

Date de dépôt: 23 mai 2006

Messagerie

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (L 4 05)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Christophe Aumeunier

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton a examiné ce projet de loi en séances des 16 novembre 2005 et 1^{er} mars 2006, sous la présidence de Mme Beatriz de Candolle. M. le conseiller d'Etat Mark Muller a assisté aux travaux de la commission, ainsi que M. Didier Mottiez, secrétaire adjoint du DCTI, et M^{me} Sabine Nemeč, cheffe du service des monuments et des sites à la direction du patrimoine du DCTI. Le procès-verbal a été tenu avec rigueur par M. Maximilien Luecker. Il en est remercié par le rapporteur.

But du projet de loi

Le but du projet de loi peut être résumé par la volonté d'assurer une protection optimale des voies de communication historiques en énonçant cet objectif dans un texte de loi.

Il est dès lors proposé de modifier la LPMNS pour y intégrer la notion de «voies de communication historiques» en définissant spécifiquement le but de la loi pour étendre davantage son champ d'application.

La volonté d'étendre le champ d'application de la LPMNS ressort directement de l'exposé des motifs qui indique : « En substance, il s'agit simplement d'étendre le champ d'application des objets que cette loi entend sauvegarder aux voies de communication historiques... » (c'est l'auteur du rapport qui souligne).

Origine du projet de loi

Le projet de loi résulte d'une motion (M 1545) déposée en 2003 et qui demandait que l'inventaire des voies de communication historiques soit placé sous le coup d'une protection législative.

Discussions de la Commission

Les membres de la Commission se sont, dans un premier temps, inquiétés du rôle confié aux communes dans l'élaboration de mesures de protection du patrimoine. Un commissaire a même posé la question de savoir s'il ne convenait pas que les plans directeurs communaux contiennent, sur suggestion des communes, les voies de communication historiques. Un débat a donc eu lieu autour de la compétence des communes et chacun a convenu qu'en la matière, il n'était pas indispensable que celle-ci soit élargie. Singulièrement, il a été convenu qu'il n'est pas opportun de conférer aux communes des compétences particulières en matière de protection des voies de communication historiques qu'elles n'ont pas en matière de protection du patrimoine.

Sans donner de compétences particulières aux communes, c'est alors posée la question de savoir s'il convenait de faire une planification exhaustive des voies de communication historiques sans donner de compétences particulières aux communes. Les plans directeurs ont force obligatoire mais ne devraient pas, selon la majorité des commissaires, se substituer à des mesures de protection du patrimoine au risque d'un mélange de genre inadéquat.

Un commissaire estime que le projet de loi est inutile. Selon lui, les voies de communication historiques sont déjà visées par la LPMNS qui protège les immeubles aux sens étymologique du terme.

Ainsi les voies de communication historiques sont, de fait, incluses dans les mesures de protection de la LPMNS dès le moment où il apparaît des éléments de patrimoine encore détectable dont la qualité reste à déterminer par le Service des monuments et des sites ainsi que la Commission des monuments, de la nature et des sites

A ce jour, aucun cadastre des voies de communication historiques n'est en vigueur et des mesures de protection particulière ne se justifient objectivement pas. Celles existantes au sein de la LPMNS sont performantes et suffisantes. En cela et malgré des opinions divergentes qui pensent qu'une protection particulière se justifie, une majorité des commissaires estiment que la loi actuelle est complète. Elle englobe les voies de communication historiques qui répondent à la définition d'antiquités immobilières (parce qu'inamovible) ou, et, en tous les cas, à la définition d'immeubles dignes d'intérêt d'ores et déjà visés par la loi.

Les termes génériques d'immeubles (au sens juridique du terme) ou d'antiquités immobilières sont appropriés. Il serait vain et contreproductif de tenter de définir toutes les catégories d'immeubles protégés tout comme il serait disproportionné de tenter de protéger de simples tracés antiques dont il ne reste aucune trace physique.

Un nombre important de commissaires expriment des craintes de complication de procédures, de multiplication des blocages et de disproportion de protection par rapport à l'introduction d'un nouveau régime de protection particulier par rapport à un système performant et global. Ils relèvent, en outre, que l'intégralité d'une voie de communication historique tombe sous le coup des dispositions qui protègent les sites dignes d'intérêt, s'il était nécessaire de dépasser le simple concept d'immeubles dignes d'intérêt. La protection existante est donc extrêmement large, complète et suffisante.

La minorité des commissaires exprime une position selon laquelle il serait indispensable de spécifiquement viser dans les termes de la loi la protection des voies de communication historiques, conférant par là une protection particulière à celles-ci et supposant la protection des voies de communication historiques déjà inventoriées par le département.

Conséquences financières

Charges et couvertures financières / économies attendues

Les charges financières liées à l'identification des voies de communication historiques ne sont pas mentionnées par le projet de loi. L'importance de ce travail et les coûts qu'il suppose ne sont pas pris en compte et leur couverture n'est donc pas envisagée.

Votes

Une commissaire propose le report du vote d'entrée en matière. Cette proposition est refusée :

Pour : 4 (1 S, 2 Ve, 1 PDC)
Contre : 9 (1 DC, 1 R, 3 L, 2 UDC, 2 MCG)
Abstentions : –

L'entrée en matière est refusée :

Pour : 3 (1 S, 2 Ve)
Contre : 9 (1 PDC, 1 R, 3 L, 2 UDC, 2 MCG)
Abstentions : 1 PDC

Projet de loi (9634)

modifiant la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (L 4 05)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (L 4 05), du 4 juin 1976, est modifiée comme suit :

Art. 1, lettre b (nouvelle teneur)

- b) de préserver l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les immeubles, les voies de communication historiques et les sites dignes d'intérêt, ainsi que les beautés naturelles;

Art. 4, lettre b (nouvelle teneur)

- b) les immeubles et les sites dignes d'intérêt, ainsi que les voies de communication historiques et les beautés naturelles.

Art. 35, al. 2, lettre c (nouvelle)

- c) les voies de communication historiques.

Art. 36, al. 2, lettre f (nouvelle)

Voies de communication historiques

- f) tout acte ayant pour effet de modifier les qualités patrimoniales ou le caractère d'une voie de communication historique.

Art. 38, al. 2, lettre e (nouvelle)

- e) les mesures propres à assurer la sauvegarde des voies de communication historiques.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 2 mai 2006
Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Michèle Kunzler

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le paysage genevois suscite depuis des siècles l'admiration des chroniqueurs, et le réseau des voies de communication historiques, d'une densité extraordinaire et d'une remarquable persistance à Genève, participe de façon décisive à la définition de ce paysage. Tout comme les bâtiments à l'architecture remarquable, les villages classés ou les sites naturels, les chemins historiques appartiennent à notre patrimoine culturel. Ils sont les témoins de notre passé, parmi les plus fragiles et les plus menacés par les mutations intervenues au cours du XX^e siècle.

C'est précisément dans le but de documenter et de préserver les plus précieux de ces témoins de notre histoire commune qu'a été créé l'Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS). Selon son mandat, l'IVS est chargé d'interpréter le contexte et l'importance des chemins historiques et d'offrir aux cantons et aux communes un instrument de décision en matière d'aménagement du territoire. Seules les voies encore existantes sont prises en considération, avec une double approche, historique et de terrain.

L'approche historique s'efforce de documenter la fonction de chaque chemin, son évolution et ses modifications à travers les siècles.

Le travail de terrain dresse un état des lieux, où les éléments de substance historique encore présents sont systématiquement répertoriés. La forme de la voie, son revêtement, ses éléments de délimitation, les ouvrages d'art qui le jalonnent, constituent autant de critères d'appréciation de sa valeur. Au terme de cette double approche, chaque parcours est classé en voie d'importance nationale, régionale ou locale, avec l'indication de sa substance.

L'inventaire IVS a été réalisé en application de l'article 5 de la LPN (loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage), concernant les inventaires fédéraux. Il est également concerné par la LCPR (loi sur les chemins de randonnée pédestre), dont l'article 3 indique que « dans la mesure du possible, [les réseaux] incluront des tronçons de chemins historiques. »

L'inventaire IVS du canton de Genève a été réalisé entre 1994 et 1996. Il possède cette particularité d'être exceptionnellement exhaustif, dans la mesure où Genève a été, avec l'Argovie, le premier canton à collaborer avec la Confédération pour l'élaboration de son inventaire. Grâce au soutien financier du canton, l'IVS a pu réaliser la documentation intégrale de l'ensemble des itinéraires historiques de Genève.

L'inventaire des voies historiques du canton de Genève a fait apparaître une situation très contrastée. La première révélation a été l'extrême densité du réseau historique et la grande permanence de sa structure. Aujourd'hui, on circule, à quelques exceptions près, sur les mêmes chemins qu'empruntaient les gens du XVIII^e siècle. En revanche, la modernisation précoce du réseau routier a provoqué une perte importante de la substance, c'est-à-dire de la forme historique des voies, source de leur valeur paysagère. Cependant, les exceptions existent, concentrées avant tout sur les tracés de portée régionale ou locale. Leur observation attentive permet de dégager la spécificité des voies historiques genevoises: peu de grands gestes, mais une multitude de détails qui contribuent à dessiner le paysage genevois.

L'inventaire des voies historiques a fait l'objet d'une publication à l'attention d'un large public, le *Guide des chemins historiques du canton de Genève* (Yves Bischofberger, Anita Frei, Genève, 1998), qui en rend les résultats accessibles sous la forme d'un guide de promenade.

L'étape suivante était tout naturellement la reconnaissance de ce patrimoine commun par son inscription dans la LPMNS, selon laquelle «les monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et les antiquités immobilières ... qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif», «les immeubles et les sites d'intérêt, ainsi que les beautés naturelles» bénéficient d'une protection générale.

C'était là le sens de la motion 1545 signée par presque tous les groupes, qui demandait au Conseil d'Etat de prendre des mesures afin de garantir la protection effective des voies historiques les plus remarquables de notre canton et que l'inventaire réalisé ne serve pas juste à remplir les étagères du département. Cette motion a été renvoyée à la quasi-unanimité au Conseil d'Etat !

La proposition du Conseil d'Etat (PL 9634) n'est pas une mesure de protection, mais seulement une reconnaissance de leur valeur patrimoniale. Elle ne fait qu'inscrire les voies historiques dans la liste des types d'objets dignes d'être protégés, au même titre que les paysages et les localités, les immeubles, les sites dignes d'intérêt, les beautés naturelles. L'intérêt patrimonial d'un objet est établi sur la base d'études et de recensements – l'inventaire des voies de communication historiques du canton de Genève constitue cette base documentaire. Il est donc erroné de dire, comme cela a été fait en commission, que les voies historiques seraient protégées en étant intégrées dans le vocable « sites dignes d'intérêt ». Dans les faits, arguant d'une absence de base légale, très peu de mesures ont été prises pour protéger les voies historiques menacées. Il serait donc regrettable que le Grand Conseil renonce à faire figurer les voies historiques parmi les types d'objets dignes d'être protégés.

Nous rappelons que la protection effective ne peut s'appliquer qu'à une voie spécifique, tout comme elle ne s'applique qu'à des immeubles spécifiques ou à des secteurs bien définis. De même, la décision de protection est susceptible de recours, comme cela est le cas pour tous les autres objets dignes d'être protégés. Il n'y a donc aucun fait du prince, comme cela a pu être dit en commission !

Nous avons été surpris par la désinvolture avec laquelle cette proposition a été traitée. Rappelons que c'est à la demande quasi unanime du Grand Conseil que le Conseil d'Etat fait cette proposition de modification de la loi.

Il était particulièrement choquant en commission d'entendre dans la bouche de certains que les voies historiques se résumaient à trois cailloux qui nous empêcheraient de construire.

Les Verts pensent, au contraire, qu'il est important de se donner les moyens de protéger les voies historiques. Elles constituent la trame de notre histoire, un lien qui nous relie au passé. Quoi de plus beau, pour savoir d'où on vient, qu'un de ces chemins anciens, bordés de chênes? L'effacement de toutes les traces du passé est la marque des sociétés autoritaires, sans racines, sans respect de l'inscription des êtres humains dans un espace et une durée qui résultent de leur histoire commune.

Cela ne veut pas dire qu'il faille tout conserver, et sacraliser tout élément ancien. Mais il est important de connaître son passé, pour pouvoir décider en toute connaissance de cause de ce qui mérite d'être conservé et ce qui peut être transformé pour un nouvel usage.

L'avantage des voies historiques, c'est que tout l'inventaire est déjà fait et qu'il s'agit maintenant de prendre des décisions de mise à l'inventaire ou de classement.

Alors, Mesdames et Messieurs les députés, ne cédon pas à des accès de mauvaise humeur, mais donnons-nous les moyens d'agir, et adoptons ce projet de loi tel que proposé par le Conseil d'Etat !