

GE_GERICHTE A/3666/2022 vom 25. April 2023

GE Cour de justice, 2023-04-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3666_2022

FR: GE_GERICHTE A/3666/2022 du 25 avril 2023

IT: GE_GERICHTE A/3666/2022 del 25 aprile 2023

Erwägungen

E. 2

Les recourantes concluent à une jonction avec la cause A/3088/2020.![endif]>![if>

E. 2.1

L'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune (art. 70 al. 1 LPA).![endif]>![if>

E. 2.2

En l'espèce, ni les parties ni les problématiques juridiques ne sont les mêmes. Les causes ne seront en conséquence pas jointes. Toute contradiction est évitée par le prononcé des arrêts le même jour.![endif]>![if>

E. 3

Les recourantes sollicitent différentes mesures d'instruction.![endif]>![if>

E. 3.1

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 ; 142 III 48 consid. 4.1.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant ; il suffit que le juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 142 III 433 consid. 4.3.2 ; 141 III 28 consid. 3.2.4).![endif]>![if>

E. 3.2

En l'espèce, plusieurs des mesures sollicitées concernent le dossier parallèle de la demande de mise à l'inventaire des quatre immeubles (cause A/3665/2022). Ces requêtes ne sont en conséquence pas directement pertinentes pour la présente cause et doivent, à ce titre déjà, être écartées. Elles ne sont pour le surplus pas fondées, conformément aux considérants qui suivent.![endif]>![if>

E. 3.3

Les recourantes concluent à la production du procès-verbal de la séance de la CMNS 2 du 1^{er} décembre 2020, indiquant précisément les personnes présentes, celles qui se sont récusées ou abstenues, celles ayant participé à la formulation du préavis litigieux, ainsi que celles qui l'auraient validé par circulation. Or, l'art. 15 al. 1 de la loi sur les commissions officielles du 18 septembre 2009 (LCOF - A 2 20) prévoit que toutes les séances de commission, dont la CMNS (art. 5 let. m RCOF), et de sous-commissions font l'objet de procès-verbaux, qui ne sont pas publics. Ces procès-verbaux constituent des projets de décisions et se rapportent uniquement à la formation de l'opinion des membres de l'autorité. Ils ne peuvent dès lors pas être transmis aux parties (ATA/275/2023 du 21 mars 2023 consid. 2.2.1 ; ATA/830/2022 du 23 août 2022 consid. 3c ; ATA/940/2021 du 14 septembre 2021 consid. 5). Partant, les recourantes ne peuvent prétendre à la production de ces documents internes à l'administration.

E. 3.4

Les recourantes sollicitent l'audition d'un représentant de la CMNS 2 « afin de comprendre comment les membres présents se sont convaincus de la réalité des deux circonstances de fait erronées ». Dans leur réplique, ils concluent à l'audition d'un membre cité nommément afin de connaître la composition de la CMNS 2 lors de la séance du 1^{er} décembre 2020. Or, l'audition d'un représentant de la sous-commission est sans pertinence pour l'issue du litige, conformément à ce qui suit. Le préavis de la CMNS 2 a été adopté, à la majorité des membres présents, conformément aux considérants qui suivent. La façon dont chaque membre s'est forgé sa conviction est sans pertinence.

E. 3.5

Les recourantes concluent à l'audition de plusieurs témoins, hors administration cantonale, aux fins de prouver la valeur historique et architecturale des bâtiments, à l'instar de l'ancien chef du SMS, devenu conservateur de monuments et sites du canton de Vaud, ou des personnes ayant participé au recensement de 1991. Enfin, une expertise judiciaire devait être ordonnée. L'ancien chef du SMS est décédé récemment. L'audition des personnes ayant procédé au recensement de 1991 apparaît dénué de pertinence, celui-ci ayant été réactualisé en 2018. Par ailleurs, l'autorité intimée ne nie pas la valeur patrimoniale des bâtiments. Elle a toutefois procédé à une pesée des intérêts, contradictoires, en présence, et a, pour plusieurs raisons qu'elle a développées, fait primer celui de la construction de logements. Les faits étant établis, il ne sera pas donné suite aux demandes de complément d'instruction.

E. 3.6

Les recourantes concluent à la délivrance, par la CMNS, d'un nouveau préavis. Elles n'indiquent toutefois pas quelle base légale fonderait une telle demande, étant précisé qu'à teneur de l'art. 5 al. 3 in fine 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), lorsqu'un préavis est exprimé par une sous-commission, il vaut préavis de la commission. La requête doit être rejetée, ce qui suit confortant cette conclusion.

E. 3.7

Les recourantes concluent à un transport sur place. Elles n'indiquent toutefois pas les raisons pour lesquelles cette mesure d'instruction serait nécessaire. Le dossier contient de nombreuses pièces, y compris des photos, les fiches de 1991 décrivant les biens concernés, des plans de chacun des étages de chacun des immeubles qui permettent de se

rendre compte des surfaces et de l'agencement des pièces notamment. La chambre de céans considère être en possession d'un dossier complet, en état d'être jugé.

E. 4

Les recourantes invoquent une violation de l'art. 21 RCOF. Dans le rapport d'activité 2019-2020, le président de la CMNS indiquait que celle-ci s'était organisée en deux sous-commissions, comprenant chacune une dizaine de délégués. En raison de la pandémie, les séances s'étaient tenues par vidéo-conférence dès octobre 2020. Le rapport précise que les sous-commissions avaient dû siéger à cinq durant les derniers mois de 2020, ce qui incluait la séance du 1^{er} décembre 2020. Le quorum n'était pas respecté.!

E. 4.1

Sauf disposition légale ou réglementaire contraire, une séance de commission ne peut être valablement tenue que si la moitié des membres sont présents, plus la présidence. Cas échéant, la séance est reportée à une date à fixer ultérieurement dans un délai raisonnable (art. 21 RCOF).! À teneur de l'art. 18A RCOF, entré en vigueur le 6 octobre 2020, les séances peuvent être tenues par vidéoconférence, lorsque deux tiers des membres de la commission y consentent ou que de justes motifs le commandent, notamment en cas d'urgence ou d'épidémie (al. 1). Le président apprécie l'existence de justes motifs (al. 2). La CMNS s'organise librement et peut déléguer certaines de ses attributions à des sous-commissions (art. 47 al. 3 LPMNS ; 3 al. 1 RPMNS). En cas d'empêchement, les membres d'une sous-commission doivent se faire représenter par un autre membre ou membre suppléant de la commission (art. 3 al. 3 RPMNS).

E. 4.2

En l'espèce, l'autorité intimée a indiqué, sans être contredite, que la séance du 1^{er} décembre 2020 s'est tenue en présentiel. Elle a précisé les noms des six commissaires qui y avaient participé. Elle a produit la feuille de présence de ladite séance comprenant les six signatures. Le quorum était en conséquence respecté. ! Dans leur réplique, les recourantes ont modifié leur argumentation alléguant que le quorum serait à sept, au vu de la liste dactylographiée produite et comprenant treize noms. Cette allégation est contraire au rapport d'activité 2020 – 2021 rendu par la CMNS qui précise avoir « été contrainte de modifier fortement son fonctionnement en conséquence de l'épidémie de coronavirus. Ses activités avaient été suspendues dès le 16 mars 2020 par suite de l'arrêté du Conseil d'État. Dès la reprise du traitement des dossiers de demande définitive (DD) par l'OAC, la commission avait mis en place un mode de fonctionnement exceptionnel des sous-commissions par groupes de cinq participants, avec validation des préavis par circulation. Fait sans précédent, les séances plénières avaient été tenues par visio-conférence à partir du mois d'octobre 2020, permettant de maintenir des débats de qualité, garantir la pleine représentativité de la commission et assurer des conditions optimales de sécurité ». Conformément aux pièces du dossier, la CMNS 2 a été composée de neuf membres à compter du 1^{er} janvier 2021 seulement. La CMNS 2 a donc valablement siégé à six membres, dont le représentant de A_____, le 1^{er} décembre 2020, en présentiel.

E. 4.3

Les recourantes contestent la validité du préavis du 1^{er} décembre 2020, l'estimant fondé sur des éléments de fait erronés : les deux éléments sur lesquels s'était fondée la sous-commission, à savoir le fait que 20'000 m² de surfaces brutes de plancher auraient

déjà été accordées à la propriétaire et le fait que « toutes les options possibles » pour tenter de sauvegarder tout ou partie des bâtiments avaient déjà été examinées, seraient faux.

!endif]>![if> S'agissant des droits à bâtir, la CMNS indique que « le 13 janvier 1982, le Conseil d'État adopte le PLQ 27'457 qui accorde la réalisation de 20'000 m² de plancher dans le secteur D ». Or, d'une part, le PLQ précise « l'aménagement de ce secteur sera défini ultérieurement (20'487 m² de plancher maximum) ». D'autre part, A_____ avait évoqué, dans une lettre du 13 janvier 2012, la question des droits à bâtir encore disponibles du périmètre en proposant une concentration sur une parcelle, en remplacement de la villa, voire sur deux parcelles. S'agissant de l'analyse d'autres alternatives, le concours a permis d'en discuter et d'en examiner à tout le moins onze autres, dont deux proposaient respectivement le maintien de trois bâtiments ou du seul 1_____, projets qui n'ont pas été retenus. Le préavis n'est en conséquence pas fondé sur des éléments factuels erronés.

E. 5

Les recourantes invoquent une violation des art. 7 et 10 LPMNS. Celle portant sur l'art. 7 LPMNS, relatif à l'inscription à l'inventaire, concerne toutefois la cause parallèle.

!endif]>![if> L'art. 10 al. 1 LPMNS prévoit que pour assurer la protection d'un bâtiment ou d'une antiquité au sens de l'art. 4 LPMNS, le Conseil d'État peut procéder à son classement par voie d'arrêté assorti, au besoin, d'un plan approprié. Lorsqu'une procédure de classement est ouverte à la demande d'une association au sens de l'art. 63 LPMNS, celle-ci est partie à la procédure (art. 10 al. 2 et 12 al. 3 LPMNS), la commune du lieu de situation est consultée (art. 14 LPMNS et 22 al. 3 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). La CMNS formule ou examine les propositions de classement d'immeubles (art. 5 al. 2 let. d RPMNS). Le département jouit toutefois, sous réserve d'excès ou d'abus de pouvoir, d'une certaine liberté d'appréciation dans les suites à donner dans un cas d'espèce, quel que soit le contenu des préavis, ceux-ci n'ayant qu'un caractère consultatif (ATA/1024/2019 du 18 juin 2019 consid. 4a et les références citées).

E. 5.1

Conformément à l'art. 4 LPMNS, sont protégés les monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et les 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 ou leurs abords (let. a) et les immeubles et les sites dignes d'intérêt, ainsi que les beautés naturelles (let. b).

!endif]>![if> Un monument au sens de la LPMNS est toujours un ouvrage, fruit d'une activité humaine. Tout monument doit être une œuvre digne de protection du fait de sa signification historique, artistique, scientifique ou culturelle. 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. Un édifice peut également devenir significatif du fait de l'évolution de la situation et d'une rareté qu'il aurait gagnée. Les particularités du bâtiment doivent au moins apparaître aux spécialistes et trouver le reflet dans la tradition populaire sans trop s'en écarter (ATA/353/2021 du 23 mars 2021 consid. 8 ; ATA/561/2020 du 9 juin 2020 consid. 5b). 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 (Philip VOGEL, La protection des monuments historiques, 1982, p. 25). La jurisprudence a pris acte de cette évolution (ATF 126 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_300/2011 du 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 qualifiés 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/555/2022 du 24 mai 2022 consid. 5b et les références citées). 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. 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 ; 118 Ia 384 consid. 5a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_32/2012 du 7 septembre 2012 consid. 6.1 ; ATA/555/2022 précité et les références citées).

E. 5.2

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/1296/2022 du 20 décembre 2022 consid. 6c ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 508 p. 176 et la jurisprudence citée). Les autorités de recours se limitent 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/1296/2022 précité ; ATA/1261/2022 du 13 décembre 2022 consid. 4d et les références citées). La chambre 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/135/2022 du 1 er mars 2022 consid. 9g).>[if> 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/1024/2019 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/1214/2015 précité). Lorsque l'autorité s'écarte des préavis, la chambre de céans peut revoir librement l'interprétation des notions juridiques indéterminées, mais contrôle sous le seul angle de l'excès et de l'abus de pouvoir, l'exercice de la liberté d'appréciation de l'administration, en mettant l'accent sur le principe de la proportionnalité en cas de refus malgré un préavis favorable et sur le respect de l'intérêt public en cas d'octroi de l'autorisation malgré un préavis défavorable (ATA/451/2017 du 25 avril 2017 ; ATA/814/2014 du 28 octobre 2014 et les références

citées ; ATA/453/2011 du 26 juillet 2011). Ce principe exige qu'une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; 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 (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 ; 136 IV 97 consid. 5.2.2 et les arrêts cités ; 135 I 233 consid. 3.1).

E. 5.3

En matière d'aménagement du territoire, l'art. 33 LAT dispose que le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution (al. 2), que la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral (al. 3 let. a) et qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen (al. 3 let. b). Ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit ; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la décision contestée devant elle est juste et adéquate. Cela étant, la garantie de l'accès au juge autorise les tribunaux à faire preuve de retenue lors du contrôle de notions juridiques indéterminées, en particulier lorsqu'il s'agit d'apprécier des circonstances locales, ce qui leur permet de préserver la marge de manœuvre des instances inférieures et, en particulier celles des communes. Afin de respecter l'autonomie communale conformément à l'art. 50 al. 1 Cst., une autorité de recours ne peut pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou remplacer une appréciation adéquate de la commune par sa propre appréciation. Par ailleurs, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis, l'autorité de recours doit s'imposer une certaine retenue, pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis (arrêt du Tribunal fédéral 1C_548/2021 du 24 février 2023 consid. 5.1 et les références citées).

E. 5.4

La chambre administrative a déjà tranché le fait que faire primer l'intérêt public à la construction de nouveaux logements sur celui de la protection d'un bâtiment, même en cas de préavis de la CMNS favorable au classement de l'immeuble, ne relevait pas d'un abus du pouvoir d'appréciation du Conseil d'État en cette période de crise du logement (ATA/932/2020 du 22 septembre 2020 consid. 7 ; ATA/843/2019 du 30 avril 2019 consid. 9c ; ATA/692/2014 du 2 septembre 2014).

E. 5.5

En l'espèce, le Conseil d'État n'a jamais nié ou remis en doute les qualités architecturales du bâtiment n° 1 _____ ni de l'ensemble de quatre immeubles auquel il appartient, quand bien même il n'a pas tranché si l'immeuble précité, pris isolément, répondait aux critères justifiant un classement. Cette question souffrira de rester indécise au vu de ce qui suit. Il sera toutefois relevé que la fiche du recensement le concernant, à l'instar d'ailleurs de l'argumentation des recourants, évoquent quasiment toujours cet immeuble dans son contexte, soit son appartenance à un ensemble résidentiel construit entre 1931 et 1933. Le Conseil d'État a toutefois relevé avoir déjà effectué la pesée des intérêts en présence, à plusieurs reprises. Ce sont ici deux intérêts publics qui s'opposent, soit celui de la protection du patrimoine et celui de la construction de logements en période de

pénurie. En effet, lors de l'adoption du PLQ n° 27'457, en 1982 déjà, une surface brute de plancher de 20'487 m² avait été mentionnée pour les quatre parcelles. Le bâtiment concerné s'inscrit dans un secteur en ZD3, déjà urbanisé, pour lequel la mise à jour du schéma directeur du plan directeur cantonal de 2030 (ci-après : PDCn 2030), adoptée par le Grand Conseil le 10 avril 2019 et approuvée par la Confédération le 18 janvier 2021, projette la poursuite de la densification différenciée en réalisant les potentiels restants. Il sera rappelé que selon la première mise à jour du concept de l'aménagement cantonal du PDCn 2030, les objectifs stratégiques sont organisés en trois grands domaines dont le premier est l'urbanisation. À ce titre, le besoin en logements était évalué à 50'000 à réaliser entre 2011 et 2030 et qu'à fin 2017, 12'000 logements avaient été construits. 84'000 habitants supplémentaires étaient prévus entre 2016 et 2030, et 51'000 de plus à l'horizon 2040. À cela s'ajoute que le SMS a rendu le 29 janvier 2018 un préavis favorable à la démolition de l'immeuble n° 1 _____ aux conditions qu'un reportage photographique extérieur et intérieur du bâtiment lui soit fourni et que l'autorisation de démolir soit subordonnée à l'acceptation de l'autorisation des travaux de remplacement par l'autorité compétente. Dans ces conditions, le département a autorisé la démolition (M 6 _____) des quatre immeubles. Enfin, le 1^{er} décembre 2020, dans le cadre d'une demande de mise à l'inventaire déposée après la délivrance des autorisations de démolir et de construire cent quatre-vingts quatre logements, la CMNS a préavisé défavorablement la mesure de protection des quatre immeubles. Ce faisant, l'autorité intimée s'est fondée sur des critères objectifs et pertinents, sans violer la loi ni le pouvoir d'appréciation qui est le sien. Elle ne s'est ainsi pas écartée sans motif prépondérant, dûment pesé, de l'autorité consultative. Cet arrêté s'inscrit dans la continuité de la pesée de ces deux intérêts contradictoires, telle qu'effectuée depuis de nombreuses années par le département, dans le cas très particulier du présent dossier qui, notamment, s'inscrit sur plusieurs décennies, a fait l'objet d'un concours d'architecture il y a dix ans auquel les milieux du patrimoine ont été associés et a vu le SMS cautionner la démolition des bâtiments et la CMNS être d'accord avec le refus de mise à l'inventaire de l'ensemble. Par conséquent, ce grief doit être écarté. L'art. 12 al. 5 LPMNS est par ailleurs respecté, le Conseil d'État rejetant d'autres mesures de protection éventuelle. Mal fondé, le recours sera rejeté.

E. 6

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge solidaire de recourants (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée à la propriétaire à la charge des recourants, pris solidairement (art. 87 al. 2 LPA).!<endif>>!<if>
* * * * *

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