

# La protection du patrimoine à Genève

## Mise en place et évolution du système légal

Sabine Nemec-Piguet, architecte EPF-L  
cheffe du service des monuments et des sites du canton de Genève

### Introduction

Dans la culture européenne, la transmission du patrimoine aux générations futures est une des valeurs fondamentales de la société, qu'il soit de l'ordre de la pensée, ou qu'il s'agisse des choses matérielles. C'est la raison pour laquelle particuliers et collectivités locales se sont généralement engagés naturellement à sauvegarder les bâtiments hérités, témoignant ainsi d'un attachement à leurs ancêtres ou à l'histoire de la communauté. Cependant, la très forte expansion économique de la société industrielle, puis postindustrielle, tout comme le phénomène de globalisation accompagnant la révolution informatique ont bouleversé les valeurs sociales ainsi que le paysage rural et urbain à l'échelle de la planète. Dans ce contexte, la notion de patrimoine prend des sens multiples et sa conservation est souvent assimilée aux questions d'environnement, de cadre de vie, plutôt qu'au seul respect de symboles historiques.

L'appareil juridique appliqué à la protection du patrimoine reflète le rôle progressivement attribué à l'Etat, au cours des XIXe et XXe siècles, pour défendre, au nom de l'intérêt public, l'héritage historique menacé par toutes sortes d'intérêts particuliers. Comme le rappelait André Chastel : « Dans toute société, le patrimoine se reconnaît au fait que sa perte constitue un sacrifice et que sa conservation suppose des sacrifices »<sup>1</sup>.

Au cours de la seconde moitié du XIXe siècle, la Confédération helvétique s'implique dans la sauvegarde du patrimoine national. Les toutes premières réglementations portent sur les forêts et les eaux, dans le but initial de préserver les ressources du pays et de prévenir les catastrophes naturelles. A partir de 1886, des mesures sont prises pour la conservation des monuments historiques et l'acquisition d'antiquités nationales<sup>2</sup>. A Genève, dans les premières années du XXème siècle, à la faveur des chantiers de restauration des temples de Saint-Gervais (PF n° 353 du 13 mai 1904) et de la Madeleine (PF n° 99 du 2 septembre 1913), la Confédération place ces deux monuments, situés à l'intérieur du périmètre de la ville ancienne *intra muros*, sous protection fédérale, avant même l'établissement d'une législation cantonale.

Pour la conseiller dans ses tâches, la Confédération dispose de deux commissions d'experts : la Commission fédérale des monuments historiques, créée en 1915<sup>3</sup>, qui a joué un rôle actif sur plusieurs chantiers de restauration genevois, tels que la cathédrale St-Pierre, la Maison Tavel, l'église de Saint-Gervais...et la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage, instituée en 1936.

Cependant, conformément au fonctionnement d'un Etat fédéral, la responsabilité de protéger le patrimoine du pays est déléguée aux cantons<sup>4</sup>, la Confédération établissant les bases légales à partir desquelles ceux-ci sont tenus d'adapter leur législation cantonale. La loi

---

<sup>1</sup> André Chastel, « La notion de patrimoine », dans *Les lieux de mémoire, vol. II La Nation*, sous la dir. Pierre Nora, 1986.

<sup>2</sup> Arrêté concernant « la participation de la Confédération à la conservation et à l'acquisition d'antiquités nationales » du 30 juin 1886.

<sup>3</sup> En 1886, le Conseil national avait délégué à la Société pour la conservation des monuments de l'art historique suisse la fonction de commission fédérale d'experts chargée de l'inventaire, de l'entretien et de la sauvegarde des monuments. (cf. A. Knoepfli, *op. cit.*). Après diverses tentatives infructueuses pour la nationaliser, il crée, en 1915, une Commission fédérale d'Etat pour la sauvegarde des monuments.

<sup>4</sup> *Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, article 78, Protection de la nature et du patrimoine, alinéa 1 : « La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons ».

fédérale actuelle sur la protection de la nature et du paysage<sup>5</sup> a été adoptée en 1966. Depuis sa révision en 1995, elle concerne également les ensembles bâtis et les monuments historiques. La Section des monuments historiques, rattachée à l'Office fédéral de la culture, participe financièrement aux coûts de restauration des immeubles classés et prioritairement de ceux qui ont une valeur nationale<sup>6</sup>. L'Office fédéral de l'environnement est, quant à lui, responsable des questions relevant de la protection de la nature, des ensembles bâtis et du paysage. La Confédération a établi trois grands inventaires du paysage naturel et bâti: celui des paysages, sites et monuments naturels (IFP), lancé en 1977, celui des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) et celui des voies de communications historiques de la Suisse (IVS).

A Genève, contrairement à la pratique de la majorité des cantons, la protection du patrimoine - comme l'aménagement du territoire et la délivrance des autorisations de construire - est du ressort cantonal et non pas communal. Par ailleurs, le service des monuments et des sites, qui est chargé d'appliquer la loi, est rattaché au Département des constructions et des technologies de l'information, l'ancien Département des travaux publics, historiquement responsable de la réalisation des routes, puis des autorisations de construire et enfin de la planification territoriale, alors que, dans plusieurs cantons suisses ou en France, la protection du patrimoine dépend du ministère de la culture ou de l'éducation. La particularité genevoise n'est pas sans effet sur les pratiques.

La protection du patrimoine bâti, naturel et paysager relève de mesures légales dont l'application s'effectue à trois niveaux différents : le territoire, les ensembles, les objets particuliers. A l'échelle la plus large, les moyens mis en œuvre visent à exercer un contrôle général sur l'aménagement du territoire, en fixant très précisément les règles de gestion du sol national. En plus de la loi spécifique mentionnée plus haut, de nombreuses dispositions poursuivent un but commun : les lois fédérales sur les forêts, les eaux, l'agriculture, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, ont contribué assurément à la protection du paysage helvétique. Le zoning, concrétisé par le plan des zones, ou *plan d'affectation*, est l'instrument cantonal pour appliquer les objectifs de l'aménagement du territoire définis au niveau fédéral. C'est également par des plans d'affectation (zones protégées ou plans de site) que la protection des ensembles peut être réalisée. A l'échelle la plus réduite, celle des objets particuliers, bâtis ou naturels, des mesures ponctuelles s'avèrent nécessaires.

Toutes ces dispositions doivent reposer sur une base légale qui autorise l'application de restriction à l'usage d'un bien immobilier pour un motif reconnu d'intérêt public, en l'occurrence la protection du patrimoine historique, culturel, naturel et paysager<sup>7</sup>.

Comme nous le verrons dans le cas genevois, la mise en place des instruments légaux de protection du patrimoine a constamment joué sur ces différents niveaux en tirant parti d'un appareil légal complexe. Ceux-ci relèvent aujourd'hui de trois grandes lois cadres cantonales: la loi d'application de la loi fédérale d'aménagement du territoire (LALAT), la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI, zones protégées) et la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS, classement, inscription à l'inventaire, plan de site).

## La mise en place des instruments légaux

Dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, les actions se multiplient en Suisse, comme en Europe, en faveur de la sauvegarde d'un patrimoine national. Des associations de défense « du visage

<sup>5</sup> LPN du 1<sup>er</sup> juillet 1966 et révisée en 1995.

<sup>6</sup> Le montant annuel des subventions fédérales était de Fr. 69'287.- en 1915 ; il atteignait Fr. 8'000'000.- en 1972 et Fr. 32'501'000.- en 2000 (rubriques : constructions profanes, sacrées et travaux archéologiques). Source : Albert Knoepfli, Schweizerische Denkmalpflege, Zurich, 1972; et « Répartition des ressources financières », in Rapport annuel 2000, Office fédéral de la Culture.

<sup>7</sup> En allemand, les termes *Heimatschutz* et *Denkmalpflege* font la distinction entre la protection des sites bâtis et naturels, pour le premier, et celle des objets bâtis, pour le second, alors que la langue française n'utilise pas une terminologie spécifique.

aimé de la patrie »<sup>8</sup> se créent et mobilisent le public. La société du *Heimatschutz, Ligue pour la conservation de la Suisse pittoresque*<sup>9</sup>, organise son assemblée constituante en juillet 1905. La Société d'Art public, qui s'est formée en 1901 sous l'impulsion de l'écrivain Philippe Monnier et de l'historien Guillaume Fatio, en devient la section genevoise<sup>10</sup>.

En matière de législation sur la protection des monuments historiques, la France, rappelons-le, donne l'exemple. Après la création d'un poste d'inspecteur général des monuments historiques en 1830 et d'une commission des monuments historiques en 1837, elle adopte, en 1887, les premières dispositions légales de protection des monuments historiques. Sa loi actuelle en vue du classement d'édifices au titre de monuments historiques date de 1913 ; la protection des monuments naturels et des sites, de 1930; la loi Malraux sur les secteurs sauvegardés, de 1962 ; les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), de 1983.

En Suisse, le canton de Vaud fait figure de pionnier en disposant d'une loi de protection du patrimoine en 1898 déjà<sup>11</sup>, suivi rapidement par Berne (1900) et Neuchâtel (1902).

Au bout du lac, Genève manifeste très peu d'empressement à se doter des instruments légaux et des services de l'administration nécessaires à la protection de son patrimoine bâti et naturel.

#### *La loi sur la conservation des monuments et la protection des sites (1920)*

La première loi genevoise sur la protection des monuments et des sites ne voit le jour qu'en 1920<sup>12</sup>, retard que le Conseil d'Etat relève alors qu'il est, depuis 1904, en possession d'un projet de loi que lui a adressé le président de la section des Beaux-Arts de l'Institut national genevois, l'architecte Henri Juvet<sup>13</sup>. Ce retard s'explique par la réticence des citoyens genevois à accepter les restrictions à la propriété induites par des mesures légales ; plutôt que de légiférer, ceux-ci préfèrent compter sur le bon goût et à la bonne volonté de tout un chacun<sup>14</sup>.

Ayant pu s'enrichir de l'expérience des autres, la loi genevoise tire avantage de son retard. Elle innove en ajoutant à la protection des monuments historiques celle des sites. Le Conseil d'Etat annonce clairement vouloir réaliser pour Genève les buts auxquels se voue le *Heimatschutz*<sup>15</sup>. Il joue d'habileté et de pragmatisme en confiant l'application de la loi au département des travaux publics<sup>16</sup>, en faisant ainsi, avant l'heure, un instrument d'aménagement du territoire.

Cette première loi charge le Conseil d'Etat de « veiller à la conservation des monuments, des objets et des sites, ayant un caractère historique, scientifique ou esthétique et classés

<sup>8</sup> En 1908, le Fribourgeois conservateur Georges de Montenach fait paraître son ouvrage *Pour le Visage aimé de la patrie !* (Lausanne, Th. Sack-Reymond). Cette expression sera reprise dans le rapport du Conseil d'Etat introduisant la loi de 1920 au Grand Conseil genevois.

<sup>9</sup> Son nom actuel est Patrimoine suisse.

<sup>10</sup> Le Heimatschutz, une ligue pour la beauté. Esthétique et conscience culturelle au début du siècle en Suisse, Diana Le Dinh, Histoire et société contemporaines, Lausanne, 1992.

<sup>11</sup> Au sujet de la première loi vaudoise, voir *Autour de Chillon. Archéologie et restauration au début du siècle*, Denis Bertholet et alii, Musée cantonal d'archéologie et d'histoire, Lausanne, 1998. Cette publication a été réalisée à l'occasion de l'exposition commémorant le 100<sup>ème</sup> anniversaire de la Loi du 10 septembre 1898 sur la conservation des monuments et des objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique.

<sup>12</sup> Loi pour la conservation des Monuments et la protection des Sites, du 19 juin 1920. Son article 4 sera complété le 28 janvier 1922 pour interdire au propriétaire d'apporter des modifications à son immeuble pendant la procédure de classement, ceci dans un délai n'excédant pas deux mois. Puis une nouvelle modification le 25 janvier 1930 porte de neuf à onze le nombre des membres de la commission des monuments et des sites.

<sup>13</sup> Annexes des Registres du Conseil d'Etat, 1<sup>er</sup> semestre de 1904 OD 557, p.954.

Henri Juvet (1854-1905) a beaucoup construit à Genève. Il a réalisé, entre autres, l'hôpital psychiatrique **de Bel-Air (1892)**; un immeuble pour la Caisse d'Epargne à St-Gervais, avec J.-E. Goss et G. Brocher (1899); l'école primaire des nPâquis (1902) ; le conservatoire du Jardin botanique (1904).

<sup>14</sup> Ces termes sont repris d'un commentaire publié en 1905 à propos de l'adoption de la loi neuchâteloise de 1902, voir « Ricochets neuchâtelois : la loi de 1902 et les restaurations dirigées par Charles-Henri Matthey », Claire Piguet, in *Autour de Chillon, op.cit.* p.63.

<sup>15</sup> « Projet de loi pour la conservation des monuments et la protection des sites. Rapport du Conseil d'Etat », *Annexe du Mémorial du Grand Conseil*, Genève, 1920, p.270.

<sup>16</sup> Règlement d'application du 25 avril 1921.

comme tels » (art.1). Les immeubles et meubles ainsi classés ne peuvent être détruits. Il convient de souligner que plusieurs règles fondamentales applicables dès 1920 aux immeubles classés le sont encore aujourd'hui : il s'agit de l'obligation d'entretien imposée aux propriétaires, de la participation financière de l'Etat aux frais de conservation, d'entretien et de restauration (art.7) (subvention), du droit d'acquisition d'un immeuble classé par l'Etat (art. 9) (droit de préemption) ainsi que de la possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique (art.11)<sup>17</sup>. Cette dernière disposition a pour base légale le Code civil suisse de 1907, qui octroie aux cantons le droit de limiter la propriété foncière pour des motifs d'intérêt public, tels que la conservation des antiquités et des curiosités naturelles ou la protection des sites<sup>18</sup>. La loi de 1920 régit également les fouilles archéologiques, en conformité avec l'article 724 du Code civil.

Par ailleurs, il est un domaine où le législateur étend considérablement le contrôle de l'Etat : la pose d'affiches, annonces et réclames de toutes sortes qui, pour la première fois, peut être interdite, lorsque celles-ci sont contraires à l'esthétique ou portent atteinte à la beauté d'un site. Les « ravages de la réclame » étaient dénoncés par le *Heimatschutz*, au tournant du siècle, comme un des signes néfastes et manifestes de la société de consommation émergente<sup>19</sup>. En effet, les publicistes de l'époque n'hésitaient pas à placarder d'immenses affiches sur les surfaces disponibles et en particulier sur les murs peu percés des châteaux ou des remparts ou dans des sites naturels bien exposés à la vue du public. A Genève, cette mesure est adoptée plusieurs années après que de nombreux cantons eurent légiféré en la matière.

La loi de 1920 instaure une commission, dite des monuments et des sites, composée de neuf membres<sup>20</sup>, augmentée à onze dix ans plus tard ; son secrétaire porte le titre et exerce la fonction, toute nouvelle, d'archéologue cantonal. Elle est présidée par le chef du département des travaux publics, département chargé de l'application de la loi.

Pour siéger dans la commission, le Conseil d'Etat fera appel à deux personnalités marquantes de l'urbanisme genevois : Louis Blondel (1885-1967), comme premier archéologue cantonal et secrétaire, qui le restera jusqu'en 1961, et Camille Martin (1877-1928), architecte et urbaniste, directeur depuis une année du bureau du plan d'extension au département des travaux publics, comme vice-président. Camille Martin qui décède en 1928 est remplacé par Arnold Hoechel (1889-1974), son successeur à la direction du bureau du plan d'extension<sup>21</sup>. Très jeune, Camille Martin montre de l'intérêt pour l'urbanisme en traduisant en français l'ouvrage de l'architecte viennois Camillo Sitte, *L'art de bâtir les villes*<sup>22</sup>. Publié en 1889, ce livre passe pour une contribution capitale relative au débat sur les systèmes modernes d'organisation des villes ; Sitte incite à puiser dans l'étude des ordonnancements urbains du passé des règles propres à guider l'urbaniste praticien. En 1917, Camille Martin crée un groupe « Pour le développement rationnel et harmonieux de Genève », réunissant autour de lui six personnalités, parmi lesquelles Louis Blondel et Maurice Braillard<sup>23</sup>. Le manifeste qui en résulte pose aux points 7 et 8 deux questions relatives au patrimoine bâti et naturel : « Quelles sont les anciennes agglomérations (ville et faubourgs), les édifices et les quartiers qui méritent d'être conservés en raison de leur importance historique, de leur valeur d'art, ou de leur rôle dans le décor urbain ? Quels sont les points de vues, paysages, emplacements remarquables par leur situation qu'il convient de respecter et d'aménager d'une façon spéciale (bords du lacs, fleuves et rivières, collines,

<sup>17</sup> Cette mesure connaît un seul cas d'application dans le cadre de la loi de 1976.

<sup>18</sup> *Code civil suisse* du 10 décembre 1907. V. Restrictions de droit public, 1. En général, Art. 702

« Est réservé le droit de la Confédération, des cantons et des communes d'apporter dans l'intérêt public d'autres restrictions à la propriété foncière, notamment [...] les mesures destinées à la conservation des antiquités et des curiosités naturelles ou à la protection des sites [...] ».

<sup>19</sup> Le Heimatschutz, une ligue pour la beauté, op.cit.

<sup>20</sup> La première commission des sites est nommée par le Conseil d'Etat le 5 novembre 1920 et comprend les membres suivants : Louis Blondel, chef du service municipal du « Vieux Genève », Waldemar Déonna, directeur du Musée d'Art et d'Histoire, Adolphe Guyonnet, architecte, John Lachavanne, licencié en droit, Camille Martin, directeur du plan d'extension, Eugène Pittard, Dr ès sciences, professeur à l'Université, Burckhardt Reber, conservateur du Musée épigraphique, Louis Roux, député, président de l'association Intérêt Genève, Albert Sylvestre, artiste peintre.

<sup>21</sup> Hoechel quitte le bureau du plan d'extension en 1932, mais restera membre de la commission jusqu'en 1945.

<sup>22</sup> Camillo Sitte, *Der Städte-Bau*, Vienne, 1889. Première traduction française : *L'art de bâtir les villes*, Genève et Paris, 1902. Nouvelle traduction : éditions L'Equerre, Paris, 1980.

<sup>23</sup> Le groupe comprend : Horace de Saussure, président, Louis Blondel, Henry Baudin, Ernest Odier, Frantz Fulpius, Camille Martin et Maurice Braillard.

etc.) ? ». Egalement très concerné par la question brûlante du logement social, Camille Martin fonde en 1920 la Société coopérative d'habitation, dont il est le premier président. C'est lui qui met au point les deux lois de 1929, celle sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités et celle sur les constructions et les installations diverses ainsi que le plan des zones qui lui est annexé<sup>24</sup>.

En assurant la vice-présidence de la commission des monuments et des sites, Camille Martin y apporte une sensibilité et des préoccupations liées aux questions urbanistiques, sociales et économiques : la protection du patrimoine ne se cantonne pas dans les seules valeurs d'art et d'histoire, mais rejoint la problématique du développement et de l'aménagement de la ville et du territoire. Une telle approche revient à considérer le patrimoine dans un processus de mutations et d'adhésions aux besoins de la société. La question de la nécessaire transformation d'un édifice ou d'un quartier et de son adaptation à de nouveaux usages ou à l'évolution des modes de vie se situe au cœur du débat entamé au XIXe siècle, qui opposait déjà Ruskin à Viollet-le-Duc. Comme le relevait Victor Horta à la toute première conférence sur la conservation des monuments à Athènes en 1931<sup>25</sup>, « la vie active de l'ensemble de la ville exige la transformation constante »<sup>26</sup>.

Au moment de l'adoption de la loi genevoise sur la conservation des monuments et la protection des sites, les députés avaient d'ailleurs donné un signal dans ce sens en signifiant qu'il faut « conserver, non pas uniquement pour sacrifier à des sentiments de piété nationale, non pas pour glorifier ce qui fut, mais pour donner au présent et à l'avenir des possibilités d'intérêt et de plaisir que notre patrie peut, aussi bien que toute autre, procurer. »<sup>27</sup>

### *La protection des sites et des paysages : émergence de la valeur d'ensemble*

Genève innove donc en introduisant dans la loi de 1920, à côté de la protection des monuments, celle des sites. « Nous estimons que la sollicitude de l'Etat doit s'étendre non seulement à l'histoire, à l'art et à la science (curiosités naturelles, faune, etc.) mais aussi aux ensembles, aux motifs divers qui par leur réunion confèrent à un site, qu'il s'agisse de la ville ou de la campagne, sa beauté et sa valeur. Ces éléments propres aux ensembles, aux paysages seront donc, dans l'ordre esthétique : tout ce qui contribue à la beauté du site, à son aspect général, au respect de ses lignes et de ses monuments, à sa végétation, à ses eaux et à son sol, à l'étendue de sa vue, etc. ; dans l'ordre historique : ce qui fait son importance historique et sa valeur documentaire ; dans l'ordre scientifique : tout ce qui constitue l'intérêt de son existence naturelle passée ou sa vie actuelle (réserves de faune et de flore, documents géologiques, etc.). »<sup>28</sup>

Le concept de site figurant dans la loi ne se réfère pas explicitement aux valeurs naturelles ; cependant, à l'examen de la liste des objets classés, on observe que les termes « esthétique », « caractère scientifique », « beauté d'un site » énoncés dans le texte légal évoquent non seulement l'architecture, mais également la nature. Toutefois, en ce début du XXe siècle, c'est surtout comme objet d'une expérience esthétique et artistique que la nature préoccupe les défenseurs du patrimoine. Le paysage, menacé par les progrès de l'industrialisation, ne l'oublions pas, a cristallisé les inquiétudes du public à la fin du XIXème siècle. L'électricité et la maîtrise de l'énergie hydraulique, la canalisation des cours d'eau, le chemin de fer, les usines, l'intrusion du tourisme dans les Alpes avec ses palaces immenses, mais aussi l'emprise sur la campagne des quartiers de villas périurbains, toutes ces transformations, perçues comme autant d'agressions du monde moderne contre les

<sup>24</sup> Camille Martin, « Pour le développement rationnel et harmonieux de Genève », *Bulletin de la Société pour l'amélioration du logement*, n°9, 1917, p.90.

<sup>25</sup> Il s'agit de la première conférence internationale sur la conservation des monuments, organisée par la Société des Nations. La suivante sera la fameuse Charte de Venise (ICOMOS, 1964).

<sup>26</sup> Victor Horta, « L'entourage des monuments. Principes généraux », dans *La Conférence d'Athènes sur la conservation artistique et historique des monuments (1931)*, édition établie par Françoise Choay, 2002. Cet architecte belge novateur (1861-1947), qui a construit ses plus fameuses réalisations représentatives de l'Art Nouveau entre 1892 et 1903, était un disciple de Viollet-le-Duc.

<sup>27</sup> « Rapport de la Commission chargée d'étudier le projet de loi pour la conservation des monuments et la protection des sites » *Annexe du Mémorial du Grand Conseil*, 12 juin 1920, p.398.

<sup>28</sup> « Projet de loi pour la conservation des monuments et la protection des sites. Rapport du Conseil d'Etat », *Annexe du Mémorial du Grand Conseil*, Genève, 1920, p.270.

« beautés » du paysage rural et montagnard, ont été à l'origine de la protection du patrimoine bâti et naturel, dans le but de préserver le « visage aimé de la patrie ». Dans son ouvrage *La campagne genevoise d'après nature* publié en 1899, Guillaume Fatio, un des fondateurs de la Société d'Art public, explique bien pourquoi il a voulu confier à l'artiste Fréd. Boissonnas le soin de photographier la campagne genevoise : « ... la valeur du présent ouvrage, c'est la reproduction de la nature elle-même [...]. C'est à l'artiste de nous révéler les trésors qui s'y trouvent et, en nous les présentant sous la forme de petits tableaux détachés, d'enlever les écailles qui voilent si souvent notre vue ; en nous ouvrant ainsi des horizons nouveaux, il fera d'abord notre éducation et nous préparera ensuite des jouissances nouvelles sans nombre.»<sup>29</sup>

En fait, pour ce qui concerne les sites, la loi de 1920 ne contient pas de disposition à la hauteur de l'ambition annoncée. La seule et unique mesure de protection, le classement, reste une démarche exclusivement ponctuelle, mal adaptée à la préservation des sites. Albert Bodmer, chef du Service d'urbanisme du Département des travaux publics, relève, dans les années 1930 déjà, l'inefficacité de la loi de 1920 pour la sauvegarde des beautés naturelles du canton et plaide en faveur d'un nouveau plan de zones articulé sur la notion de paysage<sup>30</sup>.

Il est vrai que jusqu'en 1976, la loi protégera essentiellement des édifices ou objets singuliers, à caractère monumental ou exceptionnel. Un seul arrêté de classement est adopté expressément pour un ensemble bâti : la place du Bourg-de-Four et les façades qui la bordent (1929). Pourtant, entre 1921 et 1970, 29 arrêtés visant des sites et objets naturels - sur un total de 194, ce qui en représente quand même le 15 % - témoignent de l'intérêt porté à la préservation de la campagne genevoise<sup>31</sup>. En outre, le Conseil d'Etat procède, au coup par coup, à l'inscription au registre foncier de servitudes au profit de l'Etat pour assurer la protection de certains sites ; c'est le cas d'un groupe d'arbres à Lancy (1946) (MS-c 113) et du port de la Bécassine à Versoix (1958).

Après 1976, la possibilité d'établir des plans de site fait renoncer à l'adoption de mesures de classement pour des sites naturels.

### *Règlements spéciaux et plan des zones : la loi sur les constructions et les installations diverses de 1929*

Sans entrer dans un examen détaillé, il convient néanmoins de mentionner, ici, les jalons posés, en matière de protection du patrimoine bâti et des sites, par la loi cantonale de 1929 réglementant les constructions.

Moins de dix ans après son institution, la commission des monuments et des sites se voit attribuer - pour une courte durée - de nouvelles tâches, qui étendent considérablement son champ d'action. Celles-ci relèvent de la loi sur les constructions et les installations diverses du 9 mars 1929, élaborée par le bureau du plan d'extension, dirigé par Camille Martin, vice-président de ladite commission. Ainsi, sur la base du préavis motivé de la commission des monuments et des sites, le Département des travaux publics « peut interdire, ou n'autoriser que sous réserve de modifications, toute nouvelle construction qui, soit par ses dimensions, soit par sa situation, soit par son aspect extérieur, peut nuire au caractère ou à l'intérêt d'un

<sup>29</sup> Guillaume Fatio, *La campagne genevoise d'après nature*, illustrations de Fréd. Boissonnas, Genève, 1899.

<sup>30</sup> Cette information est tirée d'un article d'Elena Cogato Lanza, *Le plan des zones du canton de Genève, 1936 : le projet paysager*, disponible sur le site internet de la Fondation Brailard architectes.

<sup>31</sup> Les sites et objets naturels classés sont les suivants :

- *blocs erratiques* : la Pierre aux Dames (1921), les Pierres du Niton (1923), la Pierre à Pény, Versoix (1961), les menhirs de la Pierre aux Dames à Troinex (1966), la Pierre à Bochet à Thônex (1970) ;

- *arbres* : deux chênes à Gy (1927, déclassés en 1954), cinq tilleuls à Cologny (1941), trois chênes à Genthod (1942), deux noyers à Bernex (1947), cinq ifs à la route de Villette à Thônex (1961), trois arbres à Versoix (1962), alignement de chênes à Lancy (1966), un noyer de Californie au chemin de la Florence à Genève (1953, abattu en 1994) ;

- *sites naturels caractéristiques de la campagne genevoise* : les bois au bords de l'Aire (1923, 1934, 1935), grève du lac à la Belotte (1928), les falaises de Saint-Jean (1929), le coteau du Signal de Bernex (1933, 1935), la Pointe-à-la-Bise (1933), le Signal de Bonvard (1939), les bords de la Drize (1949), les bords de l'Allondon (1952), l'ancienne boucle du Rhône au Moulin-de-Vert (1956), les bords du Rhône à Vernier, occupés par l'ancien domaine de Hauterive (1957, 1975), bois et marais à Choulex (1958), le vallon de l'Aire (1958), site rural et bords de la Seymaz à Choulex (1961), bois à Meyrin à proximité de la cité (1961), mare de la Petite-Grave à Cartigny (1961) ;

- *parcs* : le parc de la Grange pour ses arbres remarquables et les vestiges archéologiques d'une villa romaine (1921) ; en outre, plusieurs maisons de maître entourées de parcs seront également classées.

quartier, d'une rue ou d'un chemin, d'un site naturel ou de points de vue accessibles au public » (article 3), ceci dans n'importe quel lieu du canton. Dans les mêmes circonstances et en poursuivant le même but, le Conseil d'Etat peut adopter des règlements spécifiques, qui fixent des hauteurs de construction différentes de celles qui sont prescrites par la loi (article 12). C'est sur cette base légale, par exemple, que les premières mesures sont prises en 1930 « en vue de conserver le caractère des quais et l'aspect de la rade »<sup>32</sup>. En 1934, ces compétences attribuées à la commission des sites, qui sortaient du cadre de la loi pour la conservation des monuments et la protection des sites, lui sont retirées et transférées à la commission d'urbanisme nouvellement créée<sup>33</sup>.

Si ces règlements permettent de contrôler les gabarits, le caractère architectural, le genre et la destination des bâtiments, ils ne peuvent statuer sur le maintien des édifices, que seul le classement est en mesure d'imposer.

A la LCI de 1929 est annexé le premier véritable plan des zones de construction du canton, réclamé depuis longtemps par plusieurs associations, dont la Société d'Art public. Cet instrument paraît indispensable pour sauvegarder le bon aspect des constructions, en ville, dans la banlieue et dans la campagne, tout en tenant compte des nécessités pratiques et des conditions hygiéniques et esthétiques<sup>34</sup>. Le plan de 1929 fixe cinq zones, plus une zone industrielle, dans lesquelles des constructions peuvent être édifiées conformément au contenu de la loi. Il comprend, en outre, des surfaces de bois et forêts ainsi que de vastes secteurs hors zones de construction, sans toutefois que la loi ne précise les mesures qui y sont applicables.

Le souci de préserver le caractère des quartiers est exprimé pour la première fois dans la LCI de 1929 en accordant au Conseil d'Etat un pouvoir dérogatoire dans ce but. De plus, le découpage du canton en cinq zones de construction tend à reconnaître certaines particularités du paysage bâti : ainsi, la quatrième zone, qui comprend les terrains situés en bordure de quelques artères de grandes communications (Chêne-Bourg, Chêne-Bougeries), la partie ancienne de Carouge et les agglomérations rurales est réservée à de petites maisons locatives, empêchant l'explosion des gabarits des décennies précédentes et limitant la pression foncière. Hormis ces dispositions générales, le texte légal ne contient aucune règle de protection des bâtiments eux-mêmes.

Au début du XXe siècle, le Conseil d'Etat, usant du pouvoir accordé par le législateur, prend plusieurs mesures applicables aux quartiers de la vieille ville de Genève. Dès 1920, il classe un nombre élevé d'édifices, - sur la rive gauche uniquement, à l'exception de l'église de St-Gervais - et promulgue, en 1929, un arrêté « en vue d'assurer une protection convenable du caractère architectural de la vieille ville », dont le périmètre englobe tous les quartiers *intra muros*. A vrai dire, la « protection » se limite à exiger l'adoption préalable d'un plan d'aménagement pour toute démolition-reconstruction. Mais la dynamique urbaine impose sa pression: abandonnant Saint-Gervais aux projets de modernisation de la rive droite, le Conseil d'Etat - Braillard est alors à la tête du département des travaux publics - adopte, le 4 juillet 1934, un règlement de construction qui restreint le périmètre d'application au seul secteur de la « Haute Ville », sur la rive gauche. Ce règlement prévoit le maintien des gabarits en cas de démolition-reconstruction, l'harmonisation avec « l'architecture ambiante », l'assainissement des îlots et le contrôle de la publicité qui ne doit pas nuire à l'esthétique du quartier.

<sup>32</sup> Plan d'aménagement adopté par le Conseil d'Etat le 27 mai 1930 (plan n° 1150-247), appliqué aux constructions sises entre les actuelles places du Rhône et du Port (quai du Général-Guisan). La hauteur des corniches et du faite ainsi que le nombre de niveaux sont fixés. Toute démolition et toute demande d'autorisation de transformer et de construire doivent être soumises au préalable de la commission des monuments et des sites. Un autre règlement spécial, limitant notamment les hauteurs des bâtiments, sera adopté le 6 novembre 1935 pour les immeubles du quai Gustave-Ador (plan n° 4198-259).

<sup>33</sup> Loi instituant une commission d'urbanisme et modifiant certaines dispositions de la loi sur les constructions et installations diverses du 9 mars 1929, de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers et localités du 9 mars 1929, et de la loi sur les routes, etc., du 28 mars 1931, adoptée le 2 juin 1934, *Mémorial*, 1934. La commission des monuments et des sites reste compétente pour l'application du règlement de construction pour le quartier de la Haute Ville du 4 juillet 1934.

<sup>34</sup> *Proposition pour l'introduction du système des zones dans le projet de loi sur les constructions en discussion au Grand Conseil*, présenté par les sociétés d'Art public, de l'Amélioration du logement et d'Utilité publique, Genève, février 1914. Un premier découpage du canton en deux zones est introduit dans la LCI du 6 avril 1918.

Avec la loi de protection de 1920 et celle sur les constructions de 1929, l'ébauche des deux grands axes de la protection du patrimoine bâti et naturel est tracée : celle des objets dans leur matérialité, d'une part, et celle du caractère des quartiers, ensembles et sites naturels d'autre part. Ensuite, la législation va se compléter et se complexifier au fur et à mesure. Les étapes majeures interviennent en 1961, avec l'introduction du concept de zones protégées dans la LCI, et en 1976, avec la nouvelle LPMNS.

## La loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) : les zones protégées, 1961

### *La loi sur les constructions et les installations diverses de 1961*

Dès les années 1930, le souci de la sauvegarde des paysages a orienté les réflexions sur le « zonage » du canton. Dans le plan des zones de 1936, le territoire genevois est interprété comme une composition de « paysages », chacun ayant son caractère propre. Les villages, par exemple, y sont considérés comme des « sites à classer » qui, « ouverts sur des horizons admirables, devraient garder leur caractère actuel intact »<sup>35</sup>. Il est certain que le plan des zones de construction qui, en 1961, reprend les dispositions adoptées antérieurement comme la zone de bois et forêt, constituée en 1934<sup>36</sup> et la zone agricole en 1952<sup>37</sup>, a limité la dispersion des constructions et, de ce fait, contribué de manière significative à la protection du paysage genevois. L'application de ces mesures d'aménagement du territoire, complétées par diverses lois spécifiques telles celles sur les forêts (1954) et sur les eaux (1961), a eu des résultats manifestes sur la préservation de la campagne, effets d'autant plus remarquables que la croissance de la ville exerce une pression constante sur un territoire cantonal très exigu.

La LCI élaborée en 1929 est entièrement revue en 1961<sup>38</sup>. Le concept de « zones protégées » y est alors introduit : « Les zones de la vieille ville, du vieux Carouge, de même que celles des villages protégés font l'objet de dispositions particulières qui ont pour but la protection de l'aménagement et du caractère architectural des quartiers et localités »<sup>39</sup>. La distinction entre « zones de protection » et « zones de construction » clarifie les objectifs de la sauvegarde, d'une part, et du développement, d'autre part : la vieille ville, le vieux Carouge et les villages de la campagne genevoise sont désignés comme les sites bâtis constitutifs du patrimoine historique cantonal. Les zones protégées seront étendues, entre 1973 et 1983, à une partie des quartiers fazystes édifiés à l'emplacement des anciennes fortifications et aux ensembles urbains du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle.

La mise en place des dispositions légales destinées à protéger les quartiers et localités ne s'est pas faite en une fois. Bien au contraire ! Soumise aux pressions des constructeurs et urbanistes, d'une part, et aux émois des défenseurs des valeurs historiques, d'autre part, la conservation des ensembles bâtis suscite de nombreux débats.

Au fil des années, les pouvoirs publics choisissent une voie médiane, oscillant entre la démolition des îlots vétustes pour moderniser la ville et la sauvegarde des sites historiques pour conserver la mémoire du passé. L'amélioration de l'état sanitaire des quartiers insalubres, la modernisation des habitations anciennes, l'adaptation des rues aux exigences

<sup>35</sup> A. Bodmer, dans Elena Cogato Lanza, *op. cit.*

<sup>36</sup> Recueil authentique des lois et actes gouvernementaux de la République et Canton de Genève, 1934, p.105.

<sup>37</sup> Loi du 19 décembre 1952.

<sup>38</sup> Une nouvelle révision de la LCI interviendra le 14 avril 1988.

<sup>39</sup> Article 11, alinéa 9 de la loi sur les constructions et les installations diverses (L 5 1) du 25 mars 1961, « Zones protégées », dans *Recueil authentique des lois et actes du Gouvernement de la République et Canton de Genève*, fascicule n°4, avril 1961, p.222. Lors de la révision de la LCI en 1940, le plan des zones de construction comprenait pour la première fois « une zone spéciale pour la haute ville et le vieux Carouge » dont le régime applicable à ces deux régions devait faire l'objet d'une loi particulière (article 13 alinéa 13)<sup>39</sup>. Le règlement de la Haute Ville de 1934 devint alors une loi spéciale, qui, elle-même, sera intégrée à la loi sur les constructions et les installations diverses lors de sa révision en 1961, sous le chapitre « Zones protégées », tout comme la loi de protection du vieux Carouge adoptée en 1950.



de la circulation automobile sont des préoccupations constantes qui guident, dès la fin du XIXe siècle, les choix des autorités en matière d'aménagement du territoire et de protection du patrimoine. Ainsi, initialement dimensionné pour englober l'entier des îlots anciens édifiés à l'intérieur des fortifications sur les deux rives du Rhône, le périmètre de protection de la vieille ville de Genève est considérablement réduit, au moment de l'adoption des zones protégées en 1961. Il en est de même pour le vieux Carouge<sup>40</sup>.

Les villages, petites localités rurales placées en quatrième zone en 1929, sont également inclus dans une zone protégée à partir de 1961<sup>41</sup>. Au cours des années cinquante, la forte croissance de la population a quelques conséquences sur les villages qui voient surgir des immeubles d'une architecture sans qualité. De deux étages sur rez-de-chaussée - conformément aux gabarits légaux - leur volumétrie, mais aussi les programmes de logement collectif et leurs habitants citadins détonnent dans un environnement rural relativement intact, encore composé de fermes et de granges. Alors qu'à la même époque, Genève déclassa sa zone agricole pour édifier les cités satellites de Meyrin et Onex, des associations de sauvegarde, appuyées par la commission des monuments et des sites s'engagent pour la défense des villages anciens, exprimant leurs vives critiques face aux interventions qui en bouleversent l'esthétique, comme à Meinier, Anières, Bernex ou Chancy, exemples cités dans le rapport accompagnant le projet de loi pour la protection des villages de 1959<sup>42</sup>.

Les périmètres de protection, qui ont tous été adoptés entre 1961 et 1962 (!), sont tracés sommairement et ne tiennent souvent malheureusement pas compte des caractéristiques morphologiques des lieux.

La loi délègue au département la tâche de fixer, dans chaque cas particulier, les règles d'intervention, à savoir « l'implantation, le gabarit, le volume et le style des constructions à édifier, de manière à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle de ces agglomérations ainsi que le site environnant »<sup>43</sup>. Paradoxalement, la zone dite « protégée » ne protège pas formellement les bâtiments qui composent le village. Alors que le projet initial distinguait clairement les objectifs de protection, de sauvegarde, de reconstructions ou de constructions neuves, les députés adoptent une loi qui reste imprécise, par crainte de figer la situation existante et d'assister à un abandon des vieilles bâtisses.

En fait, le Grand-Conseil a adopté la loi cadre fixant la zone protégée et a délégué au Conseil d'Etat la mise en œuvre de mesures d'application, telles que plan d'aménagement ou règlement de construction, classement, inscription à l'inventaire, puis, à partir de 1976, plan de site. Dans les années 1970 et 1980, de nombreuses communes mettent ne placent des instruments de planification qui prennent parfois la forme de plans directeurs, de plans d'aménagement ou de règlements de construction. Ceux-ci imposent des densités, souvent basses (0.2 et 0.5 selon les secteurs) et des gabarits d'un étage sur rez-de-chaussée, inférieurs aux dix mètres à la corniche de la 4<sup>ème</sup> zone rurale.

### *Le maintien des bâtiments en zone protégée (1981 et 1983)*

Contrairement à la loi sur la protection des monuments, les mesures inscrites dans la LCI ont initialement eu pour but le respect du caractère des quartiers et localités et non le maintien des édifices qui les composent. Elles sont un héritage de l'esprit des lois des années vingt. Un tel principe n'est modifié qu'en 1981, lorsque le législateur introduit, pour la zone

<sup>40</sup> Sur les démolitions, transformations et la mise en place de mesures de protection à Carouge, voir Leïla El Wakil, Sabine Nemeč-Piguet et Pierre Baertschi, « La fatale ignorance des plans royaux » dans *Carouge*, édité par la Ville de Carouge, Carouge, 1992, p. 301 et ss ; sur les modifications du périmètre protégé, voir *ibidem* p. 318. Sur la démolition des îlots *intra muros* voir « Rénovation urbaine, le cas de Genève », *Werk- Archithèse*, n° 15-16, 1978 ; sur l'évolution des dispositions légales dans la vieille ville de Genève, voir Sabine Nemeč-Piguet, « La sauvegarde de la vieille de Genève » dans *Patrimoine et architecture* n°14-15, décembre 2005, Direction du patrimoine et des sites, Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement.

<sup>41</sup> Sur la protection des villages, voir : Jacques Revaclier, « La protection des villages en droit genevois », dans *Revue de droit administratif et de droit fiscal et Revue genevoise de droit public*, N°6, 1974.

<sup>42</sup> Projet de loi modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 avril 1940 et prévoyant la protection des villages de la campagne genevoise et de leur zone d'expansion, *Mémorial*, 1959, p.660.

<sup>43</sup> Loi sur les constructions et les installations diverses du 25 mars 1961, article 176. Cet article, dont le contenu n'a pas changé, a pris le numéro 106 après la révision de 1988.

protégée de la vieille ville et du secteur sud des anciennes fortifications, le maintien des bâtiments comme une règle générale, les démolitions devenant des dérogations. Il en va de même avec la loi de protection des ensembles du XIXe et du début du XXe siècle, adoptée en 1983 et figurant dans la LCI au chapitre des zones protégées (LCI, articles 89 et suivants). Cette disposition légale a longtemps été appelée « loi Blondel », du nom de son auteur, Denis Blondel, fils de Louis, le premier archéologue cantonal et premier secrétaire de la CMS.

Aucune modification n'est apportée à la zone protégée des villages.

## La « protection intégrée », 1975

Depuis le milieu des années 1960, le Conseil de l'Europe travaille à la mise en œuvre d'un programme de sauvegarde du patrimoine architectural européen. Plusieurs réunions et conférences ont pour but d'éveiller l'intérêt des populations. A cette fin, l'année 1975 est déclarée « Année européenne du patrimoine architectural » ; l'accent est très nettement mis sur la sauvegarde, la restauration et la mise en valeur des ensembles bâtis, en particulier les villes et les villages. Dix ans après l'adoption de la Charte de Venise par l'ICOMOS (1964), qui marque durablement de son esprit les méthodes de conservation et de restauration des monuments historiques, la campagne de sensibilisation lancée par le Conseil de l'Europe produit des effets significatifs sur le développement urbain européen.

Cette campagne veut promouvoir de nouvelles politiques de défense du patrimoine, qui ne doivent plus se limiter à la conservation de quelques monuments exceptionnels, mais qui, s'inscrivant dans une approche globale du développement urbain, doivent concourir à élever la qualité du cadre de vie. Elle rejoint un courant de pensée très critique de l'urbanisme issu du mouvement moderne, qui veut encourager la réhabilitation des quartiers historiques, à l'exemple de l'expérience réalisée à Bologne, au début des années 1970<sup>44</sup>.

La ville du passé, redécouverte grâce aux études typo-morphologiques des universités italiennes<sup>45</sup>, symbolise les valeurs d'une société qui semblent s'être perdues dans l'anonymat des grands ensembles de l'après-guerre. Toutefois, le respect des formes bâties anciennes a pour corollaire leur adaptation aux modes de vie modernes. Ainsi le concept d'une protection dite intégrée doit-il encourager la conservation du tissu urbain ancien tout en favorisant l'apport d'une architecture contemporaine. Les espaces libres, jardins, parcs, places, qui composent la ville doivent également être préservés.

La conférence internationale préparatoire à l'Année européenne du patrimoine architectural se tient à Zurich en juillet 1973; elle réunit plus de trois cents délégués de vingt-huit pays européens. Le Conseil fédéral invite, dès le début, les gouvernements cantonaux à participer activement à l'évènement. Il met sur pied un comité national chargé de l'organisation de la manifestation, dont le secrétariat est confié à la Ligue suisse du patrimoine national (*Heimatschutz*). Par la voix du chef du département de l'intérieur, Hans-Peter Tschudi, il annonce clairement quel patrimoine doit être sauvegardé : il s'agit « moins de monuments dont l'importance n'est pas contestée, que d'édifices plus modestes dont la position, dans la silhouette du village et de la ville, surpasse souvent de beaucoup leur importance artistique et architecturale »<sup>46</sup>. Il décrit également les qualités qu'une localité historique peut offrir à « l'homme moderne » : « un cadre de vie qui, au temps de la normalisation et des ordinateurs, porte encore la marque de la main d'œuvre humaine », un cadre propre à favoriser les liens sociaux et familiaux, contrairement aux immeubles locatifs anonymes.

De son côté, la Conférence demande à tous les pouvoirs locaux de s'assurer que la responsabilité de la sauvegarde de l'héritage du patrimoine culturel devienne partie intégrante de l'aménagement et du développement communautaires.

<sup>44</sup> P.L. Cervellati, R.Scannavini, C.de Angelis, *La nouvelle culture urbaine, Bologne face à son patrimoine*, Paris, 1981. Première édition : Mondadori Editore, Milano, 1977.

<sup>45</sup> Sur l'approche typomorphologique, voir Sabine Nemeč-Piguet, « Pour une nouvelle culture urbaine », *Patrimoine et architecture*, n°14-15, Genève, décembre 2005.

<sup>46</sup> *Année européenne du patrimoine architectural 1975, Informations et propositions*, Comité national suisse, 1974.

Plusieurs actions sont exposées, qui deviendront des pratiques courantes des politiques de protection du patrimoine, telles que dresser un inventaire des ensembles historiques; les intégrer dans la planification générale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; dégager des fonds publics pour soutenir les dépenses des particuliers; sensibiliser le public; améliorer les bases légales; prendre en compte les aspects sociaux pour conserver dans les centres anciens la population existante; à cet effet, accorder des aides financières publiques à la restauration des immeubles anciens analogues à celles consenties en faveur de l'habitation nouvelle; préserver les centres anciens des excès du trafic automobile et favoriser les zones piétonnes; reconquérir l'espace urbain au bénéfice de l'homme par la conservation, la restauration et la revalorisation des ensembles anciens.

Cette conférence intervient à un tournant des conceptions de l'aménagement et du développement des villes européennes, soulignées par une prise de conscience des valeurs de la ville ancienne. Elle définit la nécessité d'intégrer sa sauvegarde dans les objectifs de la planification territoriale. A titre d'exemple, de tels changements se manifestent à Genève par l'abandon, exprimé dans le plan directeur de 1975, des voies urbaines express le long de la rade ou dans la sauvegarde des quartiers des Grottes et de Coutance.

## La loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, 1976

La loi de 1920 est appliquée sans modification majeure<sup>47</sup> jusqu'en 1976, où elle est alors remplacée par LPMNS, toujours en vigueur aujourd'hui. Une fois de plus Genève est à la traîne par rapport à l'évolution de la pensée et des pratiques. Neuchâtel a révisé sa loi en 1964, le canton de Vaud en 1969<sup>48</sup>. En France, la loi Malraux sur les secteurs sauvegardés date de 1962.

Genève est aussi le dernier canton suisse à se doter d'un service cantonal de protection du patrimoine<sup>49</sup>. Jusque-là les députés genevois ont repoussé l'idée de confier l'application de la loi sur la protection des monuments et des sites à un service de l'administration cantonale, lui préférant le seul exercice d'une commission d'experts. Les nouvelles dispositions légales, en élargissant considérablement les instruments de protection, imposent une redéfinition de leur mise en application : à la demande du Grand Conseil, elles seront accompagnées par la création d'un service de l'Etat rattaché au DTP, le service des monuments et des sites.

L'élaboration de la nouvelle loi est laborieuse : il faudra six ans d'études et de nombreux amendements à la commission parlementaire pour qu'elle soit finalement adoptée. Or, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1966, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) définit clairement les responsabilités des cantons. Aussi, en octobre 1970, le Conseil fédéral adresse-t-il une note aux gouvernements cantonaux au sujet de l'organisation et du financement de la protection de la nature et du paysage à l'échelon cantonal. La même année, les conseillers d'Etat, Jaques Vernet, à la tête du DTP, et Gilbert Duboule, à la tête du département de l'Intérieur, forment un groupe de travail pour étudier une révision de la loi de 1920, en réponse à la demande des milieux de protection de la nature et à la CMS.<sup>50</sup>

« Au fil du temps, le cercle des biens dignes de protection, et dont la sauvegarde revêt un caractère croissant d'intérêt général, s'est considérablement élargi pour s'étendre à de nouvelles composantes du patrimoine commun que menacent ou détruisent les nuisances de notre société. L'augmentation de la population, le développement des villes,

<sup>47</sup> Les seules modifications apportées l'ont été en 1922 et 1930 (voir note 8).

<sup>48</sup> Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites.

<sup>49</sup> Le canton de Vaud est le premier en Suisse à avoir institué, dans son administration cantonale, « un poste de chef de service comportant les fonction d'Archéologue cantonal », à l'article 2 de la Loi sur la conservation des monuments et des objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique du 10 septembre 1898. Neuchâtel le fera en 1904. Toutefois, la majorité des services cantonaux helvétiques seront créés après la Deuxième Guerre mondiale.

<sup>50</sup> *Programme de mise en valeur des monuments et des sites du canton de Genève*, juin 1968, Département des travaux publics, République et canton de Genève.

l'accroissement des zones d'activité, l'extension des voies de communication, etc., soit en substance l'utilisation toujours plus dense du sol, lèsent l'intégrité des sites. Ce phénomène est particulièrement sensible dans notre canton dont le territoire fort exigu abrite une agglomération en expansion»<sup>51</sup>. C'est par ces mots qu'en novembre 1974, le Conseil d'Etat soumet enfin le projet aux députés qui, tous partis confondus, l'attendent avec impatience. Le contexte international est propice à la sauvegarde du patrimoine, puisqu'en 1970 est célébrée l'année européenne de la conservation de la nature et en 1975, celle du patrimoine architectural, dont nous avons parlé plus haut.

La nouvelle loi entend remédier aux manques de la loi de 1920. Elle augmente et diversifie les moyens d'action des pouvoirs publics en instituant des mesures mieux adaptées à la sauvegarde des ensembles et sites bâtis et naturels. Ainsi, le classement est complété par deux mesures supplémentaires : l'inscription à l'inventaire des immeubles dignes d'être protégés et le plan de site, instrument applicable aux sites bâtis et naturels. Enfin, les valeurs naturelles - la faune et la flore - et non plus seulement paysagères occupent une place reconnue.

Le nombre de membres de la commission, qui prend le nom de commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS), est porté à dix-neuf, parmi lesquels se trouvent des représentants des partis politiques siégeant au Grand-Conseil, des communes et des associations d'importance cantonale auxquelles les députés ont souhaité attribuer *la qualité pour agir* dans le domaine d'application de la loi.

Les deux départements qui ont initié la loi sont responsables de son application.

#### *Moyens financiers*

Des moyens financiers sont accordés afin de réaliser les buts de la loi, par la création d'un fonds cantonal des monuments, de la nature et des sites. Ce fonds sera complété en 2002 par une ligne de crédit de 20 millions destinée à encourager la restauration de bâtiments dignes d'intérêt (article 42A et suivants de la LPMNS).

#### *L'inscription à l'inventaire*

Le classement est perçu comme une mesure rigide, destinée principalement à un patrimoine monumental ou exceptionnel. Les députés souhaitent mettre en œuvre une politique de protection plus souple et plus dynamique, qui puisse s'appliquer à des domaines beaucoup plus étendus et contribuer à la sauvegarde du cadre de vie, davantage qu'à celle d'une collection d'objets singuliers. Dans cet esprit, 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.

«Pour tout objet digne d'intérêt, l'autorité peut prendre des mesures conservatoires en cas d'atteinte ou de danger immédiat. Mais, la protection réelle commence par l'inscription d'un objet à l'inventaire. La notion nouvelle d'inventaire est de nature à pallier les inconvénients du classement. En effet, aujourd'hui, très peu d'objets sont classés, à cause de la rigidité de cette mesure et de la lourdeur administrative de la procédure qui y conduit. L'inscription à l'inventaire est au contraire un acte simple, rapide, qui n'offre pas de possibilité de recours »<sup>52</sup>, la nécessité de classer ces immeubles n'intervenant qu'en cas de menace.

A partir de l'année 2000, une modification importante est apportée à la loi : les immeubles inscrits à l'inventaire sont désormais maintenus (LPMNS, art. 9). Ce changement vient en fait confirmer l'interprétation qui en a été faite en 25 ans d'application de la loi. Les travaux de restauration et de transformation ont, en règle générale, été exécutés dans le respect des qualités historiques et architecturales des bâtiments et en suivant les recommandations de la commission et du service des monuments et des sites. Ainsi, aucun bâtiment inscrit à l'inventaire n'a dû être classé pour contrer une éventuelle démolition.

Contrairement aux intentions initiales de la loi, la procédure d'inscription à l'inventaire autorise le propriétaire à recourir contre la décision du département, ce qui alourdit considérablement l'acte administratif. Par conséquent, elle n'a pas permis de dresser

<sup>51</sup> Projet de loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (Proposition du Conseil d'Etat). Exposé des motifs. *Mémorial* 1974, p.3243.

<sup>52</sup> *Mémorial*, 1976, p.1903.

l'inventaire général espéré qui aurait pu fonctionner comme une démarche préparatoire. Ainsi, en 30 ans, des campagnes systématiques d'inscription à l'inventaire n'ont été effectuées que dans seize communes sur les quarante-cinq que compte le canton !

#### *Le plan de site*

Pour la protection de la nature et des sites, la nouvelle loi permet de compléter le régime des zones protégées, existant dans la LCI, par deux propositions : d'une part diverses mesures générales de protection édictées par le Conseil d'Etat, d'autre part - c'est là toute l'innovation de la loi - l'adoption de plans de site, instrument analogue au plan d'aménagement mais poursuivant un but de protection. Ces plans s'appliquent autant à des sites naturels qu'à des sites bâtis. Un député relève que « c'est là un progrès qui va dans le sens de l'évolution logique des notions contemporaines de l'urbanisme par la protection de l'environnement et l'intégration de l'architecture dans un complexe bâti »<sup>53</sup>.

Cette disposition particulièrement bien adaptée à la sauvegarde des ensembles bâtis intervient à un moment où la population s'inquiète de démolitions dans les quartiers historiques de la ceinture faustique, du rond-point de Rive ou des quais, comme celle de l'ancien Hôtel de Russie. La menace qui pèse sur l'hôtel de la Métropole a un impact déterminant. Aussi, le premier plan de site adopté par le Conseil d'Etat le 20 décembre 1978, moins de deux ans après la promulgation de la LPMNS, a pour but la protection de la rade. Le plan de site apparaît également comme un moyen adéquat pour protéger les villages, en complément à la zone protégée. Malheureusement, le Conseil d'Etat s'est arrêté dans son élan après avoir adopté les plans de site d'Hermance en 1979 et de Dardagny en 1981. Au cours des vingt ans qui suivront, aucun autre village ne bénéficiera d'une telle réglementation.

#### *Le recensement*

La connaissance est nécessaire pour opérer des choix et décider ce que notre société souhaite transmettre aux générations futures. Dresser des inventaires et recenser le patrimoine qui mérite protection est donc une des tâches essentielles de toute politique de protection du patrimoine.

Depuis un quinzaine d'années, le service des monuments et des sites a développé des recensements qui ne portent pas uniquement sur la valeur intrinsèque de l'objet mais qui prennent en compte le contexte dans lequel il se trouve. Les recensements sont un instrument de la planification urbaine et de l'aménagement du territoire.

Bien qu'il ne dispose pas de base légale, le recensement est un instrument essentiel pour l'application d'une politique de protection du patrimoine.

## Conclusion

Depuis les premières mesures de classement prises par l'Etat pour assurer la sauvegarde des monuments et du paysage et préserver « le visage aimé de la patrie », le sens du mot « patrimoine » a pris une extension considérable, allant bien au-delà de l'appellation initiale de « monuments historiques ». Cette évolution est particulièrement sensible dans le dernier quart du XXe siècle. En fait, la notion même de paysage qui mobilise, pour sa défense, l'opinion publique de la fin du XIXème siècle comporte déjà une dimension bien plus vaste que ne l'autoriserait l'attention portée aux seuls monuments.

Réservée à ses débuts aux édifices prestigieux, sinon exceptionnels, la protection s'étend aux sites, puis peu à peu à des catégories d'objets plus utilitaires ou à des œuvres plus modestes, qui ont acquis une signification culturelle ou sociale. C'est ainsi, par exemple, que sont dignes d'intérêt, à côté des jardins et des voies de communications historiques, les témoins de la révolution industrielle, manufactures, installations ferroviaires, etc.. Par ailleurs, la valeur historique se rapporte à des époques de plus en plus proches de la nôtre : la production architecturale caractéristique de la seconde moitié du XXe siècle, dont certains grands ensembles, est désormais concernée.

<sup>53</sup> *Mémorial*, 1976, p.1922

Certes, les paradoxes ne manquent pas. Parmi ces « nouveaux patrimoines », dont on vient d'énumérer quelques exemples, se trouvent des réalisations issues de la « modernité » qui ont été, elles-mêmes, dénoncées, vers 1900, par les premières associations luttant contre l'enlaidissement de la Suisse. « Il n'est pas besoin d'une culture bien étendue pour comprendre que les monuments anciens, les travaux d'art de tous genres, les arbres séculaires, les beaux paysages à l'état de nature sont, par ce qu'ils suggèrent, plus doux à contempler que les usines, les poteaux et les chemins de fer », déclarait Marguerite Burnat-Provins dans le premier numéro de la Ligue suisse du patrimoine national, paru en 1906<sup>54</sup>. A vrai dire, le champ des objets dignes d'intérêt croît proportionnellement aux dangers qui les menacent, mais aussi en fonction de la reconnaissance que la société leur accorde. On ne peut ignorer dans l'attachement aux valeurs patrimoniales la recherche du sentiment d'appartenance à un lieu et à une histoire, ni les vertus morales attribuées à un passé idéalisé qui se confond souvent avec le souvenir de l'enfance. Les valeurs émotionnelles rejoignent les qualités esthétiques et historiques. Assimilée à la préservation du cadre de vie, la protection du patrimoine, comme celle de l'environnement, est devenue un fait de société.

A partir des années 1890, de nombreux Genevois célèbrent les beautés du canton et s'inquiètent de leur sauvegarde. Pourtant, les pouvoirs publics ne montrent aucun empressement à mettre en place les lois destinées à leur protection. Il faut la mobilisation répétée de l'opinion publique à l'occasion de démolitions retentissantes pour accélérer l'engagement des autorités. Le retard pris permet de tirer parti des expériences faites ailleurs. Ainsi, au cours des années, un appareil légal très complet, bien conçu est mis en place, s'articulant sur deux dispositifs majeurs : la LPMNS (classement, inventaire, plan de site) et la LCI (zones protégées). Il existe, par ailleurs, de nombreuses dispositions qui complètent ces lois et d'autres qui exercent un effet indirect sur la protection du patrimoine bâti et naturel.

En 1976, le législateur a souhaité réunir dans une seule loi, la LPMNS, les mesures de protection applicables au patrimoine monumental, aux sites bâtis, aux paysages et aux milieux naturels, évitant ainsi une sectorisation des problématiques. Une seule commission, la CMNS, doit conseiller l'autorité dans l'exécution de ses tâches ; un seul fonds, le fonds cantonal des monuments, de la nature et des sites, permet d'apporter un soutien financier. Cependant, le Grand Conseil n'a pas voulu se départir du pouvoir de contrôle que le « zonage » permet d'exercer sur l'aménagement du territoire cantonal et auquel appartiennent les « zones protégées ». De manière très avisée et certainement innovante, il a mis en mains du Conseil d'Etat un instrument d'aménagement du territoire destiné à la protection des sites bâtis, naturels et paysagers, le plan de site, parfaitement adapté à la mise en œuvre d'une politique de protection dite intégrée.

Comme certains députés l'ont déclaré au moment de l'adoption de la LPMNS, les meilleures lois ne sont rien sans une politique qui en règle l'application. C'est donc sur le terrain qu'il faudrait mesurer les succès et les échecs de près d'un siècle d'application des mesures de protection du patrimoine à Genève. Il serait important d'étudier et d'évaluer les effets sur l'utilisation de l'espace et l'usage du sol, à l'échelle de la ville, de certaines mesures comme la création des zones protégées ou la limitation de la circulation automobile dans des rues héritées du tissu médiéval.

A l'échelle du canton, Genève peut s'enorgueillir de la préservation de sa campagne. On le doit à une politique rigoureuse d'aménagement du territoire et en particulier de contention des zones à bâtir et de respect de la zone agricole. Il faut, à cet égard, saluer les choix politiques des années cinquante, qui ont privilégié la création de cités nouvelles, à la périphérie de la ville, comme solution à la croissance urbaine. Plus délicate est la sauvegarde des villages. La « rurbanité », néologisme qui conjugue rural et urbain, caractérise aujourd'hui la campagne aux abords des métropoles. Chemins, forêts, cours d'eau sont les lieux de détente des citadins, les anciennes fermes leurs habitations. C'est tout le mode de fonctionnement villageois ancestral qui est remis en cause, la pression foncière s'exerce sur les granges désaffectées, les espaces de cours, de jardins, d'anciens vergers. Les grandes parcelles sont morcelées et occupées par des villas groupées. Des

<sup>54</sup> Voir Diana Le Dinh, *Le Heimatschutz, une ligue pour la beauté*, Lausanne 1992, p.23.

villages comme Satigny n'ont plus d'ancien que quelques mas le long de la rue principale. En 1959, les associations de sauvegarde alarmées proposent pour les villages la création de zones protégées. Le Grand Conseil y répond très rapidement. Mais l'évolution des modes de vies prend une telle ampleur que les mécanismes de transformation sont difficilement compatibles avec la conservation de la substance historique.

En ville, à partir des années 1980, grâce à leur intervention dans les opérations de « sauvetage » des quartiers historiques, comme aux Grottes et à Coutance, les pouvoirs publics se sont efforcés d'y maintenir du logement à loyer modéré afin de limiter la tertiarisation du centre amorcée au cours des décennies précédentes. Les mesures de protection des ensembles du XIXe et du début du XXe siècle adoptées en 1983 sont appliquées avec succès ; elles permettent, dans la plupart des cas, la conservation des typologies d'appartements de grande qualité, des décors architecturaux, motifs peints ou sculptés, ferronneries ornementales, concourant à une qualité urbaine élevée, dont profitent les habitants des quartiers et les citoyens en général.

Les zones protégées urbaines, complétées parfois par des plans de site, répondent bien au double objectif de la protection du patrimoine : préserver la substance bâtie en pratiquant des restaurations et des travaux d'entretien qui respectent les qualités des bâtiments, accorder toute l'attention voulue aux dossiers de transformation, de construction et de démolition pour assurer la préservation des sites.