

BGer 1P.44/2004 vom 12. Oktober 2004

Bundesgericht, 2004-10-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.44_2004

FR: TF 1P.44/2004 du 12 octobre 2004

IT: TF 1P.44/2004 del 12 ottobre 2004

Regeste

Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

La voie du recours de droit public est ouverte contre une décision, prise en dernière instance cantonale, relative à l'approbation d'un plan réglant le mode d'utilisation du sol (plan d'affectation au sens de l' art. 14 al. 1 LAT), lorsque l'application de règles d'aménagement du territoire ou d'autres règles du droit cantonal est en jeu (art. 34 al. 3 LAT). Il en va ainsi en l'espèce car le plan de site selon les art. 38 ss LPMNS est matériellement un plan d'affectation, destiné à préciser le régime d'aménagement défini par le plan des zones (cf. art. 13 al. 1 let . c LaLAT). L'acte de la recourante satisfait aux conditions de recevabilité des art. 86 ss OJ . Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Constituent notamment des sites, au sens de l'alinéa premier: a) des paysages caractéristiques, tels que rives, coteaux, points de vue; b) les ensembles bâtis qui méritent d'être protégés pour eux-mêmes ou en raison de leur situation privilégiée.

E. 2.1

La recourante invoque en premier lieu le principe de la légalité, au sens de l' art. 36 al. 1 Cst. : elle prétend que la loi cantonale sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS) ne fournirait pas une base légale claire et nette à un plan de site du type de celui qu'elle conteste. Selon elle, l'espace compris dans le périmètre général n'est ni un paysage caractéristique, ni un ensemble bâti, faute d'unité architecturale, chronologique ou autre entre les différents éléments; il ne répondrait donc pas à la définition légale du site à protéger (art. 35 LPMNS).

E. 2.1.1

La loi cantonale précitée poursuit, notamment, ces deux buts: conserver les monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et les antiquités immobilières ou mobilières situés ou trouvés dans le canton (art. 1 let. a LPMNS); préserver l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les immeubles et les sites dignes d'intérêt, ainsi que les beautés naturelles (art. 1 let. b LPMNS). Dans ce cadre, l'auteur de la loi a choisi de diviser la matière en "deux grandes parties": la conservation des monuments et des antiquités, d'une part, et la protection de la nature et des sites, d'autre part (cf. Exposé des motifs relatif au projet de LPMNS, Mémorial des séances du Grand Conseil [ci-après: Mémorial] 1974 p. 3245). Le chapitre II de la loi est consacré aux monuments et antiquités (art. 4 à 25 LPMNS). Il énonce en premier lieu le principe de la "protection générale" de monuments, d'antiquités,

d'immeubles et de sites dignes d'intérêt (art. 4 LPMNS). Il prévoit en outre des instruments pour la protection concrète de certains objets, à savoir l'inscription à un inventaire cantonal (art. 7 ss LPMNS) et le classement par un arrêté du Conseil d'Etat (art. 10 ss LPMNS). Le chapitre V est, selon son titre, consacré à la nature et aux sites (art. 35 à 41 LPMNS). La section 1 de ce chapitre traite de la "protection générale" (art. 35 ss LPMNS), tandis que la section 2 contient la réglementation du "plan de site" (art. 38 ss LPMNS). L'art. 35 LPMNS définit dans les termes suivants l'objet de la protection générale: 1 Sont protégés conformément à la présente loi les sites et paysages, espèces végétales et minéraux qui présentent un intérêt biologique, scientifique, historique, esthétique ou éducatif.

E. 2.1.2

Dans le cas particulier, le Tribunal administratif a considéré que l'ensemble formé par "les constructions des quartiers de la Roseraie et de Beau-Séjour, le tissu urbain dans lequel elles s'inscrivent et la végétation qui les englobe" constituait un site protégé. Il n'a toutefois pas déterminé clairement si l'espace compris dans le périmètre général du plan de site était un "ensemble bâti" au sens de l'art. 35 al. 2 let. b LPMNS (voire éventuellement un groupe d'ensembles bâtis) ou au contraire si l'on était plutôt en présence d'un autre type de site, compris néanmoins dans la définition large, parce que non exhaustive, de l'art. 35 al. 2 LPMNS. Quoi qu'il en soit, la recourante met en cause l'interprétation de l'art. 35 LPMNS par le Tribunal administratif. Selon elle, la notion de site ne s'applique pas à un périmètre constitué de deux quartiers de la ville de Genève, où se trouvent des éléments disparates (établissements hospitaliers, groupes de villas, bâtiments de grand gabarit, constructions isolées). Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, dans le contrôle de la base légale d'un plan limitant les possibilités d'utilisation d'un immeuble, dépend de la gravité des restrictions du droit de propriété du recourant. Si la restriction est grave, il y a lieu d'examiner librement la légalité de la mesure de protection. Si la restriction n'est pas grave, le Tribunal fédéral se borne à examiner si la juridiction cantonale a interprété de manière arbitraire la norme invoquée comme base légale (cf. ATF 126 I 213 consid. 3a p. 218, 219 consid. 2c p. 221 et les arrêts cités).

E. 2.1.3

La recourante se plaint de ce que le plan de site, qui interdit toute nouvelle construction sur sa parcelle et impose le maintien de la végétation existante (art. 8 et 10 RPS), fige l'aménagement actuel du terrain et empêche la réalisation des possibilités d'utilisation selon la régimes de la zone de développement 3. Elle critique également la réglementation applicable à son bâtiment G144 (art. 4 RPS). Globalement, les restrictions frappant la parcelle de la recourante doivent être considérées comme relativement graves et leur base légale doit être examinée librement (cf. ATF 126 I 219 consid. 2c p. 221; 118 Ia 384 consid. 4a p. 387; arrêt 1P.637/1997 du 6 mai 1998, publié in ZBl 101/2000 p. 99 consid. 3b). Dans le domaine de la protection des monuments, du paysage et des sites, les normes contiennent souvent des concepts juridiques indéterminés et n'énoncent que des critères généraux; ces concepts laissent par essence à l'autorité comme au juge une latitude d'appréciation considérable (cf. notamment Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. I, 2e éd., Berne 1994, p. 380; Idem, *Commentaire LAT*, Zurich 1999, art. 17 N. 23-24). Les notions de l'art. 35 LPMNS - site présentant un intérêt historique ou esthétique, ensemble bâti - font typiquement partie de ces concepts. La réponse du département cantonal indique que, dans la pratique genevoise, l'instrument du plan de site a été utilisé pour la protection de périmètres ou d'objets assez divers et ne présentant pas nécessairement une homogénéité

architecturale ou historique: la rade de Genève (cf. arrêt 1P.28/1993 du 5 novembre 1993 publié in SJ 1995 p. 85), le centre de la ville de Carouge (vieux Carouge - cf. art. 94 ss, notamment 95 de la loi cantonale sur les constructions et les installations diverses [LCI]), des villages au caractère typique (Hermance, Dardagny), etc. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) emploie également des concepts juridiques indéterminés - localités typiques, lieux historiques notamment - pour définir l'objet des zones à protéger selon son art. 17. Les concepts contenus dans cette norme fédérale ne sont toutefois pas à interpréter nécessairement de manière identique à ceux de l'art. 35 LPMNS car le droit cantonal peut, conformément à l'art. 17 al. 2 LAT, prescrire des mesures de protection des sites sortant du cadre des zones à protéger selon l'art. 17 al. 1 LAT (cf. Moor, Commentaire LAT, art. 17, n. 38-39). La LPMNS, antérieure à la LAT, n'a du reste pas été conçue comme une simple réglementation d'application de l'art. 17 al. 1 LAT. En l'espèce, il est sans doute vrai que, dans les quartiers de la Roseraie et de Beau-Séjour, les secteurs occupés par de petites villas présentent un intérêt historique et architectural plus marqué que les autres secteurs du plan de site, notamment la partie nord où se trouve la propriété de la recourante. On peut le déduire du "rappel historique" figurant dans l'arrêté du Conseil d'Etat du 5 mars 2003. Cela étant, les constatations faites lors de l'inspection locale au sujet de la structure des quartiers compris dans le périmètre général, ainsi que des caractéristiques de la végétation et des bâtiments, démontrent que cette partie de la ville de Genève a, dans son ensemble, un aspect particulier, bien distinct des quartiers voisins. Ce périmètre peut constituer un site au sens de l'art. 35 LPMNS, dès lors que cette notion est conçue de manière large. En conséquence, l'élaboration d'un plan de site à cet endroit repose sur une base légale suffisante. Il convient d'ajouter que les mesures prévues par le plan litigieux, qui tendent au maintien de bâtiments et d'arbres existants ou qui restreignent les possibilités d'implantation de constructions nouvelles, disposent d'une base légale claire à l'art. 38 al. 2 let. a et b LPMNS, ce qui n'est du reste pas contesté. Il s'ensuit que l'exigence de l'art. 36 al. 1 Cst. est satisfaite.

E. 2.2

La recourante reproche au Tribunal administratif de n'avoir pas discuté l'existence d'un intérêt public. Elle conteste la réalisation de cette condition d'abord pour l'ensemble du périmètre, en raison de son caractère hétérogène, puis à propos du régime prévu pour sa parcelle. Elle se réfère à l'art. 36 al. 2 Cst. qui dispose que toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.

E. 2.2.1

D'après la jurisprudence, les restrictions de la propriété ordonnées pour protéger les monuments et les sites naturels ou bâtis sont en principe d'intérêt public (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 221; 119 Ia 305 consid. 4b p. 309 et les arrêts cités). Tout objet ne méritant pas une protection, il faut procéder à une appréciation d'ensemble, en fonction de critères objectifs ou scientifiques. Pour le classement d'un bâtiment, la jurisprudence prescrit de prendre en considération les aspects culturels, historiques, artistiques et urbanistiques. La mesure ne doit pas être destinée à satisfaire uniquement un cercle restreint de spécialistes; elle doit au contraire apparaître légitime aux yeux du public ou d'une grande partie de la population, pour avoir en quelque sorte une valeur générale (ATF 120 Ia 270 consid. 4a p. 275; 118 Ia 384 consid. 5a p. 389).

E. 2.2.2

L'arrêt attaqué contient les considérations suivantes au sujet de l'intérêt public justifiant les mesures de protection de l'immeuble de la recourante: le bâtiment G144 est incorporé dans la catégorie des bâtiments maintenus (art. 4 RPS) du fait de ses qualités architecturales et il répond aux préoccupations des milieux de la protection du patrimoine de le préserver. La parcelle n° 1808 abrite un bâtiment particulièrement digne d'intérêt et comporte une arborisation et une végétation de grande qualité. Dans la partie "faits" de l'arrêt, il est rappelé que le Conseil d'Etat avait porté une appréciation identique sur le bâtiment et la végétation; cette appréciation n'était pas plus détaillée. Pour le reste, le Tribunal administratif a décrit les caractéristiques générales du site, notamment la complémentarité entre le cadre bâti et la végétation existante. En règle générale, le Tribunal fédéral examine librement si une mesure de protection est justifiée par un intérêt public suffisant; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il doit tenir compte de circonstances locales ou se prononcer sur de pures questions d'appréciation, en particulier en matière de protection des monuments ou des sites, et cela même après une inspection des lieux par une délégation de la Cour. Selon la jurisprudence en effet, il appartient de façon prioritaire aux autorités des cantons de définir les objets méritant protection (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 222; 120 Ia 270 consid. 3b p. 275; 118 Ia 394 consid. 2b p. 397; 115 Ia 370 consid. 3 p. 372 et les arrêts cités; cf. aussi ATF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344). Cette retenue ne doit cependant pas conduire le Tribunal fédéral à admettre la constitutionnalité d'une mesure de protection lorsque la décision prise en dernière instance cantonale ne donne aucune indication sur les critères objectifs retenus, soit directement soit par un renvoi à un rapport d'expert ou de spécialiste jugé probant. Or, dans le cas particulier, s'il est évident que le bâtiment G144, datant de la première moitié du XIXe siècle, toujours utilisé et a priori bien entretenu, mérite une certaine protection, on ne voit pas selon quels critères les autorités cantonales ont choisi d'y appliquer le régime de l'art. 4 RPS, s'apparentant en quelque sorte à un classement au sens des art. 10 ss LPMNS, alors que le plan de site prévoit pour certains bâtiments dignes de protection un régime moins strict (régime des "bâtiments avec éléments intéressants" de l'art. 5 RPS), et que la législation cantonale connaît encore d'autres instruments (mise à l'inventaire selon les art. 7 ss LPMNS, par exemple). La végétation sur la parcelle litigieuse n'est pas décrite dans l'arrêt attaqué. Les éléments du dossier et les constatations faites lors de l'inspection locale ne permettent pas d'en estimer la valeur. Pour admettre sa "grande qualité", comme l'a fait la juridiction cantonale, des indications objectives supplémentaires auraient à l'évidence été nécessaires. Il n'est pas possible, sur la base des faits retenus par le Tribunal administratif, de discerner si la protection du bâtiment G144 exige véritablement, en dépit de la déclivité du terrain, une interdiction de construire sur la moitié ouest de la parcelle, éventuellement pour préserver une vue sur ce bâtiment. En résumé, ni l'appréciation très vague de la valeur de l'immeuble litigieux ni les considérations générales sur les quartiers de la Roseraie et de Beau-Séjour ne suffisent à établir l'intérêt public censé justifier les mesures de protection appliquées au bâtiment et au jardin de la recourante. Il s'ensuit que, de ce point de vue, la décision attaquée viole le droit constitutionnel (art. 36 al. 2 Cst. en relation avec l' art. 26 al. 1 Cst.). Les griefs du recours de droit public sont à ce propos fondés.

E. 2.3

Il est inutile, dans ces conditions, d'examiner la proportionnalité des restrictions litigieuses (art. 36 al. 3 Cst.). Cela étant, si la justification de ces restrictions, dans l'arrêt attaqué, ne

répond pas aux exigences des art. 26 et 36 Cst. , la présente décision n'empêche pas la juridiction cantonale, appelée à statuer à nouveau sur le recours contre l'arrêté du Conseil d'Etat, de considérer, le cas échéant et après une éventuelle instruction complémentaire, que certaines mesures de protection du bâtiment et du jardin répondent à un intérêt public suffisant. Cette question n'a pas à être examinée plus avant en l'état. 3. Il s'ensuit que le recours de droit public doit être admis et que l'arrêt attaqué doit être annulé. Le présent arrêt doit être rendu sans frais (art. 156 al. 2 OJ). La recourante a droit à des dépens, à la charge de l'Etat de Genève (art. 159 OJ).

E. 3

A défaut d'autres règles fixées dans le plan de site ou son règlement, l'article 90, alinéa 1, de la loi sur les constructions et les installations diverses est applicable par analogie aux travaux exécutés dans les immeubles déclarés maintenus, sous réserve des cas d'intérêt public.

E. 4

Les immeubles maintenus au sens de l'alinéa 2, lettre a, ne peuvent, sans l'autorisation du Conseil d'Etat, être démolis, transformés ou faire l'objet de réparations importantes. Il résulte de ces dispositions que le périmètre d'un plan de site selon les art. 38 ss LPMNS doit englober un "site protégé" (art. 38 al. 1 LPMNS), notion définie à l'art. 35 LPMNS (en tête du chapitre consacré spécialement à la nature et aux sites). Les sites protégés sont donc, d'après l'art. 35 al. 2 LPMNS, principalement des paysages caractéristiques (let. a) et des ensembles bâtis (let. b). Le Tribunal administratif a relevé que cette définition du site comportait l'adverbe "notamment"; il en a déduit que la notion devait être comprise largement, ce qui ressortait d'après lui déjà des travaux préparatoires. Dans son arrêté du 5 mars 2003 (décision de rejet de l'opposition), le Conseil d'Etat soutenait lui aussi que la notion de site ne se limitait pas aux éléments expressément mentionnés à l'art. 35 al. 2 LPMNS mais qu'elle était "plus vaste". Dans l'exposé des motifs de 1974, le Conseil d'Etat indiquait que la LPMNS était censée combler des lacunes de l'ancienne législation cantonale de 1920 - laquelle prévoyait essentiellement le classement d'immeubles et un droit de préemption de l'Etat sur les immeubles classés - parce que le cercle des biens dignes de protection s'était considérablement élargi pour s'étendre à de nouvelles composantes du patrimoine commun: monuments, ensembles bâtis ou naturels, paysages particulièrement remarquables, etc. (Mémorial 1974 p. 3243-3244). Il était donc proposé de créer des plans de sites, avec un "rôle analogue à celui des plans d'aménagement en zones urbaines, mais aux fins propres de la loi" (Mémorial 1974 p. 3246). La commission du Grand Conseil a proposé de préciser le texte légal au sujet des plans de sites; cet instrument devait pouvoir être utilisé non seulement "pour les sites particulièrement intéressants et pour la création de réserves naturelles", mais également pour les "ensembles bâtis", qui n'étaient pas expressément mentionnés dans le projet de loi du Conseil d'Etat (Mémorial 1976 p. 1906).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.