

GE_GERICHTE A/221/2014 vom 23. Februar 2016

GE Cour de justice, 2016-02-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_221_2014

FR: GE_GERICHTE A/221/2014 du 23 février 2016

IT: GE_GERICHTE A/221/2014 del 23 febbraio 2016

Regeste

PROTECTION DES MONUMENTS ; MESURE DE PROTECTION ; CONSTRUCTION ET INSTALLATION ; PERMIS DE CONSTRUIRE ; IMMEUBLE ; ARCHITECTURE | Annulation de refus d'autorisation de surélévation de deux immeubles adjacents faisant partie d'un ensemble de sept bâtiments construits en 1938 et 1939, soumis à tort par le département à la protection des ensembles du XIXe siècle et du début du XXe siècle. Interprétation des dispositions légales instaurant la protection. Compte tenu de la date de construction des bâtiments, située après le début du XXe siècle et de leur architecture moderne qui se distingue clairement de celle des immeubles de type fazyste, il n'est pas possible de considérer que ces bâtiments puissent bénéficier de ladite protection, indépendamment de leur intérêt architectural ou patrimonial et des autres mesures de protection dont ils pourraient bénéficier, cas échéant. Renvoi du dossier pour instruction complémentaire et nouvelle décision. | LCI.89ss

Erwägungen

E. 2

de la route de Florissant. On distinguait des différences de style, de niveau de corniche et/ou de toitures entre eux. Le département a confirmé que ces bâtiments étaient de périodes différentes. Le bâtiment en face de l'avenue Jules-Crosnier présentait un autre style architectural. Il était de sept niveaux sur rez sans attique. Les rez-de-chaussée des 17-25, rue de Contamines étaient surélevés. Depuis cette rue, on voyait l'attique de l'immeuble n o 13, faisant face aux 14-16, route de Florissant. Les bâtiments côté avenue Jules-Crosnier en face des blocs 14-16, route de Florissant étaient de typologie diverse et de construction plus récente. 19) Le 17 juillet 2015, le département a transmis le dossier de l'autorisation de surélévation des bâtiments considérés comme un ensemble protégé par la CMNS, sis 31-35, rue de l'Athénée, angle rue de Contamines, visible depuis le lieu du transport sur place (DD 104'345-1). Il a également répondu aux questions posées lors du transport sur place sans pouvoir établir l'élévation de la route de Florissant jusqu'à l'intersection de l'avenue Bertrand. Les « bow-windows » présents sur la façade pignon du n o 17, rue de Contamines avaient été conçus dès l'origine, en 1938, 1939, par les constructeurs. Les immeubles 4, 6, 8 et 12, route de Florissant avaient été conçus par Léon BOVY entre 1904 et 1914 et n'avaient jamais fait l'objet de surélévations. Le n o 10, route de Florissant avait été construit dans les années soixante en remplacement d'une école privée construite en 1882. Ce dernier bâtiment n'avait fait l'objet d'aucune surélévation et n'était au bénéfice d'aucune protection patrimoniale, contrairement aux autres immeubles. Le dossier concernant la surélévation des immeubles de la rue de l'Athénée n'était en rien comparable avec celle litigieuse. La CMNS avait rendu un préavis favorable en relevant entre autres l'état des toitures existantes, l'alignement du gabarit du projet sur celui des bâtiments voisins et le respect de l'harmonie

de l'ensemble. Le projet ne portait que sur la transformation et l'aménagement de combles ainsi que sur la construction d'un attique. L'installation de téléphonie mobile sise au 17, rue de Contamines avait été autorisée le 19 novembre 2004 (DD 99'363). La CMNS n'avait pas été consultée. 20) Le 20 août 2015, Domulor et la SI ont déposé des observations complémentaires. À la hauteur de l'avenue Bertrand, la route de Florissant était à la cote 410, au niveau de la rue Gaspard-Valette, le sol était à la cote 409. Le groupe de bâtiments se trouvant en amont de la rue de Contamines était compris entre les cotes 406 et 407. Les bâtiments sis au 14-16, route de Florissant étaient un mètre plus bas à la cote 405. Cette différence de hauteur était encore accentuée par le fait que le rez de ces immeubles se situait en dessous du niveau de la rue. Les immeubles construits par Léon BOVY et ceux réalisés par MM. PERRIN et PORTIER ne pouvaient former un ensemble. La CMNS avait retenu que les bâtiments sis 31 à 35, rue de l'Athénée et 30, rue de Contamines formaient un ensemble au sens de l'art. 89 LCI. Les travaux consistaient en l'ajout d'un seul niveau, soit une surélévation d'un étage. La CMNS avait exigé que le quatrième immeuble non concerné par l'autorisation soit modifié par la suite selon les mêmes principes. En l'espèce, les bâtiments 14 et 16 étaient surélevés simultanément. La situation était encore plus favorable. 21) Le 19 août 2015, le département a réitéré sa position. L'unité architecturale et urbanistique de l'ensemble était complète. Ce dernier n'appartenait pas à la catégorie d'ensembles qui se caractérisait par une certaine diversité et dont la protection était moins étendue. 22) Le 25 août 2015, le département a encore confirmé ne pas pouvoir produire l'élévation de la route de Florissant, compétence lui était donnée de l'exiger, cas échéant, auprès des requérants. 23) Suite à quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées le 24 septembre 2015. 24) Le détail de l'argumentation des parties ainsi que des pièces figurant au dossier sera repris en tant que de besoin dans la partie en droit du présent arrêt. EN DROIT 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) Les recourantes concluent notamment à l'annulation d'un émolument de CHF 220.-, selon bordereau du département du 9 décembre 2013. Cette conclusion n'étant pas motivée, elle est irrecevable (art. 65 al. 2 LPA). 3) Le litige porte sur le refus d'autorisations préalables de construire une surélévation simultanée de deux immeubles contigus, sis en deuxième zone de construction. Il n'est pas contesté que le projet respecte les gabarits imposés par la LCI. 4) Le refus du département repose entièrement sur le préavis émanant de la CMNS, consultée en cours d'instruction de la requête en autorisation de construire, parce que le département et la CMNS ont considéré que ces bâtiments étaient soumis aux art. 89 et ss LCI, protégeant les « ensembles du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle » selon le titre de la section 2 du chapitre IX intitulé « zones protégées » de la LCI. Les immeubles concernés datent de 1938 et 1939. Ils ne figurent pas sur la liste indicative établie par le département concernant les ensembles soumis aux art. 89 et ss LCI. La question de savoir si la protection instaurée par ces dispositions s'applique bien aux bâtiments se pose, dès lors que la loi contient une borne temporelle : « le début du XX^e siècle ». 5) a. Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle

qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; ATF 138 II 557 consid. 7.1 p. 565 ; 138 II 105 consid. 5.2 p. 107; 132 V 321 consid. 6 p. 326 ; 129 V 258 consid. 5.1 p. 263/264 et les références citées). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 138 II 217 consid. 4.1 p. 224 ; 133 III 175 consid. 3.3.1 p. 178 ; 125 II 206 consid. 4a p. 208/209 ; ATA/422/2008 du 26 août 2008 consid. 7). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 119 Ia 241 consid. 7a p. 248 et les arrêts cités). b. Le juge est donc, en principe, lié par un texte légal clair et sans équivoque. Ce principe n'est cependant pas absolu. En effet, il est possible que la lettre d'une norme ne corresponde pas à son sens véritable. Ainsi, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que le texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 138 II 557 consid. 7.1 p. 565-566 ; 138 V 445 consid. 5.1 p. 451 ; 131 I 394 consid. 3.2 p. 396 ; 131 II 13 consid. 7.1 p. 31 ; 130 V 479 consid. 5.2 p. 484 ; 130 V 472 consid. 6.5.1 p. 475). En dehors du cadre ainsi défini, des considérations fondées sur le droit désirable ne permettent pas de s'écarter du texte clair de la loi surtout si elle est récente (ATF 118 II 333 consid. 3e p. 342 ; 117 II 523 consid. 1c p. 525). c. S'agissant plus spécialement des travaux préparatoires, bien qu'ils ne soient pas directement déterminants pour l'interprétation et ne lient pas le juge, ils ne sont pas dénués d'intérêt et peuvent s'avérer utiles pour dégager le sens d'une norme. En effet, ils révèlent la volonté du législateur, laquelle demeure, avec les jugements de valeur qui la sous-tendent, un élément décisif dont le juge ne saurait faire abstraction même dans le cadre d'une interprétation téléologique (ATF 119 II 183 consid. 4b p. 186 ; 117 II 494 consid. 6a p. 499 ; ATA/537/2008 du 28 octobre 2008 consid. 12). Les travaux préparatoires ne seront toutefois pris en considération que s'ils donnent une réponse claire à une disposition légale ambiguë et qu'ils aient trouvé expression dans le texte de la loi (arrêt du Tribunal fédéral 2C_939/2011 du 7 août 2012 consid. 4 ; ATF 124 III 126 consid. 1b p. 129 ; ATA/202/2013 du 27 mars 2013 consid. 7). En l'espèce, bien que la notion de « début de siècle » soit claire en elle-même, elle implique de par son sens des limites temporelles floues, en tout cas en ce qui concerne la fin de la période à laquelle il est fait référence. 6) a. Le sens commun du terme « début de siècle » renvoie à ceux de « milieu de siècle » et « fin de siècle ». Par définition, ces périodes recouvrent alors environ une trentaine d'années. Ce terme se distingue ainsi de celui de « première moitié du siècle », qui lui présuppose une division en deux moitiés de siècle uniquement. b. À l'examen des travaux préparatoires à l'adoption de ces articles en 1983, il apparaît que le projet déposé par le député Denis BLONDEL, sous le titre « quartiers du XIX^e siècle », visait à protéger ces quartiers d'une architecture assez homogène et qui méritaient d'être sauvegardés. Faisant l'historique de développement de la ville, il indiquait notamment, dans l'exposé des motifs, qu'au début du XX^e siècle et jusqu'à la première guerre mondiale, le centre de la ville n'avait plus vu de réalisation nouvelle significative sur le plan de l'urbanisme et de l'architecture, car il était entièrement occupé par les constructions alors récentes du siècle précédent. L'apparition des premières constructions en béton armé dès 1920 marquait la rupture entre deux modes de construire fondamentalement différents. Le député ajoutait que des mesures de sauvegarde des bâtiments du XIX^e siècle devaient donc logiquement prendre en considération cette date comme limite d'une époque de notre architecture. Il terminait en précisant que la loi visait à

moduler les dispositions de la LCI en faveur d'une sauvegarde des quartiers qui nous avaient été légués par nos prédécesseurs du XIX e siècle. Le projet de loi précisait encore que l'unité architecturale des ensembles construits avant 1920 dans les secteurs de la première et deuxième zone de construction, devait être préservée afin de sauvegarder le caractère propre aux quartiers du XIX e siècle (MGC 1980/I p. 992- 995). Lors des débats de préconsultation, un député avait relevé que s'agissant de protéger la « ceinture fazyste », il faudrait trouver un moyen de définir l'architecture fazyste ou, tout au moins, sa période (MGC 1980/I p. 1000). La commission du Grand Conseil chargée de l'examen du projet de la loi dite BLONDEL avait constaté que la date limite de 1920 était évidemment commode et correspondait approximativement aux besoins, mais qu'elle laissait de côté des immeubles éventuellement dignes de protection. La commission avait donc préféré retenir comme fin de la période de construction à protéger le « début du XX e siècle » plutôt qu'une date précise. Plus loin, le rapporteur soulignait qu'en parlant de XIX e siècle et de début du XX e siècle, le législateur donnait une définition suffisamment précise, mais permettant de tenir compte des cas réellement intéressants qui pouvaient être postérieurs à 1920. Lors des débats, il avait aussi été précisé, par un député, que lors des travaux de commission qui avaient duré plus de deux ans, une liste de huit ensembles concernés par le maintien avait été produite par le département. De l'avis de l'auteur du projet de loi, cette liste était presque complète. c. La loi invite le département à établir et publier sans tarder une liste indicative des ensembles visés par la protection (art. 90 al. 4 LCI). Sur cette base, le département a publié deux séries d'ensembles retenus, en novembre 1985 puis en octobre 1989. Cette liste indicative de quarante-six ensembles retient des immeubles construits en majorité entre la fin du XIX e siècle et les années vingt. Seuls cinq ensembles contiennent quelques immeubles construits après 1930 : en 1931 (quatre sur seize, MS-e 45, rue de Montchoisy), 1934 (un immeuble sur six, MS-e 40, rue de Rive), 1931-1933 (huit sur trente, MS-e 37, place Edouard-Claparède), 1930-1931 (dix-huit sur vingt-cinq, MS-e 36, rue du Pré-Jérôme) et 1930 (trois sur neuf, MS-e 19, avenue Théodore-Weber). Aucun ensemble protégé n'est constitué d'immeubles construits uniquement après 1930. Dans le préambule de ce répertoire des ensembles du XIX e siècle et du début du XX e siècle, le service des monuments et sites indique d'ailleurs que les ensembles retenus sont particulièrement représentatifs des constructions qui s'édifièrent à Genève entre le milieu du XIX e siècle et le premier tiers du XX e siècle. d. Le choix du législateur d'une liste indicative, laisse une grande marge d'appréciation au département chargé de l'application de ces dispositions. Au cas par cas, le département a fait bénéficier de la protection des art. 89 et ss LCI des ensembles ne figurant pas sur la liste indicative. Cette manière de faire a régulièrement été confirmée par la chambre de céans en raison du caractère indicatif de la liste (ATA/1366/2015 du 21 décembre 2015 ; ATA/539/2009 du 27 octobre 2009). e. Dans sa jurisprudence, la chambre administrative a également précisé que le fait que la construction soit postérieure à la période fazyste n'était pas un obstacle à la qualification d'ensemble protégé par les art. 89 et ss LCI (ATA/1366/2015 précité, toutefois dans le cas d'un bâtiment construit en 1894 ; ATA/495/2009 du 6 octobre 2009 pour un ensemble dont la date de planification ou de construction n'était pas exactement déterminée mais se situait entre 1926 et 1931). f. Le Tribunal fédéral, amené à examiner l'application faite de ces dispositions de protection, a relevé, s'agissant de ce dernier ensemble, que le législateur avait entendu donner une définition suffisamment précise, mais qui permettait de tenir compte des cas réellement intéressants qui pouvaient être postérieurs à 1920, date de rupture que le législateur avait renoncé à inscrire dans la loi afin de garder une certaine

souplesse (arrêt du Tribunal fédéral 1C_514/2009 du 10 mars 2010 consid. 4.1). 7) Les éléments d'interprétation qui précèdent permettent de retenir que la fin de la période concernée par la protection des ensembles du XIX e siècle et du début du XX e siècle se situe à la fin du premier tiers du siècle, soit une dizaine d'année après la date pivot de 1920, retenue lors de l'adoption des dispositions concernées et généralement admise comme représentant un tournant dans le mode de construction. 8) En plus de la date de construction de l'ensemble, s'agissant de l'application de la protection instaurée par les art. 89 et ss LCI, il faut prendre en compte le fait qu'il s'agit, en l'espèce, de bâtiments d'architecture moderne qui se distinguent clairement des immeubles de type fazyste, comme en témoignent notamment les toits terrasses, les bandeaux de fenêtres ainsi que les balcons. Il ne s'agit donc pas d'un ensemble de bâtiments dont la construction daterait du début du siècle et qui n'aurait été achevé qu'à la fin des années trente, mais bien d'un ensemble moderne représentatif du mode de construire de son époque. En conséquence, malgré la souplesse voulue par le législateur, reconnue par la jurisprudence de la chambre de céans et confirmée par le Tribunal fédéral, il n'est pas possible de considérer que les bâtiments concernés par la demande de surélévation, puissent bénéficier de la protection des art. 89 et ss LCI, indépendamment de leur intérêt architectural ou patrimonial et des autres mesures de protection dont ils pourraient bénéficier, cas échéant. Il découle de ce qui précède que les décisions du département, fondées entièrement sur la non-conformité du projet avec les art. 89 et ss LCI, doivent être annulées et le recours admis sur ce point. 9) Le département est tenu de se prononcer sur tous les éléments qui concernent l'autorisation (art. 3 al. 4 LCI). En l'espèce toutefois, le projet n'a pas été examiné plus avant par le département en raison de la protection appliquée à tort. Notamment, le projet n'a pas été examiné par la commission d'architecture chargée de rendre un préavis concernant l'esthétique du projet (art. 15 al. 1 et 2 LCI). En conséquence, le dossier sera renvoyé au département pour instruction complémentaire et nouvelles décisions. 10) Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge des recourantes (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- chacune leur sera allouée, à charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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