

GE_GERICHTE ATA/567/2008 vom 4. November 2008

GE Cour de justice, 2008-11-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_567_2008

FR: GE_GERICHTE ATA/567/2008 du 4 novembre 2008

IT: GE_GERICHTE ATA/567/2008 del 4 novembre 2008

Regeste

Résumé: Recours contre l'adoption du plan de site "les squares de Montchoisy" rejeté. L'adoption d'un plan de site est la mesure la plus adaptée au vu de l'importance du périmètre et de la volonté de protéger tant les bâtiments que les aménagements extérieurs. Cette mesure qui vise à préserver la valeur d'ensemble présentée par les quatre squares, répond à un intérêt public et respecte le principe de proportionnalité.

Erwägungen

E. 1

Le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (art. 40 al. 9 LPMNS ; art. 35 al. 1 et 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30 ; art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

En tant que propriétaire d'immeuble compris dans le périmètre du plan de site n° 29'559A-133, Protex S.A. a qualité pour recourir. Elle a préalablement utilisé la voie de l'opposition (art. 35 al. 4 LaLAT). Son recours est donc recevable.

E. 2

La recourante conclut à l'annulation, d'une part, de l'arrêté du Conseil d'Etat rejetant son opposition au plan de site 29'559A-133 et, d'autre part, à celui approuvant ledit plan de site.

E. 3

Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA et 35 al. 5 LaLAT). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA et art. 6 al. 9 LGZD).

E. 4

Les plans d'affectation du sol soulèvent essentiellement des questions d'opportunité alors que l'exercice du pouvoir d'appréciation intervient en principe dans le cadre de la délivrance de l'autorisation de construire. C'est alors à ce stade que l'autorité devra déterminer si le projet répond aux prescriptions particulières du plan d'affectation du sol qui régit le secteur en cause.

S'agissant plus particulièrement de l'opportunité, il découle de l'article 33 alinéa 3 lettre b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) que les plans d'affectation doivent pouvoir être soumis, sur recours, à une autorité jouissant d'un libre

pouvoir d'appréciation. Le Tribunal administratif n'est cependant pas habilité à examiner l'opportunité des mesures d'aménagement dont il a à connaître sur recours (art. 61 al. 2 LPA et 35 LaLAT ; J.-C. PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000, vol. I, p. 526 ; T. TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3ème journée du droit de la propriété, 2000, p. 10).

E. 5

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'article 26 alinéa 1 de la Constitution fédérale de la

- 16/22 - A/1331/2008 Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) ; pour être compatible avec cette disposition, l'assujettissement doit donc reposer sur une base légale, 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 p. 221 et les arrêts cités).

E. 6

a. La LPMNS a notamment comme buts la conservation des monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et des antiquités immobilières ou mobilières situés ou trouvés dans le canton (art. 1 let. a LPMNS) et la préservation de l'aspect caractéristique du paysage et des localités, des immeubles et des sites dignes d'intérêt, ainsi que des beautés naturelles (art. 1 let. b LPMNS). Dans ce cadre, la loi divise 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 (MGC 1974, IV, p. 3245 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.44/2004 du 12 octobre 2004).

b. Les monuments et antiquités sont traités au chapitre II de la loi (art. 4 à 25 LPMNS) qui 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) et qui prévoit en outre des instruments pour la protection concrète de certains objets, à savoir l'inscription à l'inventaire (art. 7 ss LPMNS) et le classement par un arrêté du Conseil d'Etat (art. 10 ss LPMNS).

c. La nature et les sites sont, quant à eux, traités au chapitre V (art. 35 à 41 LPMNS). Sont protégés les sites et paysages, espèces végétales et minéraux qui présentent un intérêt biologique, scientifique, historique, esthétique ou éducatif (art. 35 al. 1 LPMNS). Constituent notamment des sites, les paysages caractéristiques, tels que les rives, les coteaux et les points de vue (art. 35 al. 2 let. a LPMNS) ainsi que les ensembles bâtis qui méritent d'être protégés pour eux-mêmes ou en raison de leur situation privilégiée (art. 35 al. 2 let. b LPMNS).

Le Conseil d'Etat peut 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 (art. 38 al. 1 LPMNS). Ce plan et ce règlement déterminent notamment les mesures propres à assurer la sauvegarde ou l'amélioration des lieux tels que maintien des bâtiments existants, alignement aux abords des lisières de bois et forêts ou de cours d'eau, angles de vue, arborisation ; les conditions relatives aux constructions, installations et exploitations de toute nature (implantation, gabarit, volume, aspect, destination) ; les cheminements ouverts au public ainsi que les voies d'accès à un site ou à un point de vue ; les réserves naturelles (art. 38 al. 2 LPMNS). Un tel plan, qualifié de plan d'affectation

spécial, déploie des effets contraignants pour les particuliers (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.801/1999 du 16 mars 2000 ; T. TANQUEREL, La participation de la population à l'aménagement du territoire, 1988, p. 260).

- 17/22 - A/1331/2008

d. Le projet de plan de site est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat, du Grand Conseil ou d'une commune ; il est mis au point par le département dans le respect de la demande et en collaboration avec la commune et la CMNS, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers (art. 39 al. 1 LPMNS).

e. Dans le cadre de l'adoption d'un plan de site, les préavis de la commune et de la CMNS sont obligatoires (art. 40 al. 3 LPMNS et 5 al. 2 let. 1 du règlement général 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 ; ATA/884/2003 du 2 décembre 2003).

E. 7

Le plan de site litigieux a pour but d'assurer la protection de l'ensemble des squares de Montchoisy pour leurs qualités urbanistiques, architecturales et paysagères, dans l'esprit du plan de morcellement établi en 1927 (art. 1 règlement). Délimité par la route de Frontenex, l'avenue William-Favre et les rues de Montchoisy et Ernest-Bloch, il comprend les quatre squares imaginés par MM. Brillard et Vial.

L'élaboration de ce plan a fait l'objet d'une étude complète et détaillée dont la CMNS a relevé la qualité. Au terme de celle-ci, le SMS a estimé que l'adoption d'un plan de site permettait de répondre aux objectifs de sauvegarde en conciliant les dimensions urbanistiques, architecturales, paysagères et artistiques de l'ensemble.

Au préalable, la CMNS avait considéré, le 28 octobre 2003, que les squares de Montchoisy faisaient partie des objets importants de l'architecture du 20ème siècle et méritaient d'être mis au bénéfice d'une mesure de protection. Lors de l'examen des demandes de construction d'attiques sur la toiture des bâtiments sis aux nos 12 et 14 avenue Ernest-Hentsch, le directeur du patrimoine et des sites avait souligné la qualité exceptionnelle des immeubles de ces squares qui formaient un ensemble architectural et urbain unique à Genève, d'une typologie originale articulée autour de squares paysagés et dans lequel tout se conjugait harmonieusement, volumes, gabarits, proportions, espaces libres jusqu'aux détails constructifs et décoratifs.

Par ailleurs, les préavis requis par la loi, soit celui de la CMNS du 27 février 2007, pris en séance plénière, et celui du conseil municipal de la Ville de Genève du 18 avril 2007, sont tous deux favorables.

Ainsi, tant les autorités appelées à se prononcer dans le cadre de la procédure que d'autres spécialistes ont reconnu les qualités patrimoniales, urbanistiques et historiques des squares de Montchoisy et la nécessité d'adopter un plan de site. Le tribunal de céans a également pu se rendre compte, lors du transport sur place, de la valeur du périmètre, composé des quatre squares et des

- 18/22 - A/1331/2008 immeubles les entourant. Cette mesure est la plus adaptée au vu de l'importance du périmètre concerné et de la volonté de protéger tant les bâtiments que les aménagements extérieurs.

Il est vrai que certains immeubles, dont celui de la recourante, ne sont pas l'œuvre de Maurice Braillard et ont été réalisés ultérieurement. Toutefois, cet élément n'est pas pertinent car les squares de Montchoisy restent une réalisation d'ensemble que le plan de site entend préserver. Le Conseil d'Etat était dès lors fondé à adopter un plan de site pour le périmètre concerné.

E. 8

La recourante conteste l'existence d'un intérêt public justifiant l'assujettissement de son immeuble aux mesures de protection instituées par le plan de site et son règlement et invoque l'intérêt public à la construction de logements.

E. 9

a. 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).

b. Dans la pratique, la balance d'intérêts publics divergents est souvent extrêmement délicate et à la limite de ce que l'on peut encore qualifier de juridique : il s'agit d'arbitrages aux retombées diverses, importantes et durables, où les valeurs à respecter ou à réaliser se trouvent enchevêtrées dans des considérations politiques, financières et techniques. Ainsi, lorsque l'administration est appelée à prendre une décision concrète et que la loi applicable n'a pas elle-même préalablement fixé la hiérarchie des valeurs, elle devra d'abord identifier les intérêts en jeu, privés ou publics, puis les confronter, en rapport avec les effets prévisibles des mesures qu'elle envisage, pour déterminer lequel doit prévaloir (P. MOOR, Droit administratif, vol. 1 : Les fondements généraux, Berne 1994, pp. 399 et 414 ss).

E. 10

Comme vu précédemment, en tant qu'ensemble les squares de Montchoisy présentent une valeur patrimoniale, urbanistique et historique. Dans les avis rendus lors des demandes d'autorisation de construire, la valeur des immeubles de l'avenue Ernest-Hentsch est appréciée tant par la CMNS que par le directeur du patrimoine et des sites. Pour ce dernier, ceux-ci font incontestablement partie de l'ensemble Montchoisy tel que planifié par Maurice Braillard en 1927, car ils

- 19/22 - A/1331/2008 obéissent au même dispositif urbanistique et leurs gabarits sont alignés sur ceux des immeubles antérieurs dans un souci évident de compléter l'unité. Le tribunal de céans a lui-même pu observer les différents gabarits des immeubles et apprécier la reproduction du dénivelé de la pente, tant au niveau des toitures qu'au niveau des rez-de-chaussée, qui confère une cohérence à l'ensemble du site. L'étude réalisée en décembre 2006 relève que l'ensemble de Montchoisy est représentatif de l'urbanisation de certains grands domaines aux abords de la ville et exprime un nouveau modèle d'espace public. Elle a évalué la qualité architecturale et urbanistique des édifices, leur état ainsi que

les inscriptions et les décors présents dans les halls. Les bâtiments formant les quatre squares ont ainsi fait l'objet d'un examen attentif au terme duquel ils ont été répertoriés en "exceptionnel", "intéressant", "intérêt secondaire" ou encore "sans intérêt". S'agissant de l'immeuble sis au n° 14 avenue Ernest-Hentsch, il s'insère dans le plan d'ensemble tel qu'établi par Maurice Braillard et Louis Vial et a été jugé "intéressant". Il n'existe aucun motif de s'écarter de cette appréciation et de dénier à l'immeuble de la recourante la valeur que des personnes compétentes lui ont reconnue.

L'adoption du plan de site et de son règlement vise dès lors à préserver les squares de Montchoisy et répond à un intérêt public.

E. 11

S'agissant du besoin de logements, le tribunal de céans précisera qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur le refus opposé à la construction d'attiques sur les immeubles de l'avenue Ernest-Hentsch, les décisions du département du 25 avril 2006 n'ayant pas fait l'objet de recours. Il sera néanmoins relevé que la requête déposée par la recourante visait la création d'un appartement.

Pour ce qui est de la loi modifiant la LCI (10088) du 22 février 2008, entrée en vigueur le 22 avril 2008, l'article 23 alinéa 3 dispose que, pour permettre la construction de logements supplémentaires, le département peut autoriser une augmentation de la hauteur du gabarit, à condition que celle-ci ne compromette pas l'harmonie urbanistique de la rue ; il est notamment tenu compte du gabarit des immeubles voisins. Après consultation de la commune et de la CMNS, le département établit des cartes indicatives, par quartier, des immeubles susceptibles d'être surélevés (art. 23 al. 3, 1ère phr.). Cette loi tient ainsi compte de la problématique de la protection du patrimoine et du respect de l'identité architecturale de Genève (cf MGC [En ligne], Séance 25 du 22.02.2008 à 15h30, Disponible sur : http://www.geneve.ch/grandconseil/memorial/data/560305/25/560305_25_partie12.asp.) Il n'est ainsi nullement établi qu'une surélévation des immeubles situés dans le périmètre du plan de site serait admissible même en l'absence d'un tel plan.

Ainsi, s'il est incontestable que Genève se trouve dans une situation de pénurie et que la construction de logements répond à un intérêt public important, il n'existe pas d'éléments concrets qui permettent, en l'état, de considérer que

- 20/22 - A/1331/2008 l'adoption du plan querellé empêche la réalisation d'un nombre important de logements, contrairement à un cas jugé précédemment par le tribunal de céans (ATA/151/2007 du 27 mars 2007). Le Conseil d'Etat n'a dès lors pas mésusé de son pouvoir d'appréciation dans le cas d'espèce en faisant primer l'intérêt au maintien d'un élément du patrimoine important sur l'intérêt à la construction de logements.

E. 12

La recourante invoque également la violation du principe de la proportionnalité.

Le principe de la proportionnalité 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 il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 124 I 40 consid. 3e p. 44/45 ; 119 Ia 348 consid. 2a p. 353 ; 118 Ia 394 consid. 2b p. 397). Sous ce dernier aspect (principe de proportionnalité au sens étroit), une mesure de protection des monuments est incompatible avec la Cst. si, dans la pesée des intérêts en présence, elle

produit des effets insupportables pour le propriétaire. Savoir ce qu'il en est ne dépend pas seulement de l'appréciation des conséquences financières de la mesure critiquée, mais aussi de son caractère nécessaire : plus un bâtiment est digne d'être conservé, moins les exigences de la rentabilité doivent être prises en compte (ATF 118 Ia 384 consid. 5e p. 393).

E. 13

Aux termes de l'article 3 du règlement, le caractère de l'ensemble du site doit être préservé, en particulier les principes architecturaux et les aménagements extérieurs. Pour les travaux améliorant le confort ou réalisant des économies d'énergie, une étude préalable menée en coordination avec les services concernés est nécessaire, de manière à respecter l'architecture des bâtiments. Par ailleurs, les demandes d'autorisation de construire portant sur des travaux susceptibles de modifier les typologies, les éléments de construction ou les matériaux des bâtiments maintenus, de catégorie A et B, doivent être accompagnées d'une étude d'ensemble (art. 8 règlement). Pour les bâtiments de catégorie B, les éléments particulièrement dignes de protection caractérisant la valeur des bâtiments, à savoir la modénature des façades, le profil des toitures, les aménagement et les décors des halls d'entrée et des cages d'escalier, doivent être sauvegardés (art. 4 règlement).

Le règlement distingue quatre catégories de bâtiments en fixant des règles propres à chacune. Il tient ainsi compte de l'évaluation faite par l'étude du plan de site et permet des solutions nuancées. De plus, les mesures de protection qu'il institue sont destinées à sauvegarder la valeur et la substance des bâtiments. Leur but n'est ni d'empêcher toute intervention ni de figer les édifices mais de maintenir la cohérence et de sauvegarder la qualité d'ensemble du site. Les restrictions apportées à la garantie de la propriété par le plan de site et son règlement restent

- 21/22 - A/1331/2008 dès lors adaptées et adéquates pour atteindre le but poursuivi. Par ailleurs, aucun élément ne permet de considérer qu'elles engendreraient des sacrifices trop importants pour les propriétaires.

La recourante ne peut dès lors se prévaloir ni d'une violation du principe de la proportionnalité, ni d'une expropriation matérielle.

E. 14

La recourante se plaint encore d'inégalité de traitement. Elle se prévaut de la construction d'attiques sur des immeubles réalisés par Maurice Braillard et de modifications intervenues qui ont été autorisées par le département. Ce grief doit toutefois être rejeté dans la mesure où il met en cause les conditions des autorisations délivrées et qu'il ne porte pas sur la mesure de protection, objet de la présente procédure. De plus, les bâtiments cités par la recourante sont également inclus dans le périmètre du plan, aucune inégalité de traitement ne peut dès lors être invoquée.

E. 15

Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 2'500.- sera mis à la charge de Protex S.A. Aucune indemnité ne sera allouée au Conseil d'Etat (art. 87 LPA).

* * * * *