

# **GE\_GERICHTE ATA/352/2021 vom 23. März 2021**

GE Cour de justice, 2021-03-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ATA\\_352\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_352_2021)

FR: GE\_GERICHTE ATA/352/2021 du 23 mars 2021

IT: GE\_GERICHTE ATA/352/2021 del 23 marzo 2021

## **Regeste**

Résumé: Examen de la conformité au droit d'arrêtés du Conseil d'État modifiant partiellement le plan de site de la Rade n. 28392G-610 et rejetant une demande d'autorisation de construire un immeuble administratif sur le site de la Rade. Examen complet de l'historique de l'aménagement de la Rade, en particulier des bâtiments de bureaux et de banques et de l'importance de l'écoulement du temps sur le regard porté sur le patrimoine et les critères de sa protection. Recours du requérant de l'autorisation de construire rejeté.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

Le litige porte sur la conformité au droit des arrêtés du 27 avril 2020 modifiant le plan de site et rejetant l'opposition de la recourante en ce qu'ils attribuent à son immeuble la valeur « intéressant ». 3)

La recourante se plaint de la violation de son droit d'être entendue, faute pour les arrêtés querellés d'être suffisamment motivés.

a. Le droit d'être entendu comprend, notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Il suffit toutefois que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressée puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à ceux qui lui paraissent pertinents (ATF 138 I 232

- 16/29 - A/1517/2020 consid. 5.1; 137 II 266 consid. 3.2; 136 I 229 consid. 5.2). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêtés du Tribunal fédéral 6B\_970/2013 du 24 juin 2014 consid. 3.1 et 6B\_1193/2013 du 11 février 2014 consid. 1.2).

b. En l'espèce, les arrêtés attaqués ont repris les griefs soulevés par la recourante dans son opposition, qu'ils ont réfutés. S'agissant des qualités du bâtiment, ils ont rappelé les constats opérés par la fiche de recensement pour souligner, en détail, la valeur tant individuelle que d'ensemble (arrêté, consid. 2.3, pp. 5-6).

La fiche de recensement, pour autant qu'elle n'ait pas été remise à la recourante, lui était accessible dans le dossier auprès du DT.

La motivation de la décision était ainsi suffisamment développée. Elle était suffisamment connue de la recourante pour que celle-ci puisse s'y opposer dans un premier temps, puis former un recours étayé et argumenté dans un second temps, ce qui montrait qu'elle connaissait bien la motivation des arrêts.

Le grief sera écarté. 4)

L'assujettissement d'un immeuble à des mesures de conservation ou de protection du patrimoine naturel ou bâti constitue une restriction du droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) ; pour être compatible avec cette disposition, l'assujettissement doit reposer sur une base légale – une loi au sens formel si la restriction est grave –, être justifié par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst. ; ATF 126 I 219 consid. 2a et les arrêts cités). 5) a. En droit fédéral, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 LAT). Les zones à protéger comprennent notamment les cours d'eau, les lacs et leurs rives (art. 17 al. let a LAT), les paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel (art. 17 al. 1 let. b LAT) et les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels (art. 17 al. 1 let. c LAT). Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires (art. 21 al. 2 LAT).

b. En droit genevois, les plans de zone, qui sont des plans d'affectation du sol, comprennent les zones protégées, qui constituent des périmètres délimités à l'intérieur d'une zone à bâtir ordinaire ou de développement et qui ont pour but la protection de l'aménagement et du caractère architectural des quartiers et localités considérés (art. 12 al. 5 LaLAT).

- 17/29 - A/1517/2020

Les plans de site de la LPMNS constituent des plans d'affectation spéciaux précisant l'affectation et le régime d'aménagement des terrains compris à l'intérieur d'une ou plusieurs zones (art. 13 al. 1 let c LaLAT). Ils déploient des effets contraignants pour les particuliers (Thierry TANQUEREL, La participation de la population à l'aménagement du territoire, 1988, pp. 259 et 260).

c. La LPMNS a pour but de conserver les monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture, les antiquités immobilières ou mobilières situés ou trouvés dans le canton ainsi que le patrimoine souterrain hérité des anciennes fortifications de Genève (art. 1 let. a), de 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), d'assurer la sauvegarde de la nature, en ménageant l'espace vital nécessaire à la flore et à la faune, et en maintenant les milieux naturels (art. 1 let. c), de favoriser l'accès du public à un site ou à son point de vue (art. 1 let. d), d'encourager toutes mesures éducatives et de soutenir les efforts entrepris en faveur de la protection des monuments, de la nature et des sites (art. 1 let. e) et d'encourager les économies d'énergie et la production d'énergies renouvelables lors de la rénovation d'immeubles au bénéfice d'une mesure de protection patrimoniale (art. 1 let. f).

La LPMNS poursuit la protection générale des monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et des antiquités immobilières situés ou découverts dans le canton, qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif, ainsi que

les terrains contenant ces objets et leurs abords (art. 4 let. a), et des immeubles et des sites dignes d'intérêt, ainsi que des beautés naturelles (art. 4 let. b).

S'agissant des bâtiments, elle prévoit l'établissement d'un inventaire de tous les immeubles dignes d'être protégés au sens de l'art. 4 (art. 7 al. 1), ainsi que la possibilité pour le Conseil d'État d'ordonner la classement d'un monument ou d'une antiquité (art. 10).

S'agissant de la nature et des sites, elle prévoit la protection des sites et paysages, espèces végétales et minéraux qui présentent un intérêt biologique, scientifique, historique, esthétique ou éducatif (art. 35 al. 1), soit notamment des paysages caractéristiques, tels que rives, coteaux, points de vue (art. 35 al. 2 let. a) et ensembles bâtis qui méritent d'être protégés pour eux-mêmes ou en raison de leur situation privilégiée (art. 35 al. 2 let. b), sous réserve des dispositions de la LCI sur les zones protégées.

d. En ce qui concerne les sites, l'art. 38 LPMNS permet au Conseil d'État d'édicter les dispositions nécessaires à l'aménagement ou à la conservation d'un site protégé par l'approbation d'un plan de site assorti, le cas échéant, d'un règlement (al. 1). Les plans et règlements déterminent notamment les mesures propres à assurer la sauvegarde ou l'amélioration des lieux, telles que : maintien

- 18/29 - A/1517/2020 de bâtiments existants, alignement aux abords de lisières de bois et forêts ou de cours d'eau; angles de vue, arborisation (al. 2 let. a), les conditions relatives aux constructions, installations et exploitations de toute nature (implantation, gabarit, volume, aspect, destination – al. 2 let. b) et les cheminements ouverts au public ainsi que les voies d'accès à un site ou à un point de vue (al. 2 let. c). À défaut d'autres règles fixées dans le plan de site ou son règlement, les art. 90, al. 1, et 93, al. 1, 2 et 4 LCI sont applicables par analogie aux travaux exécutés dans les immeubles déclarés maintenus, sous réserve des cas d'intérêt public (al. 3). Les immeubles maintenus au sens de l'al. 2, let. a, ne peuvent, sans l'autorisation du Conseil d'État, être démolis, transformés ou faire l'objet de réparations importantes (al. 4).

Le projet de plan de site est élaboré par le DT, qui peut en prendre l'initiative, en collaboration avec la commune et la CMNS (art. 39 LPMNS). Il est soumis à une enquête publique d'au moins trente jours annoncée publiquement, au terme de laquelle le DT établit et publie un projet de décision, à laquelle toute personne, organisation ou autorité disposant de la qualité pour recourir peut faire opposition. Le Conseil d'État statue sur les oppositions, modifie cas échéant et adopte le plan de site. Si l'opposition émane d'une commune, le Grand Conseil est appelé à statuer sous forme de résolution. Le recours contre l'adoption du plan est régi par l'art. 36 LaLAT (art. 40 al. 1 à 9 LPMNS).

Le plan fait l'objet d'un réexamen périodique. Sous réserve d'éléments d'ordre secondaire, pour lesquels une nouvelle enquête publique n'est pas nécessaire, sa modification ou son abrogation est soumise à la même procédure (art. 40 al. 10 LPMNS).

e. Le règlement relatif au plan de site de la Rade adopté le 4 octobre 1993 a pour but de préserver le site de la Rade et, à ce titre, le caractère architectural et historique des bâtiments et ensembles situés à front de quai de la Rade et des places attenantes, ainsi que les autres éléments rattachés aux quais et au plan d'eau qui méritent protection (art. 1). En règle générale, le caractère du site doit être préservé, notamment l'implantation des constructions (art. 3 al. 1). L'architecture, les matériaux et teintes des constructions doivent respecter le caractère historique du quartier (art. 3 al. 2). Le plan désigne les bâtiments maintenus en

raison de leur intérêt architectural et historique ou de leur appartenance à un ensemble au sens des art. 80 et 90 LCI ; il désigne également les bâtiments d'architecture contemporaine qui présentent un intérêt particulier (art. 4 al. 1). En cas de rénovation ou de transformation de ces bâtiments maintenus, les structures porteuses, de même que, en règle générale, les éléments architecturaux caractéristiques, notamment les verrières, les décors intérieurs et extérieurs, les terrasses entre les bâtiments et la rue, doivent être sauvegardés (art. 4 al. 2). Pour les bâtiments maintenus, le gabarit de hauteur d'un bâtiment transformé ne peut excéder la hauteur du bâtiment existant. L'aménagement de locaux d'habitation

- 19/29 - A/1517/2020 dans les combles est possible dans la mesure où il n'est pas porté atteinte au caractère architectural des bâtiments, mais n'est pas admis dans les combles surmontant les étages à la Mansart (art. 7 al. 1). 6)

La protection par le plan de site est plus large et plus souple que le classement ou l'inscription à l'inventaire. Dans le cadre de la première LPMNS, du 19 juin 1920, le classement constituait la seule mesure de droit public à la disposition des autorités pour assurer la conservation des bâtiments dignes de protection. Généralement, cette mesure ne pouvait concerner qu'un seul bâtiment à la fois ou une partie d'un bâtiment. Le législateur a toutefois expressément pris le parti de protéger légalement des biens patrimoniaux appréhendés plus largement. Cette option a été explicitement motivée comme suit dans l'exposé des motifs à l'appui du projet de la nouvelle LPMNS du 4 juin 1976 : « 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 [...] Ce phénomène est particulièrement sensible dans notre canton, dont le territoire fort exigu abrite une agglomération en expansion. Partout, en Europe et ailleurs, ces questions préoccupent les autorités chargées de l'aménagement du territoire [...] Dans le cadre genevois beaucoup plus modeste, il convient de protéger particulièrement certains lieux : monuments, ensembles bâtis ou naturels, paysages particulièrement remarquables, etc., et d'en ouvrir – si possible – l'accès à la population soucieuse de sauvegarder son patrimoine culturel et de jouir d'un constat paisible avec la nature » (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1974, p. 3244).

Le rapport de la commission du Grand Conseil chargée d'examiner le projet de loi qui a donné lieu à l'adoption de la LPMNS, du 4 juin 1976, précise que la commission « a voulu introduire la possibilité de protéger des ensembles bâtis, notamment dans le cadre des dispositions sur les sites. Les art. 32 à 35 ont été modifiés dans ce sens. Il semble, en effet, plus judicieux de traiter des ensembles bâtis sous le régime du plan de site que sous celui du classement » (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1976, p. 1906).

Le terme « notamment » utilisé à l'art. 35 al. 2 LPMNS indique que la notion de « site » doit être comprise largement. Le législateur a refusé de circonscrire la notion de site à celle correspondant au sens courant de ce terme, mais a étendu cette notion en y englobant d'autres objets à protéger, parmi lesquels peuvent être inclus les constructions de quartiers, le tissu urbain dans lequel elles s'inscrivent et la végétation qui les englobe (ATA/784/2016 du 20 septembre 2016 consid. 5b).

Le Tribunal fédéral a relevé que dans la pratique genevoise, l'instrument du plan de site était large, et avait été utilisé pour la protection de périmètres ou d'objets assez divers et ne présentant pas nécessairement une homogénéité

- 20/29 - A/1517/2020 architecturale ou historique. Tel était le cas de la Rade de Genève, du centre de la ville de Carouge ainsi que des villages au caractère typique comme Hermance ou Dardagny. Il a même admis que des quartiers comme la Roseraie ou Beau-Séjour – contenant des éléments disparates, comme des établissements hospitaliers, des groupes de villas, des bâtiments de grand gabarit et des constructions isolées – constituaient un site (arrêt du Tribunal fédéral 1P.44/2004 du 12 octobre 2004 consid. 2.1.3, faisant suite à l'ATA/884/2003 du 2 décembre 2003 consid. 4).

La légalité de l'adoption de plans de site poursuivant des objectifs de protection diversifiés a été confirmée tant par le Tribunal fédéral que par la chambre de céans (arrêt du Tribunal fédéral 1P.801/99 du 16 mars 2002 ; SJ 1995 p. 87 ; ATA/884/2003 du 2 décembre 2003). Le Tribunal fédéral a par exemple admis que la présence d'hôtels pouvait constituer une caractéristique du site de la Rade à protéger (arrêt du Tribunal fédéral 1P.28/1993 du 6 mai 1998 consid. 7 = SJ 1995 89-90). 7)

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 ; 119 Ia 305 consid. 4b et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.28/2004 du 12 octobre 2004 c 2.2.1). L'art. 4 let. a LPMNS, en tant qu'il prévoit la protection de monuments de l'architecture présentant un intérêt historique, scientifique ou éducatif, contient des concepts juridiques indéterminés qui laissent par essence à l'autorité comme au juge une latitude d'appréciation considérable. Il apparaît en outre que, depuis quelques décennies en Suisse, les mesures de protection ne s'appliquent plus uniquement à des monuments exceptionnels ou à des œuvres d'art mais qu'elles visent des objets très divers du patrimoine architectural du pays, parce qu'ils sont des témoins caractéristiques d'une époque ou d'un style (cf. notamment : Philip VOGEL, La protection des monuments historiques, thèse Lausanne 1982) ; la jurisprudence a déjà pris acte de cette évolution (ATF 126 I 219 consid. 2e ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.842/2005 du 30 novembre 2006). Alors qu'à l'origine, les mesures de protection visaient essentiellement les monuments historiques, à savoir des édifices publics, civils ou religieux, ainsi que des sites et objets à valeur archéologique, elle s'est peu à peu étendue à des immeubles et objets plus modestes, que l'on a qualifié de patrimoine dit « mineur », caractéristique de la campagne genevoise, pour enfin s'ouvrir sur une prise de conscience de l'importance du patrimoine hérité du XIXe siècle et de la nécessité de sauvegarder un patrimoine plus récent, voire contemporain (ATA/643/2013 du 1er octobre 2013 ; ATA/105/2006 du 7 mars 2006 ; ATA/89/2000 du 8 février 2000). Néanmoins, comme tout objet construit ne mérite pas une protection, il faut procéder à une appréciation d'ensemble, en fonction de critères objectifs ou scientifiques. La mesure ne doit pas être destinée à satisfaire uniquement un cercle restreint de spécialistes ; elle doit au contraire apparaître légitime aux yeux du

- 21/29 - A/1517/2020 public ou d'une grande partie de la population, pour avoir en quelque sorte une valeur générale (ATF 120 Ia 270 consid. 4a ; 118 Ia 384 consid. 5a). 8)

L'appréciation de la valeur d'un objet ou d'un site à protéger peut évoluer avec le temps et entraîner la modification de la protection. Le classement d'un bâtiment peut être modifié ou abrogé pour des motifs prépondérants d'intérêt public ou si l'immeuble qu'il protège ne présente plus d'intérêt (art. 18 al. 1 LPMNS). Le plan de site fait l'objet d'un réexamen périodique (art. 40 al. 10 LPMNS).

Au sujet des monuments, la jurisprudence a retenu que l'art. 4 let. a LPMNS, contient des concepts juridiques indéterminés qui laissent par essence à l'autorité comme au juge une latitude d'appréciation considérable. Il apparaît en outre que, depuis quelques décennies en Suisse, les mesures de protection ne s'appliquent plus uniquement à des monuments exceptionnels ou à des œuvres d'art mais qu'elles visent des objets très divers du patrimoine architectural du pays, parce qu'ils sont des témoins caractéristiques d'une époque ou d'un style (Philip VOGEL, op. cit. p. 25) ; la jurisprudence a pris acte de cette évolution (ATF 126 I 219 consid. 2; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_300/2011 du

### **E. 3**

février 2012 consid. 5.1.1). Alors qu'à l'origine, les mesures de protection visaient essentiellement les monuments historiques, à savoir des édifices publics, civils ou religieux, ainsi que des sites et objets à valeur archéologique, elles se sont peu à peu étendues à des immeubles et objets plus modestes, que l'on a qualifié de patrimoine dit « mineur », caractéristique de la campagne genevoise, pour enfin s'ouvrir sur une prise de conscience de l'importance du patrimoine hérité du XIXe siècle et la nécessité de sauvegarder un patrimoine plus récent, voire contemporain (ATA/721/2012 du 30 décembre 2012 consid. 4b). Néanmoins, comme tout objet construit ne mérite pas une protection, il faut procéder à une appréciation d'ensemble, en fonction des critères objectifs ou scientifiques. 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 ; 118 Ia 384 consid. 5a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_32/2012 du 7 septembre 2012 consid. 6.1 ; ATA/428/2010 du 22 juin 2010 et les références citées).

La chambre de céans a pu juger à propos d'un monument au sens de la LPMNS qu'il appartient aux historiens, historiens de l'art et autres spécialistes de déterminer si les caractéristiques présentées par le bâtiment le rendent digne de protection, d'après leurs connaissances et leur spécialité. À ce titre, il suffit qu'au moment de sa création, le monument offre certaines caractéristiques au regard des critères déjà vus pour justifier son classement, sans pour autant devoir être exceptionnel dans l'abstrait. Toutefois, un édifice peut également devenir significatif du fait de l'évolution de la situation et d'une rareté qu'il aurait gagnée.

- 22/29 - A/1517/2020 Les particularités du bâtiment doivent au moins apparaître aux spécialistes et trouver le reflet dans la tradition populaire sans trop s'en écarter (ATA/1214/2015 précité consid. 4b ; Philip VOGEL, op. cit., p. 24 et les références citées).

Le Tribunal fédéral a admis l'assujettissement aux normes de protection d'un bâtiment jugé intéressant par une étude avalisée par la commission spécialisée car celui-ci présentait une valeur d'ensemble découlant de ses rapports, tant sur le plan spatial que sur celui de l'organisation de sa distribution intérieure avec les autres bâtiments situés dans le périmètre protégé (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_57/2008 du 19 mars 2009 consid. 4.2.2). 9)

La CMNS est une commission consultative. Elle donne son préavis sur tous les objets qui, en raison de la matière, sont de son ressort (art. 47 al. 1 LPMNS). Elle peut proposer toutes mesures propres à concourir aux buts de la présente loi (art. 47 al. 2 LPMNS). Elle donne notamment son préavis sur les projets de plans de site établis par l'un des départements compétents (art. 5 al. 2 let. k du règlement d'exécution de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 29 novembre 1976 - RPMNS - L 4 05.01) ainsi que

sur tout projet de travaux concernant un immeuble situé dans le périmètre d'un plan de site (art. 5 al. 2 let. 1 RPMNS).

L'autorité jouit, sous réserve d'excès ou d'abus du pouvoir d'appréciation, d'une certaine liberté dans les suites à donner dans un cas d'espèce, quel que soit le contenu du préavis, celui-ci n'ayant qu'un caractère consultatif (ATA/1024/2019 précité consid. 3d ; ATA/721/2012 du 30 décembre 2012 consid. 5).

Chaque fois que l'autorité administrative suit les préavis des instances consultatives, l'autorité de recours observe une certaine retenue, fonction de son aptitude à trancher le litige (ATA/1068/2016 du 20 décembre 2016 consid. 6b et les références citées ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 508 p. 176 et la jurisprudence citée).

Les autorités de recours se limitent le cas échéant à examiner si le département ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/434/2018 du 8 mai 2018 consid. 6f ; ATA/1214/2015 du 10 novembre 2015 consid. 4f ; ATA/126/2013 du 26 février 2013 consid. 9b).

La chambre de céans est en revanche libre d'exercer son propre pouvoir d'examen lorsqu'elle procède elle-même à des mesures d'instruction, à l'instar d'un transport sur place (ATA/1024/2019 du 18 juin 2019 consid. 4c et les références citées).

- 23/29 - A/1517/2020

Si la consultation de la CMNS est imposée par la loi, le préavis de cette commission a un poids certain dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours (ATA/1214/2015 précité ; ATA/126/2013 précité). En outre, la CMNS se compose pour une large part de spécialistes, dont notamment des membres d'associations d'importance cantonale, poursuivant par pur idéal des buts de protection du patrimoine (art. 46 al. 2 LPMNS). À ce titre, son préavis est important (ATA/1024/2019 précité consid. 4d ; ATA/1214/2015 précité). 10) Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive. En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 126 I 219 consid. 2c et les références citées).

Traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P. 269/2001 du 7 juin 2001 consid. 2c ; ATA/569/2015 du 2 juin 2015 et les arrêts cités).

En principe, les restrictions de la propriété ordonnées pour protéger les monuments et les sites naturels ou bâtis sont d'intérêt public et celui-ci prévaut sur l'intérêt privé lié à une utilisation financière optimale du bâtiment (ATF 126 I 219 consid. 2c ; 120 Ia 270 consid. 6c ; 119 Ia 305 consid. 4b).

Le sacrifice financier auquel le propriétaire est soumis du fait de la mise à l'inventaire constitue un élément important pour apprécier si l'atteinte portée par cette mesure à son

droit de propriété est supportable ou non (ATF 126 I 219 consid. 6c ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_52/2016 du 7 septembre 2016 consid. 3.2).

En relation avec le principe de la proportionnalité au sens étroit, une mesure de protection des monuments est incompatible avec la Constitution si elle produit des effets insupportables pour le propriétaire ou ne lui assure pas un rendement acceptable. Savoir ce qu'il en est, dépend notamment de l'appréciation des conséquences financières de la mesure critiquée (ATF 126 I 219 consid. 6c in fine et consid. 6h ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_52/2016 précité consid. 2 ; 1P.842/2005 du 30 novembre 2006 consid. 2.4).

- 24/29 - A/1517/2020

Plus un bâtiment est digne d'être conservé, moins les exigences de la rentabilité doivent être prises en compte (ATF 118 Ia 384 consid. 5 ; ATA/1024/2019 précité consid. 2). 11) La recourante se plaint que les arrêtés violent l'art. 38 al. 2 let. a LPMNS. Le bâtiment n'était ni classé, ni inscrit à l'inventaire, ni objet d'une publication. Le recensement ISOS le qualifiait de perturbation. La CMNS n'était initialement pas opposée à la démolition-reconstruction. Le DT n'exposait que sommairement les motifs à l'appui d'une conservation. Le bâtiment ne présentait pas d'intérêt suffisant.

a. Le bâtiment n'avait en effet pas été jugé devoir être « maintenu » dans le précédent plan de site de 1993, faute sans doute de qualités suffisantes retenues à l'époque. Cela étant, un quart de siècle s'est écoulé depuis, et il est admis sur le principe que le regard porté sur le patrimoine et les critères de la protection évoluent avec le temps. Cet élément doit ainsi être relativisé compte tenu de l'écoulement du temps.

b. Le bâtiment n'a effectivement pas été classé, ni porté à l'inventaire, comme le fait observer la recourante. L'inclusion dans un plan de site constitue toutefois une mesure de protection distincte du, et alternative au, classement ou à l'inscription. La recourante n'établit ni ne soutient que ces mesures constitueraient un préalable à la protection par un plan de site.

c. Le bâtiment n'a pas plus fait l'objet d'une publication. Comme le fait toutefois observer le DT, tel est le cas de nombreux bâtiments « maintenus » par le plan de site, et même de bâtiments aujourd'hui classés mais longtemps ignorés. L'absence de publication ou d'intérêt montré par les publications scientifiques, qui ne prétendent pas à l'exhaustivité et n'ont pas pour fonction de recenser, ne permet pas d'inférer que le bâtiment est dépourvu de valeur patrimoniale. Cela étant, la fiche de recensement peut être regardée comme une publication manifestant de l'intérêt pour le bâtiment et son intégration au site.

d. L'inventaire ISOS est fondé sur l'art. 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (LPN - RS 451), qui charge le Conseil fédéral d'établir, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale. Celui-ci peut se fonder sur des inventaires dressés par des institutions d'État ou par des organisations œuvrant en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques. Les critères qui ont déterminé le choix des objets sont indiqués dans les inventaires. Ils ne paraissent pas a priori semblables à ceux qui déterminent la protection par les plans de site, et les éventuelles critiques adressées par l'inventaire ISOS au bâtiment ne sont pas de nature à priver de sa pertinence la procédure de protection par le plan de site.

- 25/29 - A/1517/2020

e. Le 14 juin 2016, la CMNS a préavisé la poursuite de l'instruction du projet, et la modification de ce dernier. Elle a salué la conservation du gabarit et valorisé la position d'articulation urbaine du bâtiment entre deux formes de bâti, l'une plus ancienne témoignant du caractère historique du front de quai et l'autre récente et presque entièrement dévolue aux activités bancaires. Elle a relevé que le bâtiment formait la tête de l'îlot, ce qui pouvait justifier un traitement différent de la façade côté place Bel-Air. Elle a salué le choix d'éléments minéraux pour la façade.

Certes, ce faisant, la CMNS n'a pas exclu la reconstruction, comme le relève la recourante, mais son préavis recense déjà toutes les qualités (motifs de la façade, différenciation sur la place, articulation avec l'environnement ancien et bancaire) qui seront invoquées à l'appui du maintien du bâtiment.

Le fait que la CMNS approuvera finalement le « maintien » du bâtiment dans le plan de site suite à une réflexion globale n'est pas choquant, pas plus que le fait que cette réflexion ait été déclenchée par une succession de demandes visant le remplacement du bâti existant, circonstance qui n'a rien d'insolite, comme l'a relevé le DT.

f. Ainsi qu'il a été retenu plus haut, l'arrêté attaqué expose de manière circonstanciée les motifs à l'appui d'une protection du bâtiment par le plan de site. L'exposé des motifs à l'appui de la procédure de consultation permet de comprendre les critères retenus par l'autorité. La recourante a montré, dans les observations, puis l'opposition, et enfin le recours qu'elle a produits, qu'elle avait bien compris les enjeux de la modification du plan de site.

g. L'arrêté attaqué a attribué au bâtiment la valeur « intéressant » et justifié cette nouvelle appréciation par le fait que celui-ci s'insérait habilement dans son environnement, par sa linéarité horizontale et ses façades réinterprétant les cordons des immeubles anciens mitoyens voisins sur le quai Bezanson-Hugues, et répondait en même temps par sa façade côté place Bel-Air à la façade du Crédit Suisse. Pris isolément, le bâtiment témoignait de l'architecture bancaire d'après-guerre, adoptant une forme en bloc et une façade en grille. Le traitement différencié des trois façades constituait un atout, et non un défaut, et reproduisait un exemple fameux de la façade pignon sur l'immeuble « La Clarté ». L'immeuble avait à l'époque valu des commandes de sièges bancaires à ses concepteurs, ce qui était rare.

Le Conseil d'État s'est fondé sur le préavis favorable de la CMNS, laquelle avait approuvé une fiche de recensement qui détaillait toutes les qualités de l'immeuble.

La fiche de recensement a relevé le traitement distinct des façades, leur linéarité et leur longueur, leur réinterprétation des cordons des immeubles anciens voisins, l'adoption de la silhouette de bloc, exprimant un programme solide et

- 26/29 - A/1517/2020 rassurant plutôt que virtuose, même quand elle est interprétée par les architectes les plus habiles de la région. Le projet des architectes ZOLLIKOFER associe l'intégration au site et l'affirmation symbolique d'un programme prestigieux avec la façade-grille moderne, d'une manière pas très éloignée de l'œuvre d'Otto SALVISBERG exprimant une modernité tempérée toute helvétique.

Les qualités relevées sont nombreuses et diverses, elles comprennent plusieurs références externes inscrivant le bâtiment dans l'histoire bancaire genevoise et suisse, et elles sont exposées de façon compréhensible par le profane. La recourante ne saurait être suivie

lorsqu'elle soutient que la protection de l'immeuble serait insuffisamment étayée. On comprend de l'argumentaire de l'arrêté querellé et de la fiche de recensement qui la fondent que la valeur de l'immeuble a été réévaluée en fonction à la fois de ses qualités individuelles et de son insertion dans un tissu urbain partiellement composé d'immeubles de style bancaire d'après-guerre.

La recourante reproche à l'intimé de prendre en compte, au titre de la comparaison, des immeubles bancaires qui ne sont pas inclus dans le périmètre du plan de site. Le recours à ces références n'apparaît toutefois pas choquant, dans la mesure où l'immeuble pris isolément présente les qualités du style bancaire d'après-guerre, ce qui porte à le comparer à d'autres immeubles du même type et de même époque. Quant à son insertion, il n'apparaît pas plus choquant de le décrire comme un trait d'union entre l'alignement d'immeubles anciens du quai Bezanson-Hugues et les premiers spécimens du quartier des banques débutant place Bel-Air. Certes, ces derniers immeubles ne sont pas inscrits dans le plan de site, mais le même raisonnement peut être appliqué à toute la Rade, qui est inscrite plus largement dans la ville. Enfin, la prise en compte de la perspective formée avec les deux immeubles Crédit Suisse ne constitue qu'un des nombreux atouts ayant motivé la protection de l'immeuble.

La recourante soutient que la façade originelle ne peut être connue au vu du nombre des travaux effectués. Le transport sur place a au contraire montré qu'à l'exception de travaux de plaquage au rez-de-chaussée, de l'ajout – visible et réversible – de balcons côté place Bel-Air et de mâts sur le toit, la façade n'a pas subi de modifications et se trouve dans son état originel. La substance du bâtiment, qui est l'objet de la mesure de protection, est ainsi conservée.

L'arrêté querellé ne procède ainsi ni d'un excès ni d'un abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité.

h. La recourante invoque encore l'étude qu'elle a produite, qui établirait le peu de valeur patrimoniale du bâtiment. À ce propos, le DT observe à raison que ses auteurs se sont concentrés sur le bâtiment lui-même, sans prendre véritablement en compte son intégration, ni le fait que la réévaluation ayant conduit au nouveau plan de site a examiné une septantaine de bâtiments pour finalement en protéger

- 27/29 - A/1517/2020 une trentaine. La comparaison avec d'autres bâtiments des architectes ZOLLIKOFER n'apparaît guère pertinente s'agissant d'évaluer celle de leurs créations qui est inscrite dans la Rade. La conclusion que l'œuvre n'est pas majeure, fût-elle fondée, n'atténue pas la nécessité de la protéger au titre de son intégration, comme interprétation particulière et unique de la façade grille de type bancaire (avec différenciation entre façades), dans le site de la Rade. L'intimé pouvait considérer sans excès ni abus de son pouvoir d'appréciation que l'étude n'était pas propre à invalider les options de protection du patrimoine consacrées dans le plan litigieux. 12) La recourante se plaint d'une violation de la garantie de la propriété.

a. Il n'est pas contesté que la mesure querellée est fondée sur une base légale.

b. Les impératifs de protection du patrimoine sont par nature d'intérêt public. En l'espèce, il n'est pas douteux que la protection du patrimoine bâti d'après-guerre de style bancaire poursuit bien un intérêt public.

La recourante évoque la nécessité que la qualité puisse être reconnue par la population, ce qui constitue en réalité une condition développée à l'appui des classements d'objets. Tel n'est pas l'objet de la présente procédure.

c. La recourante reproche enfin au maintien de l'immeuble d'engendrer pour elle des coûts insupportables. Elle produit une estimation montrant une différence de CHF 3'067'582.48 entre l'« hypothèse démolition-reconstruction à neuf » et l'« hypothèse rénovation », tenant au seul poste du « gros œuvre 1 ».

Le coût de la rénovation n'est pas de nature à faire obstacle, à lui seul et par principe, à la protection du patrimoine bâti, à peine de priver cette dernière de toute efficacité. Pour le surplus, le projet de rénovation n'a pas encore été produit par la recourante, et de nombreuses possibilités, tant esthétiques que techniques semblent à ce stade être ouvertes. Ainsi, l'estimation n'est pas de nature à établir un coût insupportable pour elle.

La recourante se plaint encore que la conservation l'empêchera de s'adapter aux standards modernes de hauteur de plafond. Elle n'établit toutefois pas que des bureaux rénovés dans un bâtiment protégé et jouissant d'une considération nouvelle ne trouveront pas preneur pour ce motif. Il est observé pour le surplus que de nombreux immeubles de bureaux de l'époque ont été protégés et ont conservé les mêmes dimensions.

Suivant le même raisonnement, de nombreux immeubles issus d'une époque moins sensible aux impératifs de parcimonie énergétique ont pu être rénovés pour satisfaire au mieux aux nouveaux critères.

- 28/29 - A/1517/2020

La recourante se plaint enfin du caractère aveugle du rez-de-chaussée. Le DT a toutefois indiqué plus d'une fois que l'ouverture du rez-de-chaussée n'était pas exclue, mais devait être soumise avec le projet de rénovation à la CMNS.

Les griefs seront écartés. 13) La recourante se plaint enfin de la violation de la planification directrice.

Le DT a observé avec raison que le maintien du bâtiment était conforme au PDCn 2030, qui prévoit une densification ponctuelle du secteur de l'immeuble et diverses mesures de protection du patrimoine, étant précisé que les mesures de protection prévues par le PDCN 2030 ne constituent pas un obstacle à des mesures additionnelles de protection.

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté 14) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

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