de densification au sens strict comprennent uniquement les projets inclus dans le programme de législature 2014-2023 de l'office de l'urbanisme. Les projets de densification au sens large, ajoutent à l'ensemble précédent les « potentiels » dont le développement n'est pas prévu avant 2030, les plans localisés de quartier adoptés et les demandes d'autorisation de construire pour des travaux d'extension ou de densification

10.4 Annexe D : Analyse en composantes multiples

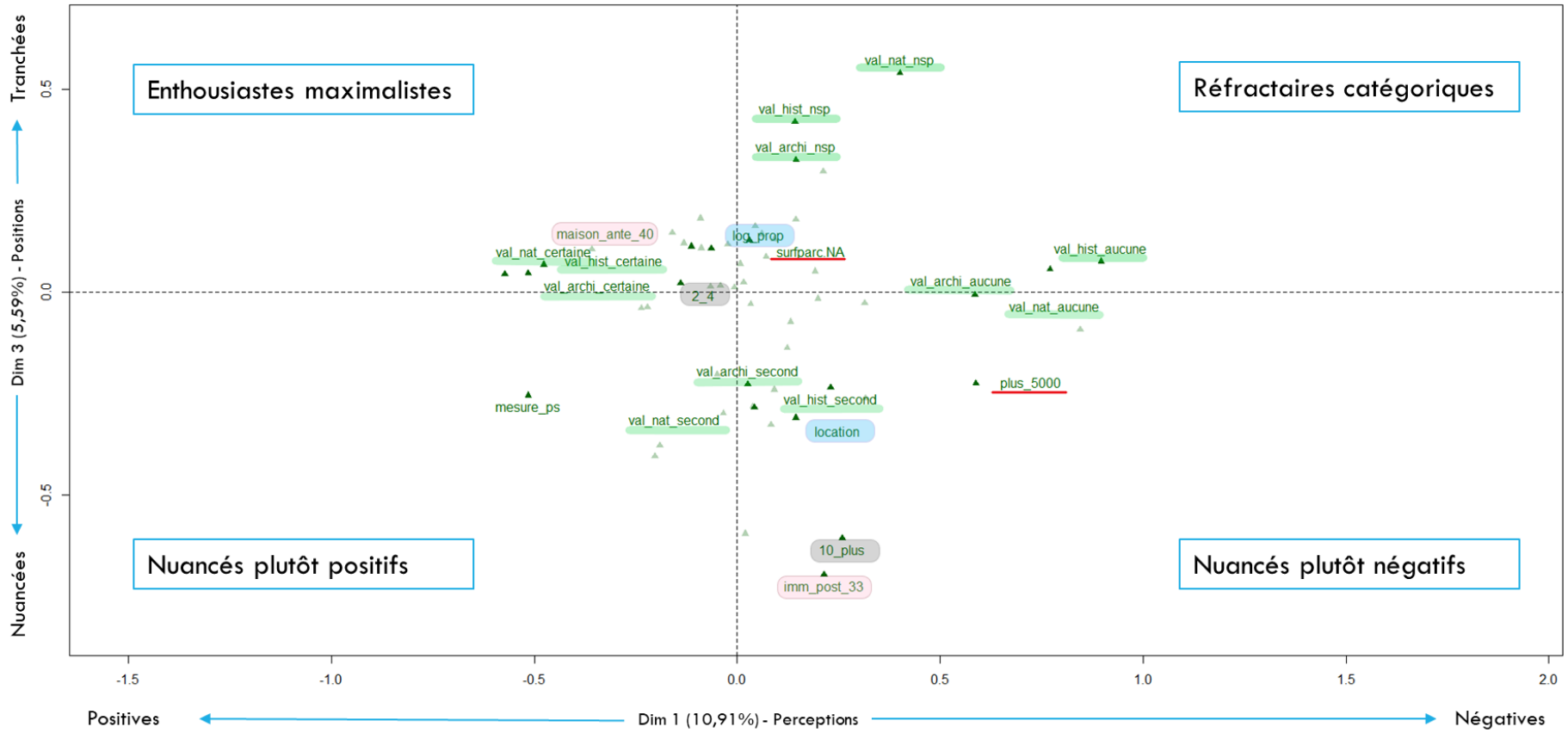
L'ACM permet de traiter les variables qualitatives. Son principe consiste à retenir deux axes qui résument le mieux des variables dites « actives » qui contribuent à la construction du modèle. Ces variables sont les questions du sondage aux propriétaires portant sur les valeurs de la protection patrimoniale et sur l'appréciation de l'activité des instances chargées de la protection. Cette analyse permet de positionner sur ces deux axes les variables dont l'impact est significatif.

Trois groupes de variables ont ensuite été projetés sur ces deux axes de manière à identifier les facteurs significativement associés à ces axes. Il convient de noter que seules les modalités significatives (au seuil de 2%) sont affichées, ce qui explique pourquoi certaines possibilités de réponse figurant dans le questionnaire n'apparaissent pas dans les figures.

Le premier ensemble de variables concerne les caractéristiques de la parcelle. Les codes de couleur figurant dans la Figure 15 ci-dessous permettent de repérer les différentes modalités de variables significatives :

- soulignée en vert, la valeur attribuée à la parcelle par les répondants (plus haute pour les enthousiastes),
- encadrée en bleu, l'utilisation des bâtiments (les propriétaires de biens en location sont plus nuancés que ceux qui habitent leur bien),
- en rose, le type de bâtiment (les propriétaires de maisons anciennes se situent plutôt dans le quadrant supérieur gauche, tandis que les propriétaires d'immeubles construits après 1933 se situent davantage dans le quadrant inférieur droit),
- en gris, le nombre de logements et soulignée en rouge la surface de la parcelle (les propriétaires de très grandes parcelles sont assez peu convaincus par la protection du patrimoine).

Figure 15 : Répartition des répondants selon les caractéristiques de la parcelle



Légende des différentes variables (seules les modalités significatives sont affichées :
Valeur patrimoniale de la parcelle selon le répondant : archi/hist/nat_aucune/second/certaine/nsp (valeur de la parcelle selon le répondant des points de vue « arts et architecture »/ »culture et histoire »/« nature et paysage » « aucune valeur »/« valeur secondaire »/« valeur certaine »/« ne sait pas »)
Utilisation de la parcelle : log prop («logement du propriétaire ou de sa famille), location (logement en location)
Nombre de logements sur la parcelle : 2_4 (entre deux et quatre logements), 10_plus (dix logements et plus)
Taille de la parcelle : plus_5000 (parcelle de plus de 5000 m2), surfparc_NA (surface de la parcelle inconnue)
Type de bâtiment sur la parcelle : maison_ante_40 (maison individuelle construite avant 1940), imm_post_33 (immeuble de logements construit après 1933)

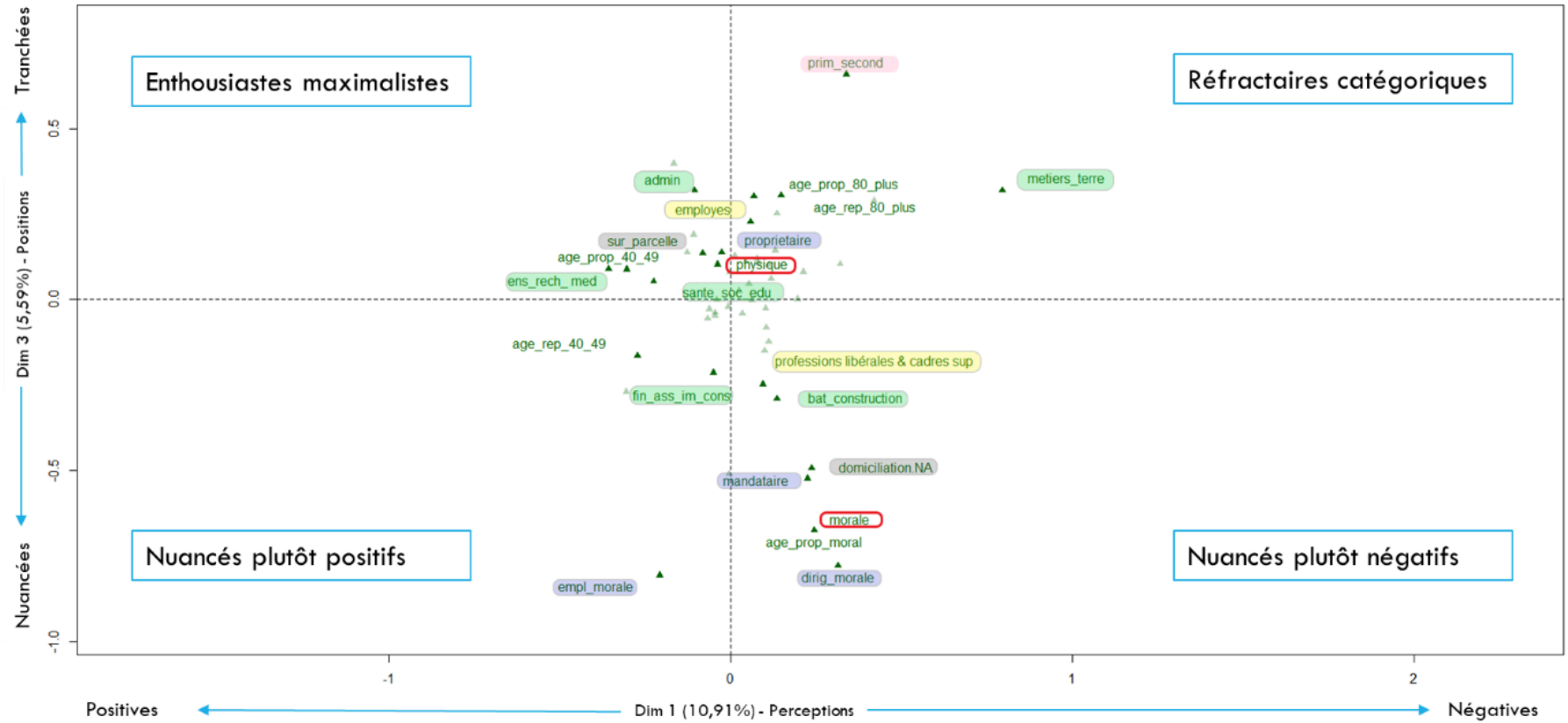
À noter encore l'inclusion de la parcelle dans un plan de site qui constitue la seule mesure de protection à exercer une influence significative : les propriétaires de parcelles situées dans un plan de site ont une appréciation plus positive, quoique nuancée, de la protection du patrimoine que la plupart des répondants. L'inclusion éventuelle de la parcelle dans un projet d'urbanisation et la commune dans laquelle elle est située n'exercent en revanche pas d'influence significative.

Le deuxième ensemble de variables concerne les caractéristiques des répondants. Les codes de couleur figurant dans la Figure 16 ci-dessous permettent de repérer les différentes modalités des variables :

- entouré en vert, le domaine professionnel (les répondants exerçant un métier de la terre et, dans une moindre mesure, ceux du bâtiment et de la construction sont moins sensibilisés que ceux issus des autres domaines professionnels),
- en jaune, la catégorie socioprofessionnelle (les employés sont plus positifs et plus catégoriques que les professions libérales et les cadres supérieurs),
- en rose, le niveau de formation (seules les personnes les moins formées ressortent significativement, se caractérisant notamment par une proportion importante de réponses de type « ne sais pas » aux questions concernant le patrimoine),
- en gris, la domiciliation (les personnes habitant sur la parcelle étudiée ont une perception plus positive et plus tranchée de la protection du patrimoine que celles dont on ne peut pas connaître le domicile, en l'occurrence les représentants des personnes morales),
- en rouge, le type de personne (même type de distinction que pour la domiciliation, cette fois entre personnes physiques et personnes morales),
- en violet, le type de répondant au questionnaire avec une nette distinction entre, d'un côté, les propriétaires personnes physiques et, de l'autre, les mandataires, ainsi que les employés et les dirigeants des personnes morales),
- sans couleur l'âge des répondants ainsi que des propriétaires (les personnes de plus de 80 ans sont moins sensibilisées que celles de moins de 50 ans).

Le mode d'acquisition de la parcelle (achat ou héritage) et la part de propriété (propriétaire ou copropriétaire) n'exercent en revanche pas d'influence significative.

Figure 16 : Répartition des répondants selon les caractéristiques des répondants



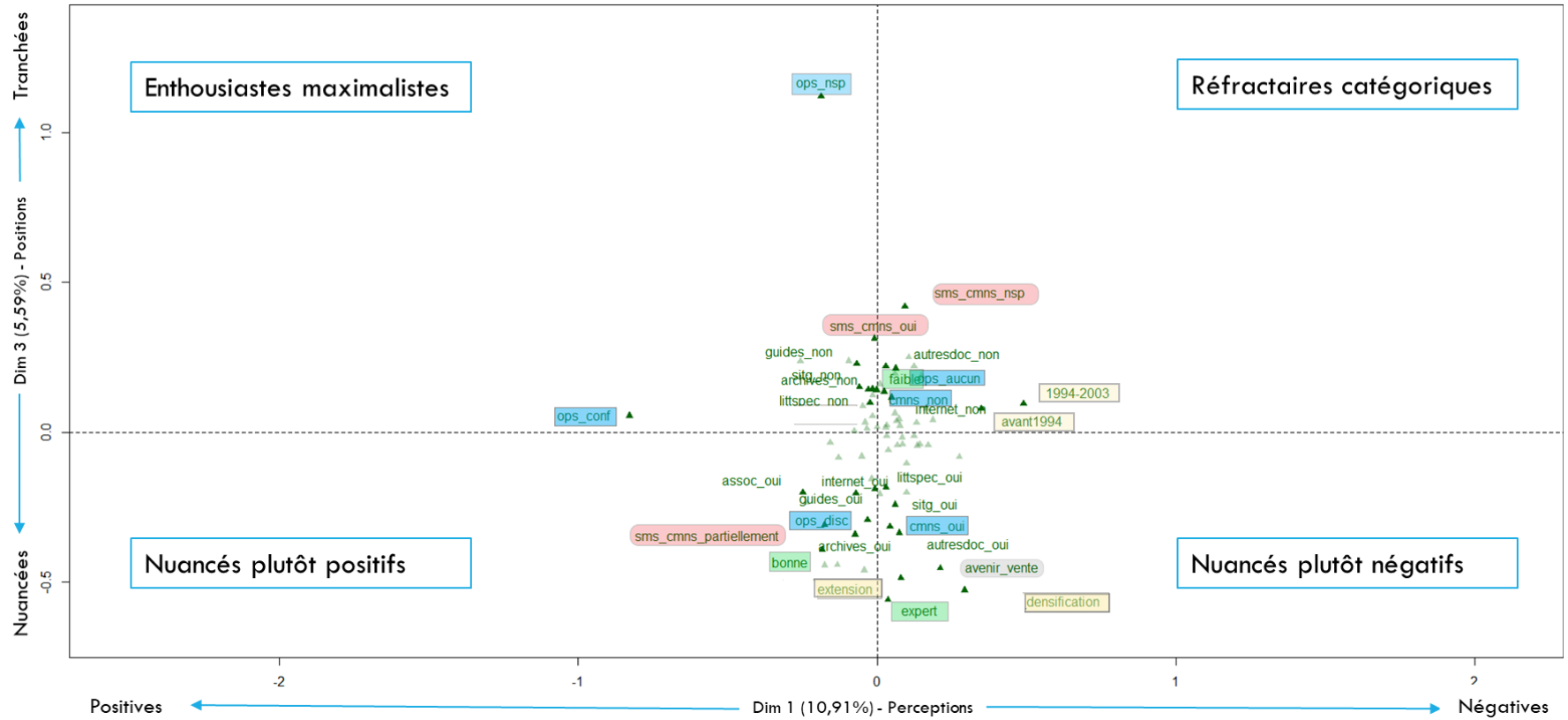
Légende des différentes variables (seules les modalités significatives sont affichées
Domaine professionnel : admin (administration), bat_construction (bâtiment et construction) ens_rech_med (enseignement, recherche, médical), fin_ass_imm_cons (finance, assurances, immobilier, conseil), metiers_terre (métiers de la terre), sante_soc_edu (santé, social, éducation)
Catégorie socio-professionnelle du répondant : employés, professions libérales & cadres sup (professions libérales et cadres supérieurs)
Niveau de formation du répondant : prim_second (dernier niveau atteint = école primaire ou secondaire)
Type de propriétaire : morale (personne morale), physique (personne physique)
Type de répondant : propriétaire, mandataire, empl morale (employé d'une personne morale), dirig_morale (dirigeant d'une personne morale)
Domiciliation du propriétaire : domiciliation NA (domicile non connu), sur_parcelle (sur la parcelle concernée par le sondage)
Âge du propriétaire : age_prop_40_49 (de 40 à 49 ans), age_prop_80_plus (80 ans et plus), age_prop_moral (personne morale)
Âge du répondant : age_rep_40_49 (de 40 à 49 ans), age_rep_80_plus (80 ans et plus)

Le troisième ensemble de variables concerne les actions des répondants en lien avec le patrimoine et les travaux. Les codes de couleur figurant dans la Figure 17 ci-dessous permettent de repérer les différentes variables :

- encadré en bleu, les contacts avec l'OPS et la CMNS (comme mentionné plus haut dans le texte les personnes assistant à des conférences sont les plus enthousiastes par rapport à la protection du patrimoine, tandis que celles qui ont eu des discussions avec des membres de l'office ou qui ont eu un contact avec la CMNS expriment des avis plus nuancés),
- en vert, un indice résumant l'expérience de l'administration (cette variable construite en fonction des demandes de travaux déposées, du domaine professionnel, des contacts avec les entités administratives, montre que les personnes ayant davantage de contacts avec l'administration ont des opinions plus nuancées que celles qui n'en ont pas ou peu),
- en rose la compréhension (selon le répondant) de la distinction entre CMNS et OPS[79],
- en jaune les demandes d'autorisation de construire (les propriétaires de parcelles concernées par des demandes d'autorisation de construire pour des travaux de type extension ou densification figurent également dans le bas du graphique [opinions plus nuancées]),
- en gris les intentions du propriétaire quant à l'avenir de la parcelle (les propriétaires déclarant vouloir vendre leur parcelle occupent une position nuancée plutôt négative, comme ceux souhaitant densifier),
- sans couleur, les types de documentation à propos du patrimoine (les propriétaires n'ayant pas consulté ces différents documents se situent plutôt dans la partie nord, tandis que ceux qui y ont recouru sont situés plus au sud),
- sans couleur également, l'année des derniers travaux réalisés sur la parcelle (les seules modalités significatives sont celles qui indiquent des travaux réalisés pour la dernière fois il y a plus de quinze ans, modalités associées à une perception plus négative de la protection du patrimoine).

[79] La projection de cette variable sur le plan factoriel semble a priori peu convergente avec le reste des résultats. Il convient de préciser que même les personnes impliquées dans les projets de construction ont le plus souvent une compréhension partielle de la répartition des rôles entre ces deux entités. Par conséquent, il est probable que les personnes déclarant comprendre tout à fait la distinction entre les deux entités (« SMS CMNS oui ») ne disposent pas d'éléments concrets leur permettant d'appuyer leur jugement. La proximité de cette modalité avec la modalité « ne sait pas » vient renforcer cette interprétation.

Figure 17 : Répartition des répondants selon leurs activités en lien avec le patrimoine ou les travaux



Légende des différentes variables (seules les modalités significatives sont affichées

Indice de connaissance de l'administration dans le domaine de la construction : faible, bonne, expert

Compréhension (selon le répondant) de la distinction entre SMS et CMNS : sms_cmns :oui, sms_cmns_partiellement, sms_cmns_nsp (ne sait pas)

Contacts avec les instances du patrimoine : cmns_oui (contact avec la CMNS), cmns_non (pas de contact avec la CMNS), ops_aucun (aucun contact avec l'OPS), ops_conf (contact avec l'OPS lors d'un événement public), ops_disc (discussion avec une personne de l'OPS)

Avenir de la parcelle : avenir_vente (compte vendre la parcelle dans les 5 prochaines années)

Derniers travaux : densification (densification entre 2014 et 2018), extension (extension entre 2014 et 2018), 1994-2003 (derniers travaux entre 1994 et 2003), avant 1994 (derniers travaux avant 1994).

Documentation consultée : assoc (documents d'associations), guides (guides de bonnes pratiques), internet (documentation sur internet, réseaux sociaux), litspec (littérature spécialisée), sitg (serveur d'information du territoire genevois), archives (documents d'archives), autresdoc (autres documents)

10.5 Annexe E : Résultats du sondage

Partie 1

Le propriétaire mentionné dans le courrier d'annonce est :	Fréquence	Pourcentage
Une personne physique (un particulier)	419	87%
Une personne morale (une société, une fondation, une collectivité publique)	63	13%

Pour combien de propriétaires différents ce sondage est-il rempli ?	Fréquence	Pourcentage
Un seul et il s'agit de moi-même	268	55%
Deux propriétaires ou plus, dont moi-même	117	25%
Un seul et je remplis ce questionnaire à sa place	73	14%
Deux propriétaires ou plus et je remplis ce questionnaire à leur place	25	5%

Âge du propriétaire	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Entre 60 et 69 ans	112	23%	24%
Entre 50 et 59 ans	102	21%	22%
Entre 70 et 79 ans	81	17%	17%
Personne morale	64	13%	14%
80 ans et plus	59	12%	12%
Entre 40 et 49 ans	44	9%	9%
Moins de 40 ans	12	2%	3%
Sans réponse	6	2%	-

Âge du répondant	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Entre 50 et 59 ans	130	27%	28%
Entre 60 et 69 ans	123	25%	26%
Entre 70 et 79 ans	83	17%	18%
Entre 40 et 49 ans	56	12%	12%
80 ans et plus	52	11%	11%
Moins de 40 ans	27	6%	6%
Sans réponse	12	2%	-

Où se situe votre lieu de résidence principal ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Sur la parcelle indiquée dans le courrier d'invitation	321	66%	67%
Personne morale	64	13%	13%
Ailleurs dans le canton de Genève	49	10%	10%
À proximité de cette parcelle	23	5%	5%
Ailleurs en Suisse ou à l'étranger	20	4%	4%
Sans réponse	6	1%	-

Comment êtes-vous devenu propriétaire de la parcelle ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Par achat	293	61%	61%
Par héritage ou donation	182	38%	38%
Autre	3	1%	1%
Sans réponse	5	1%	-

Que souhaiteriez-vous faire de votre propriété dans les cinq ans à venir ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
La conserver	385	80%	81%
Ne sais pas	49	10%	10%
La vendre	32	7%	7%
En faire donation	10	2%	2%
Sans réponse	7	1%	-

Quel est le degré d'accord entre l'ensemble des propriétaires de la parcelle quant à l'avenir de celle-ci ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Un seul propriétaire	274	57%	57%
Tout à fait d'accord	171	35%	36%
Ne sais pas	21	4%	4%
Partiellement d'accord	9	2%	2%
Sans réponse	6	1%	-
Pas du tout d'accord	2	0%	0%

Partie 2

Quel est l'usage de la parcelle mentionnée dans le courrier d'annonce ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Bâtiment habité par le propriétaire ou sa famille	353	73%	74%
Bâtiment loué à un tiers	101	21%	21%
Bâtiment non occupé	12	2%	3%
Bâtiment utilisé par le propriétaire pour ses activités (par exemple bureaux)	9	2%	2%
Sans réponse	8	2%	-

Combien y a-t-il de logements sur la parcelle ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
2-4	250	52%	53%
1	134	28%	28%
10 ou plus	48	10%	10%
5-9	32	7%	7%
Aucun	11	2%	2%
Sans réponse	8	2%	-

Quel est, selon vous, l'état de conservation du ou des bâtiments ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Bien conservé(s) / entretenu(s)	207	43%	44%
Très bien conservé(s) / entretenu(s)	184	38%	39%
Moyennement conservé(s) / entretenu(s)	59	12%	12%
Vétuste(s)	24	5%	5%
Sans réponse	9	2%	-

Quelle est l'année des derniers travaux réalisés sur la parcelle ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
2014-2019	265	55%	58%
2004-2013	104	22%	23%
1994-2003	45	9%	10%
1993 et avant	41	8%	9%
Sans réponse	28	6%	-

Quels types de travaux ont été réalisés au cours des cinq dernières années ?

Rénovation des parties extérieures du bâtiment (façades, fenêtres, toitures, etc.)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
oui	183	38%	67%
non	91	19%	33%
Sans réponse	209	43%	-

Rénovations de l'intérieur du bâtiment (peinture, sols, chauffage, disposition des pièces, etc.)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
oui	185	38%	68%
non	89	18%	32%
Sans réponse	209	43%	-

Agrandissement de la surface habitable (extension, surélévation)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	256	53%	93%
oui	18	4%	7%
Sans réponse	209	43%	-

Démolition d'un ou de plusieurs bâtiments	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	268	55%	98%
oui	6	1%	2%
Sans réponse	209	43%	-

Construction de nouveaux bâtiments de logement	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	271	56%	99%
oui	3	1%	1%
Sans réponse	209	43%	-

Aménagements extérieurs bâtis (par exemple piscine, garage, couverts, extension des sous-sols)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	247	51%	90%
oui	27	6%	10%
Sans réponse	209	43%	-

Aménagements extérieurs non bâtis (par exemple plantations, abattages, terrassements)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	206	43%	75%
oui	68	14%	25%
Sans réponse	209	43%	-

Quels types de travaux est-il prévu de réaliser dans les cinq prochaines années ?

Pas de travaux prévus	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	290	60%	60%
oui	191	40%	40%
Sans réponse	2	0%	-

Rénovation des parties extérieures du bâtiment (façades, fenêtres, toitures, etc)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	329	68%	68%
oui	152	31%	32%
Sans réponse	2	0%	-

Rénovations de l'intérieur du bâtiment (peinture, sols, chauffage, disposition des pièces, etc.)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	329	68%	68%
oui	152	31%	32%
Sans réponse	2	0%	-

Agrandissement de la surface habitable (extension, surélévation)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	454	94%	94%
oui	27	6%	6%
Sans réponse	2	0%	-

Démolition d'un ou de plusieurs bâtiments	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	468	97%	97%
oui	13	3%	3%
Sans réponse	2	0%	-

Construction de nouveaux bâtiments de logement	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	460	95%	96%
oui	21	4%	4%
Sans réponse	2	0%	-

Aménagements extérieurs bâtis (par exemple piscine, garage, couverts, extension des sous-sols)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	455	94%	95%
oui	26	5%	5%
Sans réponse	2	0%	-

Aménagements extérieurs non bâtis (par exemple plantations, abattages, terrassements)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
non	439	91%	91%
oui	42	9%	9%
Sans réponse	2	0%	-

Quelles sont les personnes qui décident de réaliser des travaux sur la parcelle ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Moi-même	402	83%	86%
Moi-même et une autre personne	39	8%	8%
Un mandataire (régie, gestionnaire, architecte, etc.)	16	3%	3%
Une autre personne de la famille des propriétaires	6	1%	1%
Un autre propriétaire	7	1%	1%
Sans réponse	13	3%	-

Partie 3

Selon vous, quel est l'intérêt de votre propriété dans les trois domaines suivants ?

Art et techniques (éléments décoratifs, qualité architecturale)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Intérêt certain	164	34%	36%
Intérêt limité / secondaire	138	29%	30%
Aucun intérêt	113	23%	25%
Ne sais pas	41	8%	9%
Sans réponse	27	6%	-

Culture et histoire : témoignage du passé	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Intérêt certain	217	45%	47%
Intérêt limité / secondaire	131	27%	28%
Aucun intérêt	85	18%	18%
Ne sais pas	29	6%	6%
Sans réponse	21	4%	-

Nature et paysage : jardin, arbres remarquables, panorama	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Intérêt certain	177	37%	40%
Aucun intérêt	128	27%	29%
Intérêt limité / secondaire	112	23%	25%
Sans réponse	39	8%	-
Ne sais pas	27	6%	6%

En général, quelle importance attribuez-vous aux aspects suivants dans le cadre de la protection des bâtiments et des parcelles sur lesquelles ils se situent ?

Garder la trace de techniques artistiques, artisanales ou architecturales remarquables	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Important	198	41%	44%
Très important	125	26%	28%
Peu important	65	13%	14%
Aucune importance	39	8%	9%
Sans réponse	31	6%	-
Ne sais pas	25	5%	6%

Conserver un témoignage historique	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Important	194	40%	42%
Très important	152	31%	33%
Peu important	64	13%	14%
Aucune importance	26	5%	6%
Sans réponse	26	5%	-
Ne sais pas	21	4%	5%

Préserver l'identité du site	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Important	192	40%	42%
Très important	157	33%	34%
Peu important	55	11%	12%
Ne sais pas	31	6%	7%
Sans réponse	25	5%	-
Aucune importance	23	5%	5%

Garantir la protection de la nature et du paysage	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Très important	214	44%	47%
Important	168	35%	37%
Peu important	34	7%	7%
Ne sais pas	29	6%	-
Sans réponse	20	4%	4%
Aucune importance	18	4%	4%

Selon vous, dans quelle mesure les objets suivants devraient-ils être protégés ?

Monuments historiques et ouvrages d'art	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Protection intégrale	285	59%	65%
Protection partielle (que les éléments remarquables)	134	28%	31%
Sans réponse	44	9%	-
Aucune protection	20	4%	5%

Bâtiments agricoles et villageois anciens	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Protection partielle (que les éléments remarquables)	285	59%	64%
Protection intégrale	114	24%	26%
Aucune protection	43	9%	10%
Sans réponse	41	8%	-

Immeubles remarquables	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Protection partielle (que les éléments remarquables)	225	47%	52%
Protection intégrale	170	35%	39%
Sans réponse	50	10%	-
Aucune protection	38	8%	9%

Édifices religieux	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Protection partielle (que les éléments remarquables)	231	48%	54%
Protection intégrale	145	30%	34%
Aucune protection	49	10%	12%
Sans réponse	58	12%	-

Bâtiments publics (écoles, mairies, hôpitaux)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Protection partielle (que les éléments remarquables)	244	51%	58%
Aucune protection	133	28%	32%
Protection intégrale	45	9%	11%
Sans réponse	61	13%	-

Bâtiments industriels anciens	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Protection partielle (que les éléments remarquables)	239	49%	57%
Aucune protection	147	30%	35%
Sans réponse	61	13%	-
Protection intégrale	36	7%	9%

Maisons ouvrières	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Protection partielle (que les éléments remarquables)	200	41%	48%
Aucune protection	182	38%	43%
Sans réponse	63	13%	-
Protection intégrale	38	8%	9%

Cités satellites des années 1960	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Aucune protection	260	54%	62%
Protection partielle (que les éléments remarquables)	136	28%	33%
Sans réponse	65	13%	-
Protection intégrale	22	5%	5%

Villas modernes d'architectes reconnus	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Protection partielle (que les éléments remarquables)	228	47%	54%
Aucune protection	128	27%	30%
Protection intégrale	68	14%	16%
Sans réponse	59	12%	-

Quartiers de villas richement arborés	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Protection partielle (que les éléments remarquables)	211	44%	48%
Protection intégrale	156	32%	36%
Aucune protection	69	14%	16%
Sans réponse	47	10%	-

Parc, jardins et paysages remarquables	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Protection intégrale	283	59%	65%
Protection partielle (que les éléments remarquables)	133	28%	30%
Sans réponse	46	10%	-
Aucune protection	21	4%	5%

Partie 4

Quels types de contacts avez-vous eus avec des représentants de l'Office du patrimoine et des sites ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Aucun contact	228	47%	49%
Par téléphone	116	24%	25%
Par courrier ou par courriel	92	19%	20%
Sans réponse	17	4%	-
Lors d'une présentation publique (conférence, journée du patrimoine, etc.)	14	3%	3%
Indirectement	11	2%	2%
Ne sais pas	5	1%	1%

Avez-vous déjà eu des contacts avec la Commission des monuments, de la nature et des sites ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Non	251	52%	54%
Oui	161	33%	35%
Ne sais pas	52	11%	11%
Sans réponse	19	4%	-

La distinction entre la Commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) et le service des monuments et des sites vous paraît-elle claire ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Pas du tout	222	46%	48%
Partiellement	112	23%	24%
Ne sais pas	79	16%	17%
Tout à fait	52	11%	11%
Sans réponse	18	4%	-

De manière générale, estimez-vous que les personnes avec lesquelles vous avez eu un contact (Office et Commission) :

Sont en mesure de répondre dans des délais raisonnables	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Ne sais pas	226	47%	54%
Plutôt oui	79	16%	19%
Plutôt non	67	14%	16%
Sans réponse	63	13%	-
Pas du tout	34	7%	8%
Tout à fait	14	3%	3%

Sont compétentes dans leur domaine de spécialisation	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Ne sais pas	238	49%	57%
Plutôt oui	95	20%	23%
Sans réponse	64	13%	-
Tout à fait	41	8%	10%
Plutôt non	29	6%	7%
Pas du tout	16	3%	4%

Comprennent les enjeux des propriétaires	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Ne sais pas	209	43%	50%
Plutôt non	76	16%	18%
Sans réponse	66	14%	-
Plutôt oui	62	13%	15%
Pas du tout	59	12%	14%
Tout à fait	11	2%	3%

Sont à l'écoute des besoins de la population	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Ne sais pas	230	48%	56%
Plutôt non	64	13%	15%
Plutôt oui	61	13%	15%
Pas du tout	52	11%	13%
Tout à fait	6	1%	1%
Sans réponse	70	14%	-

Sont ouvertes au dialogue et proposent des solutions équilibrées	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Ne sais pas	219	45%	53%
Plutôt non	81	17%	19%
Sans réponse	67	14%	-
Plutôt oui	54	11%	13%
Pas du tout	49	10%	12%
Tout à fait	13	3%	3%

Avez-vous déjà consulté de la documentation concernant le patrimoine bâti ?

Ouvrages et revues de référence (art, histoire, architecture)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Non	225	47%	50%
Oui	199	41%	44%
Sans réponse	35	7%	-
Ne sais pas	24	5%	5%

Documentation sur internet (sites, blogs, réseaux sociaux)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Non	241	50%	54%
Oui	175	36%	40%
Sans réponse	40	8%	-
Ne sais pas	27	6%	6%

Serveur d'information du territoire genevois (SITG)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Non	223	46%	50%
Oui	186	39%	42%
Sans réponse	40	8%	-
Ne sais pas	34	7%	8%

Documents d'archives	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Non	271	56%	62%
Oui	130	27%	30%
Sans réponse	48	10%	-
Ne sais pas	34	7%	8%

Guides de bonnes pratiques (par exemple assainissement des fenêtres)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Oui	229	47%	51%
Non	185	38%	41%
Sans réponse	37	8%	-
Ne sais pas	32	7%	7%

Documentation issue d'associations (par exemple Patrimoine suisse, Domus Antiqua)	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Non	300	62%	68%
Oui	99	20%	22%
Sans réponse	43	9%	-
Ne sais pas	41	8%	9%

Autres	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Non	157	33%	59%
Ne sais pas	71	15%	27%
Oui	36	7%	14%
Sans réponse	219	45%	-

Partie 5

À quel titre avez-vous rempli ce questionnaire ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
En tant que propriétaire de la parcelle	385	80%	81%
En tant que mandataire (architecte, gestionnaire, avocat)	72	15%	15%
En tant que membre de la famille du propriétaire	16	3%	3%
Sans réponse	10	2%	-

Quel est le dernier niveau de formation que vous avez atteint ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Tertiaire (brevet professionnel, formation universitaire)	314	65%	68%
Secondaire II (apprentissage, maturité, ou autre formation de 3 à 4 ans après la scolarité obligatoire)	136	28%	29%
Sans réponse	20	4%	-
École primaire ou secondaire (scolarité obligatoire)	13	3%	3%

Quelle profession exercez-vous ou avez-vous exercé en dernier ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Professions libérales / Cadres supérieurs	183	38%	42%
Spécialistes / Cadres moyens	169	35%	39%
Employés	79	16%	18%
Sans réponse	52	11%	-

Dans quel domaine professionnel ?	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide
Finance, assurances, immobilier, conseil	123	25%	28%
Santé-Social-Education	70	14%	16%
Bâtiment, construction	58	12%	13%
Commerce et services	57	12%	13%
Enseignement, recherche, médias	49	10%	11%
Sans réponse	41	8%	-
Administration	38	8%	9%
Industrie	22	5%	5%
Arts et culture	18	4%	4%
Métiers de la terre	7	1%	2%

10.6 Annexe F : Description des parcelles du corpus

	Chêne-Bougeries	Chêne-Bourg	Meyrin	Vernier	Total
Taille de la parcelle					
moins de 200m2	37	34	24	48	143
200 à 299 m2	16	10	49	123	198
300 à 499 m2	41	14	62	73	190
500 à 999 m2	66	18	57	83	224
1000 à 1999 m2	133	15	42	41	231
2000 à 4999 m2	103	8	22	23	156
5000 m2 et plus	52	4	24	21	101
NA	0	1	0	0	1
Surface bâtiment					
moins de 100 m2	117	31	52	149	349
100 m2 et plus	329	72	227	263	891
NA	2	1	1	0	4
Date de construction					
XVIII^{e} siècle et avant	34	18	19	52	123
XIX^{e} siècle	187	42	64	58	351
Début XX^{e} siècle	167	16	20	69	272
Mi-XX^{e} siècle	14	21	102	90	227
Fin XX^{e} siècle	46	7	75	143	271
Type d'objet					
Bâtiments ruraux	22	8	79	109	218
Ensemble/immeuble avant 1934	50	58	1	6	115
Ensemble/immeuble 1934-1985	50	25	125	170	370
Maison individuelle avant 1940	317	12	24	118	471
Maison individuelle 1941-1985	9	1	51	9	70
Demande trav. 14-18					
Densification	34	4	28	7	73
Extension	33	3	13	19	68
Rénovation, réaffectation	53	23	33	85	194
Aucune	328	74	206	301	909
Évolution valeur recensée					
Baisse	30	3	5	61	99
Stable	151	42	44	83	320
Hausse	42	23	3	58	126
Pas d'ancien recensement	177	29	201	186	593
Pas de nouveau recensement	48	7	27	24	106
Valeur recensée					
Classement	3			5	8
Inventaire	23	4	26	13	66
Exceptionnel	13	1	18	89	121
Intéressant	333	60	195	223	811
Ensemble	0	6	0	0	6
Avis divergents entre experts	45	31	40	75	191
Valeur inconnue	31	2	1	7	41
Type de propriétaire					
Personnes physiques	320	54	142	214	730
Société privée	59	18	72	79	228
Instit. prévoyance/Fonds de pension	16	6	13	52	87
Fondation pour le logement	7	13	24	37	81
Propriétaire public	28	11	22	24	85
Autres	11	2	4	6	23
NA	7	0	3	0	10
Total général	**448**	**104**	**280**	**412**	**1244**

10.7 Annexe G : Étude statistique des préavis « patrimoine »

Tableau 18 : Nature du premier préavis « patrimoine » en fonction de la mesure de protection

Premier préavis	Class./Inv.	Plan de site	Zone prot.	Sous-total	Aucune	Total
Pas demandé	2	16	0	18	136	154
Défav/Dem. compl.	11	22	20	53	34	87
Fav. sous réserves	5	69	17	91	44	135
Favorable	3	14	7	24	38	62
Pas concerné	0	0	0	0	22	22
Retour pour consultation	2	8	4	14	11	25
Non indiqué	0	1	0	1	2	3
Total	23	130	48	201	287	488

Notes : (1) 82 demandes refusées d'entrée, renvoyées ou supprimées sont exclues de cette analyse. (2) Le préavis « retour pour consultation » est utilisé lorsque le préaviseur souhaite transférer la compétence de préavis à un collègue ou à une autre instance.

Tableau 19 : Nombre de préavis patrimoine en fonction de la mesure de protection

Nombre de préavis	Class./Inv	Plan de site	Zone prot	Sous-total	Aucune	Total
Aucun	2	16	0	18	136	154
1	9	84	22	115	117	232
2	10	26	19	55	26	81
3 ou plus	2	4	7	13	8	21
Total	23	130	48	201	287	488

Note : 82 demandes refusées d'entrée, renvoyées ou supprimées sont exclues de cette analyse.

Tableau 20 : Nature du dernier préavis « patrimoine » en fonction de la mesure de protection

Dernier préavis	Class./Inv	Plan de site	Zone prot	Sous-total	Aucune	Total
Pas demandé	0	16	0	17	126	142
Défavorable	0	0	4	4	4	8
Demande de complément	0	3	1	4	1	5
Favorable sous réserves	14	93	27	134	59	193
Favorable	3	15	8	26	42	68
Pas concerné	0	0	0	0	20	20
Retour pour consultation	0	0	0	0	3	3
Manquant	0	0	0	0	3	3
Total	17	127	40	185	258	442

Note : 82 demandes refusées d'entrée renvoyées ou supprimées ainsi que 42 demandes en cours sont exclues de cette analyse.

10.8 Annexe H : Position générale du département du territoire

De manière générale, le département partage les constats effectués par la Cour des comptes puisqu'il y était déjà parvenu auparavant. Ce rapport permet de les objectiver et de conforter ainsi le département dans ses actions et dans ses intuitions. Il va lui permettre de poursuivre la campagne de recensement architectural relancée en 2015 et de consolider les pôles de compétence mis en place en 2019 autour de la sensibilisation, des bonnes pratiques, de la protection et de l'intégration du patrimoine en amont et tout au long du processus d'aménagement du territoire.

Il tient toutefois à souligner que la politique publique du patrimoine ne se limite pas aux trois aspects évalués par la Cour. Le volet scientifique du recensement qui fonde les éléments caractéristiques du patrimoine est ainsi peu présent dans le rapport, alors que les services de l'archéologie et de l'inventaire des monuments d'art et d'histoire développent une connaissance riche et cruciale pour l'identité de notre canton, son développement, ses habitants et son territoire.

La Cour, comme le département, souligne l'interdépendance entre les différents axes de la politique du patrimoine, que ce soit la sensibilisation, la conservation et l'aménagement.

Le patrimoine n'est en effet pas une science exacte ni de la compétence exclusive d'une seule entité : sa valeur est plurielle, son action multiple et elle concerne tous les acteurs publics et privés de l'aménagement et de la construction.

Suite à ce rapport, le département :

- renforcera ses actions de sensibilisation à l'attention des propriétaires, des maîtres d'ouvrage et des bâtisseurs,
- poursuivra sa connaissance du corpus du patrimoine et de l'archéologie, d'un point de vue scientifique, historique, typologique, stylistique et artistique,
- proposera une nouvelle organisation pour renforcer l'intégration du patrimoine dans le développement territorial,
- mettra en place une pratique administrative visant à concentrer ses missions de préavis et de surveillance sur les éléments particulièrement caractéristiques des bâtiments protégés,
- concentrera ses efforts sur les objets les plus dignes de protection
- et développera d'étroites collaborations avec l'ensemble des acteurs de l'acte de bâtir.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone,
courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
www.cdc-ge.ch
info@cdc-ge.ch