

Date de dépôt: 18 novembre 2003

Messagerie

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de MM. Pascal Pétroz, Florian Barro, Christian Luscher, Jean-Michel Gros, Alain Meylan, Yvan Galeotto, Pierre-Louis Portier, Hugues Hiltpold, Gabriel Barrillier, Patrick Schmied et Bernard Lescaze modifiant la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (L 4 05)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Mark Muller

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le PL 8705 a été traité par la Commission de l'aménagement du canton lors de ses séances des 23 octobre et 27 novembre 2002 sous la présidence respectivement, de M^{me} Laurence Fehlmann Rielle et M. Pierre-Louis Portier.

Le département était représenté lors de ces séances par :

- M. Laurent Moutinot, Conseiller d'Etat ;
- M. Bernard Zumthor, directeur du patrimoine et des sites ;
- M. Georges Gainon, chef de la division de l'information du territoire et des procédures ;
- M. Didier Mottiez, juriste.

M^{mes} Jacqueline Meyer et Anne-Marie Fiore ont rédigé les procès-verbaux des séances avec précision. Qu'elles en soient ici remerciées.

Le projet de loi 8705 a pour but de prévenir les risques d'abus des moyens légaux qui permettent de protéger le patrimoine bâti.

Ce risque, notamment dans le cadre du périmètre de développement de la Roseaie, s'est déjà concrétisé. Il convient donc de revoir la procédure de mise à l'inventaire et de classement.

I. Auditions

A. Société d'art public

La Société d'art public (SAP) est représentée par MM. P. Malek-Ashgar (président), D. Blondel (président honoraire) et D. Cerutti (membre).

Le président indique, en référence à l'article 10 LPMNS (nouvelle teneur), que jamais la SAP n'a déposé de demande de classement alors qu'une autorisation était en vigueur.

En ce qui concerne l'article 13, le délai maximum de 2 ans pose un problème, car il est possible que la demande de classement soit acceptée et que du fait d'un recours du propriétaire, le délai arrive à échéance et que les travaux puissent être exécutés.

B. Action patrimoine vivant

Action patrimoine vivant (APV) est représentée par M. Brühlart. Elle compte selon lui environ 780 membres.

M. Brühlart considère que le projet de loi touche les associations qui s'intéressent au patrimoine architectural. Il s'agit d'une atteinte importante aux droits démocratiques. Les demandes d'inventaire ou de classement peuvent servir à freiner des projets contestés.

A ses yeux, l'article 7, alinéa 4, restreint les possibilités d'intervention de manière assez drastique, il ne permettra plus les oppositions constructives. Pour ceux qui attachent une importance au patrimoine, l'obstruction et le droit de résistance sont des outils couramment employés (sic !).

Pour M. Brühlart, l'article 10, alinéa 3 et l'art. 13, al. 1 vont à l'encontre de la protection du patrimoine et des droits fondamentaux de la démocratie.

II. Discussion et votes

L'entrée en matière est acceptée par 8 oui (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 6 non (3 S, 2 Ve, 1 AdG).

Art. 7, al. 4

La teneur actuelle de l'article 7, alinéa 4, est la suivante :

« Si l'autorité chargée d'instruire la demande de mise à l'inventaire conclut à son rejet, elle est tenue d'examiner l'opportunité d'une autre mesure de protection éventuelle, telle que le classement, le classement partiel ou l'adoption d'un plan de site et, le cas échéant, de soumettre la proposition au Conseil d'Etat pour décision. »

Le projet de loi propose la suppression de cette disposition.

Certains commissaires estiment qu'elle permet d'analyser toutes les mesures possibles d'un seul coup et d'éviter la succession des procédures.

A l'issue d'un débat à ce sujet, les auteurs du projet de loi renoncent à la suppression de l'article 7, alinéa 4 LPMNS.

Pour des raisons systématiques, le département propose de placer l'article 7, alinéa 4 (nouvelle teneur) du projet de loi 8705 à l'alinéa 2, les suivants étant décalés.

Il est proposé de reprendre, pour les demandes de mise à l'inventaire, le mécanisme prévu pour les demandes de classement portant *« sur un immeuble dont la démolition ou la transformation a fait l'objet d'un préavis favorable de la commission des monuments, de la nature et des sites et est prévue par :*

- 1° une autorisation de construire ou de démolir en force ou;*
- 2° un plan localisé de quartier ou un plan de site, l'un et l'autre entrés en force depuis moins de cinq ans »* (art. 10, al. 3 LPMNS).

Pour ces cas, l'article 10, alinéa 3 LPMNS dispose que la demande *« est soumise sans délai à (la CMNS). Si cette dernière confirme son précédent préavis, la demande de classement est sans délai déclarée irrecevable »*.

Le projet de loi propose de ne pas reprendre l'exigence supplémentaire de la confirmation du préavis de la CMNS.

Certains regrettent de ne pas soumettre à nouveau le cas à la CMNS. Pour eux, les préoccupations de protection du patrimoine évoluent et il convient de permettre à la CMNS de revenir sur son préavis.

Pour les auteurs du projet de loi, au contraire, il faut donner une certaine pérennité au préavis de la CMNS. Il n'est pas admissible, du point de vue de la sécurité du droit, qu'elle modifie son préavis après moins de 5 ans. Le délai peut même être de deux ans, si la CMNS s'est prononcée dans le cadre d'une demande d'autorisation. En effet, la validité de celle-ci n'est en principe de que de 2 ans.

Un amendement est proposé pour que les autorisations de construire ou de démolir datent de moins de 5 ans.

Le nouvel article 7, alinéa 2 LPMNS est ainsi mis aux voix dans la teneur suivante :

« Toutefois, si la demande de mise à l'inventaire porte sur un immeuble dont la démolition ou la transformation a fait l'objet d'un préavis favorable de la commission des monuments, de la nature et des sites et est prévue par :

1° une autorisation de construire ou de démolir en force depuis moins de cinq ans ou

2° un plan localisé de quartier ou un plan de site, l'un et l'autre entrés en force depuis moins de cinq ans,

elle est sans délai déclarée irrecevable. »

Cet article est accepté par 8 oui (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 7 non (3 S, 2 Ve, 2 AdG).

Article 10, alinéa 3

L'article 10, alinéa 3, est mis aux voix dans la teneur suivante :

« Toutefois, si la demande de classement porte sur un immeuble dont la démolition ou la transformation a fait l'objet d'un préavis favorable de la commission des monuments, de la nature et des sites et est prévue par :

1° une autorisation de construire ou de démolir en force depuis moins de cinq ans ou

2° un plan localisé de quartier ou un plan de site, l'un et l'autre entrés en force depuis moins de cinq ans,

elle est sans délai déclarée irrecevable. »

Cette disposition est acceptée par 8 oui (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 7 non (3 S, 2 Ve, 2 AdG).

Article 13

L'article 13 LPNMS a pour effet de suspendre les droits du propriétaire d'un immeuble soumis à une procédure de mise à l'inventaire ou de classement pendant toute la durée de la procédure, y compris en cas de recours.

Cette règle est de nature à inciter à déposer des recours abusifs. L'on citera en exemple ceux déposés par Action patrimoine vivant contre le refus de classer certains bâtiments à l'avenue de la Roseraie, dans le seul but de retarder la réalisation de logements sociaux à cet endroit.

Dans cette affaire, fait exceptionnel, le Tribunal administratif est allé jusqu'à reconnaître le caractère abusif de la procédure : *« Il est manifeste que la procédure de classement ne vise pas à obtenir la protection de monuments, mais bien à modifier le cap urbanistique choisi lors de l'adoption du PLQ »* (ATA du 6 février 2001 dans la cause Action patrimoine vivant).

Le projet de loi propose de restreindre à 2 ans la durée de suspension des droits du propriétaire d'effectuer des travaux sur son immeuble.

Deux amendements sont apportés à cette disposition. En premier lieu, il est proposé de porter le délai à 3 ans.

Cette durée correspond à ce qu'avait proposé le Conseil d'Etat dans un projet de loi 8390 (Mémorial du Grand Conseil du 30 novembre 2000).

En second lieu, suite à la remarque judiciaire de la SAP, il est proposé que le délai soit suspendu en cas de recours du propriétaire contre une décision de classement ou de mise à l'inventaire.

A défaut, il suffirait au propriétaire atteint dans ses droits de recourir. A l'échéance du délai de 3 ans dès le dépôt initial de la demande de classement ou de mise à l'inventaire, il pourrait entreprendre ses travaux, alors même qu'une décision de classement ou de mise à l'inventaire aurait été prise.

L'amendement proposé exclut ce risque. Le propriétaire conserve bien entendu son droit de recours, mais celui-ci a pour effet de suspendre l'écoulement du délai de 3 ans.

A l'inverse, le projet de loi précise que le recours contre une décision d'irrecevabilité rendue en application de l'article 10, alinéa 3 LPMNS n'a pas pour effet d'empêcher le propriétaire d'apporter un « *changement à l'état primitif ou à la destination de l'immeuble sans l'autorisation de l'autorité compétente* ». Dans un tel cas, le propriétaire reprend ses droits dès que l'autorité a rendu sa décision.

La disposition suivante est mise aux voix :

« A compter du dépôt de la demande de classement et jusqu'à l'issue définitive de la procédure liée à celle-ci, y compris en cas de recours, mais au maximum pendant un délai de 3 ans, le propriétaire ne peut apporter aucun changement à l'état primitif ou à la destination de l'immeuble sans l'autorisation de l'autorité compétente. Le recours dirigé contre la décision d'irrecevabilité prononcée en application de l'article 10, alinéa 3, ne produit pas cet effet. Le délai de 3 ans est interrompu en cas de recours du propriétaire. »

Elle est acceptée par 8 oui (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 7 non (3 S, 2 Ve, 2 AdG).

Le rapporteur proposera un amendement en séance plénière afin de remplacer le terme « interrompu » par « suspendu », qui correspond mieux au but poursuivi.

III. Conclusion

Les cas d'application des dispositions ici modifiées sont potentiellement nombreux. Les modifications apportées par le présent projet de loi ont toutefois essentiellement un effet préventif.

D'autre part, elles visent à ce que les procédures de protection du patrimoine, certes nécessaires et généralement engagées avec pertinence, soient menées avec diligence et célérité, de manière à léser le moins possible les propriétaires touchés.

Projet de loi (8705)

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 :

Article unique

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

Art. 7, al. 2 (nouveau, les al. 2 à 8 actuels devenant les al. 3 à 9)

² Toutefois, si la demande de mise à l'inventaire porte sur un immeuble dont
la démolition ou la transformation a fait l'objet d'un préavis favorable de la
commission des monuments, de la nature et des sites et est prévue par :

- 1^o une autorisation de construire ou de démolir en force depuis moins de
cinq ans ou
- 2^o un plan localisé de quartier ou un plan de site, l'un et l'autre entrés en
force depuis moins de cinq ans,

elle est sans délai déclarée irrecevable.

Art. 10, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Toutefois, si la demande de classement porte sur un immeuble dont la
démolition ou la transformation a fait l'objet d'un préavis favorable de la
commission des monuments, de la nature et des sites et est prévue par :

- 1^o une autorisation de construire ou de démolir en force depuis moins de
cinq ans ou
- 2^o un plan localisé de quartier ou un plan de site, l'un et l'autre entrés en
force depuis moins de cinq ans,

elle est sans délai déclarée irrecevable.

Art. 13, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ A compter du dépôt de la demande de classement et jusqu'à l'issue définitive de la procédure liée à celle-ci, y compris en cas de recours, mais au maximum pendant un délai de 3 ans, le propriétaire ne peut apporter aucun changement à l'état primitif ou à la destination de l'immeuble sans l'autorisation de l'autorité compétente. Le recours dirigé contre la décision d'irrecevabilité prononcée en application de l'article 10, alinéa 3, ne produit pas cet effet. Le délai de 3 ans est interrompu en cas de recours du propriétaire.

Date de dépôt : 11 février 2003

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Alain Etienne

Mesdames et
Messieurs les députés,

Chercher à restreindre le droit d'agir des associations est une volonté souvent affirmée au sein de ce parlement mais aussi au niveau national. En effet, ce n'est pas la première fois que la droite du parlement cherche à réduire l'action des associations. Ce projet de loi vise à limiter les moyens d'intervention. Ce que veut la droite en vérité, c'est qu'il n'y ait plus de recours possible, une fois l'autorisation de construire entrée en force.

Et pourtant, en matière de protection du patrimoine bâti, les associations se battent pour démontrer la valeur des bâtiments. Ce projet de loi nie tout le travail qui est fait bénévolement par ces associations. Il s'agit véritablement, là encore, d'une atteinte importante aux droits démocratiques.

Il faut permettre l'expression d'oppositions constructives. La demande de classement permet en effet une intervention en amont qui évitera plus tard les recours. Elle permet aussi de sensibiliser les autorités et l'opinion publique sur la valeur des choses.

Il faut reconnaître aussi que le patrimoine bâti n'est pas figé, c'est une matière qui évolue toujours. On ne décrète pas une fois pour toute ce qui fait partie du patrimoine et ce qui ne l'est pas. Des études fines et sensibles sont nécessaires et il faut donner au département les moyens de faire ce travail d'investigation. Si les associations interviennent suite à des autorisations, c'est aussi parce que les informations sur la valeur patrimoniale n'existent pas ou sont partielles. Il peut arriver que le département n'ait pas encore l'information nécessaire pour statuer. Les associations sont là pour alerter les pouvoirs publics de la valeur patrimoniale des bâtiments ou de la qualité d'un site.

Lorsqu'une demande de démolition d'une maison est demandée dans le cadre d'un projet de construction ou lors de l'étude d'un plan localisé de quartier, la valeur patrimoniale n'est pas toujours reconnue. Il est donc normal que même si l'autorisation est en force un nouveau passage à la Commission des monuments, de la nature et des sites se fasse afin de statuer sur la demande de classement ou sur la mise à l'inventaire. Ce principe avait pourtant été accepté lors de l'étude du projet de loi 8390. Il n'est pas correct de parler de demande dilatoire. Il est rappelé aussi que la mise à l'inventaire empêche une démolition mais pas la réalisation de travaux.

De plus, c'est une sécurité que de s'assurer que toutes les mesures de protection ont été étudiées. Ainsi les recours potentiels ne seront pas valables. L'effet préventif voulu par les auteurs du projet de loi n'est pas convaincant. Il s'agit d'étudier toutes les mesures de protection afin d'éviter le plus possible les recours éventuels.

Pourquoi remettre en question une loi votée en 2001 avec une certaine unanimité ?

En effet, il n'est pas raisonnable de remettre en question une loi qui a été acceptée en mai 2001 à une large majorité. Cette loi, remise en cause aujourd'hui par l'Entente, avait fait l'objet de longues discussions en commission. Quel recul avons-nous aujourd'hui pour vouloir ainsi la modifier? La sensibilité politique de ce parlement a-t-elle à ce point changé pour que d'une unanimité en commission on veuille aujourd'hui changer la loi ?

Il n'est pas correct non plus de légiférer pour sanctionner une association particulière qui, semble-t-il, dérange dans le paysage genevois. **Action Patrimoine Vivant** serait-elle l'association visée par ce projet de loi ? Y aurait-il donc de bonnes associations et de mauvaises associations ? Selon quels critères pouvons-nous dire qu'une association est meilleure qu'une autre ? La société civile est diverse dans sa représentativité. Elle doit donc pouvoir s'exprimer dans cette diversité. Elle fait la richesse de notre canton. Le droit à la résistance dans ce monde de plus en plus dur est un gage du bon fonctionnement de notre démocratie. Prenons garde de ne pas nous faire censeur !

Il n'est pas juste de dire que certaines associations font obstacle à **tous** les projets. Il a d'ailleurs été démontré que les blocages ne viennent souvent pas des associations à but idéal mais plutôt d'intérêts privés. Ce n'est pas parce

qu'il y a eu un cas particulier comme « La Roseraie » qu'il faut légiférer. Les recours abusifs à des fins dilatoires sont peu nombreux !

Faut-il vraiment légiférer pour des cas particuliers ?

Il peut arriver qu'une demande de classement arrive à l'issue d'un plan localisé de quartier. Il peut arriver que le recours reste l'ultime solution pour défendre un bien précieux qui va disparaître. Mais les cas ne sont pas très fréquents. En conséquence, il n'est pas normal de légiférer sur des exceptions. Combien de cas sont touchés ? La majorité de droite de la commission a voulu traiter ce projet de loi au pas de charge. Nous n'avons pas pu obtenir des statistiques complètes. Les mauvaises conditions de travail en commission sont ici à déplorer. Sous prétexte de chercher à vouloir alléger les procédures, l'Entente mène un combat véritablement dogmatique.

Concernant la Commission des monuments, de la nature et des sites, celle-ci est une commission consultative, elle apporte un soutien au département qui – il faut le rappeler – ne suit pas toujours les préavis. Elle se compose de spécialistes qui s'efforcent de défendre au mieux le patrimoine qui s'est constitué au fil des ans. Les débats sont souvent riches et animés. Il est à noter que depuis l'ouverture plus large de la CMNS aux associations de protection parmi d'autres représentants, les oppositions aux projets ont diminué. Une possibilité nouvelle de se faire entendre s'est offerte. Les informations plus précises sur les dossiers reçues en commission permettent aussi de désamorcer des réactions abruptes. Il faut dire aussi que lors du vote des préavis il n'y a pas forcément unanimité. Les associations gardent ainsi leur liberté... d'agir. Rappelons aussi ici que les historien-ne-s de l'Art demeurent tout de même minoritaires au sein de la commission. Ainsi, tous les maux imputés à la CMNS sont exagérés et utilisés à des fins de basses politiques.

Audition de la CMNS refusée !

Il est curieux de constater que la demande d'audition de la CMNS par l'Alternative a été refusée par les commissaires de l'Entente. Cela montre à quel point la droite veut faire un coup de force avec ce projet de loi. L'audition de la CMNS aurait permis d'apporter des éléments intéressants sur son fonctionnement et des éclaircissements sur les reproches qui lui sont faits.

Le souci d'accélérer les procédures est certainement partagé par tous et toutes mais il faut aussi du temps pour mettre en évidence les qualités d'un bien à préserver. Je crois que si l'Entente veut trouver des solutions pour

alléger les procédures, elle doit chercher un minimum de consensus au sein de ce parlement. La population le lui demande.

Les conditions ne sont pas réunies aujourd'hui pour voter ce projet de loi. Celui-ci est pour l'heure dangereux, il faut le refuser ! Le patrimoine mérite plus que cette bataille stérile.

Date de dépôt : 11 février 2003

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Marie-Paule Blanchard-Queloz

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce second rapport de minorité se veut un éclairage complémentaire au premier de Monsieur le député Alain Etienne. C'est en tant que membre de l'ex-commission LCI (Loi sur les Constructions et Installations diverses) et rapporteur des projets de loi 8304 (déposé par l'AdG) et 8390 (déposé par le Conseil d'Etat) votés en 2001 que je me permets de vous présenter ce rapport.

Ces projets de loi modifiant la Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (L 4 05) ont fait l'objet de longues et constructives discussions au sein de la commission LCI dont les membres, à l'époque en tout cas, étaient bien conscients que le but poursuivi par ces changements de procédures de mise à l'inventaire et de classement était bien la protection du patrimoine. Les propositions et amendements ont fait l'objet de plusieurs votes unanimes en commission et la loi finale a été largement approuvée par la plénière du Grand conseil en mai 2001.

Cette loi est à peine entrée en vigueur en 2002 que déjà des modifications sont proposées (en février 2002... !) sur **les conséquences** des dispositions votées avec comme principaux arguments : **l'incohérence** de l'alinéa 4 de l'article 7 qui prévoit qu'en cas de rejet d'une demande de mise à l'inventaire, une autre mesure de protection doit être examinée par l'autorité compétente, **l'aspect inacceptable** qu'à l'article 10, alinéa 3, qu'une demande de mise à l'inventaire **ou** de classement puisse remettre en cause des autorisations de démolir entrées en force et **le délai trop long** durant lequel l'interdiction de changements sur un immeuble est maintenue. Bref M. le député Muller a bien résumé l'esprit de ce projet de loi : *supprimer le caractère excessif du système actuel...*

De quels excès s'agit-il ? La majorité n'a pas pu apporter le moindre exemple de ce caractère excessif de la loi entrée en vigueur en 2002 et c'est donc sans analyse aucune qu'elle propose de la modifier deux mois après son entrée en vigueur et surtout oblige la commission de l'aménagement en automne 2002 de la discuter en priorité repoussant ainsi de nombreux objets d'importance en suspens comme par exemple le déclassement des terrains de Frontenex qui permettrait pourtant de construire des logements dont l'entente a fait, paraît-il, une priorité.

Les « travaux » de commission n'ont présenté aucun cas concret d'application qui serait incohérent, abusif ou apporté la preuve de délais manifestement trop longs. En effet peut-on parler encore de travaux sérieux lorsque la majorité refuse l'audition de la CMNS (commission sur les monuments de la nature et des sites) qui est un des points centraux du projet de loi puisque celui-ci veut lui retirer un second préavis ?

Par contre l'audition de la Société d'Art Public est demandée par l'entente qui espère ainsi faire admettre que le projet de loi n'est pas déposé contre elle... *mais qu'il existe d'autres associations de défense du patrimoine à Genève* (tiens donc...). La manœuvre échoue. Art Public voit dans le PL voté en mai 2001 une meilleure chance pour que des procédures ne soient pas utilisées de manière dilatoire et affirme que le délai de 2 ans proposé pose problème.

Auditionnée sur demande de l'Alternative, Action Patrimoine Vivant confirme que les modifications proposées ne permettront plus les oppositions constructives et qu'elles vont à l'encontre de la protection du patrimoine bâti. Le Département (DAEL) confirmera peu après que le recours n'a presque jamais été utilisé pour bloquer un projet et que le PL voté en mai 2001 a été justement conçu pour éviter le chevauchement de procédures et leur succession.

De plus l'exposé des motifs (5^e paragraphe) affirme qu'il est inadmissible qu'une demande de classement puisse remettre en cause des autorisations de construire en force. Or, cela est totalement faux puisque c'est justement ce qu'a voulu changer la loi votée en 2001.

Finalement la majorité admet *que les cas sont peu nombreux mais que ce projet de loi aura un effet préventif...* sur les cas qui se présenteraient à l'avenir. A bout d'arguments vides, l'entente retire la proposition d'abrogation de l'alinéa 4 de l'article 7... mais au lieu de prolonger cet état passager de sagesse, maintient les autres dispositions.

Absence totale de base de discussion concrète, absence totale de débat, refus d'auditionner les principaux intéressés : de sérieux doutes planent donc sur les intentions des auteurs de ce projet de loi et la majorité de la commission. Souci du patrimoine et de l'allègement de procédures ou simple revanche sur le vote d'un PL issu des rangs de l'AdG ? Si c'est de revanche qu'il s'agit, l'exemple est très mal choisi.... Le projet de loi voté en mai 2001 permettait de raccourcir les procédures, d'éviter des recours dilatoires et de terminer le recensement des éléments qui pourraient être inscrits à l'inventaire avec le crédit de 1 million voté à cet effet.

Nul et non avenu, voilà comment je qualifie ce projet de loi, Mesdames et Messieurs les député-e-s et avec la minorité de la commission, je vous recommande la non-entrée en matière du projet de loi 8705 qui nous a déjà fait perdre beaucoup trop de temps.