

Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 1/2}  
1P.842/2005 /col

Arrêt du 30 novembre 2006  
Ire Cour de droit public

Composition  
MM. les Juges Féraud, Président,  
Aeschlimann et Fonjallaz.  
Greffier: M. Jomini.

Parties  
Fondation des logements pour personnes âgées et isolées (FLPAI),  
recourante, représentée par Me Lucien Lazzarotto, avocat,

contre

Société d'art public, r  
intimée, représentée par Me Christian Pirker, avocat,  
Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, Chancellerie d'Etat, case postale 3964, 1211  
Genève 3,  
Tribunal administratif de la République et canton de Genève, case postale 1956, 1211 Genève 1.

Objet  
protection des monuments historiques,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Genève  
du 1er novembre 2005.

Faits:

A.

La Fondation des logements pour personnes âgées et isolées (ci-après: FLPAI) est propriétaire de la parcelle n° 4435 du registre foncier de la commune de Genève, section Petit-Saconnex. Il s'y trouve un bâtiment d'habitation construit au début des années 1930, qui comporte 39 appartements de 1,5 pièces (bâtiment G 109, à l'adresse route des Franchises 28).

B.

La Société d'art public (section genevoise de l'organisation Patrimoine suisse) a adressé le 18 mars 2003 au Conseil d'Etat de la République et canton de Genève une requête tendant au classement du bâtiment G 109, en application des art. 10 ss de la loi cantonale sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS). En substance, elle a fait valoir que cet immeuble à coursives conçu par Frédéric Metzger, typique de l'architecture du mouvement moderne à Genève, était le dernier témoin de la première étape d'un ensemble de logements sociaux, la "Cité Vieusseux" (oeuvre de l'architecte Maurice Braillard). Selon elle, même si la "Cité Vieusseux" n'existe plus et si le bâtiment G 109 est dégradé, celui-ci serait toutefois encore très proche de son état d'origine et les qualités intrinsèques de ce fragment justifieraient sa sauvegarde ainsi que sa réhabilitation.

La FLPAI s'est opposée au classement de son bâtiment. Elle avait en effet un projet de construction d'un nouveau bâtiment d'habitation sur sa parcelle, comportant des appartements de 4 et 5 pièces. En vue de la réalisation de ce projet, la FLPAI a adressé le 20 mai 2003 au Département cantonal de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL; actuellement: Département des constructions et des technologies de l'information - ci-après: le département cantonal) une demande d'autorisation pour la démolition du bâtiment G 109. Parallèlement, avec la Société coopérative d'habitation Genève, elle a déposé une demande de renseignements en vue d'une procédure d'autorisation pour la reconstruction de six immeubles, sur la parcelle n° 4435 ainsi que sur deux terrains adjacents.

Le 1er octobre 2003, le conservateur cantonal des monuments a établi un rapport où, notamment, il qualifie le bâtiment litigieux de représentatif du "mouvement moderne"; il s'agirait d'un exemple unique à Genève de logements réalisés selon le concept de l'"Existenzminimum" de la période de l'entre-deux-guerres. Les conclusions de ce rapport sont les suivantes:

"Un classement de l'immeuble situé au n° 28 de la route des Franchises se justifie. L'immeuble n'est plus dans un état de conservation satisfaisant mais sa rénovation dans des conditions économiques

raisonnables est parfaitement envisageable. Ceci à condition de prévoir une nouvelle affectation compatible (par exemple des logements pour apprentis ou étudiants). Sa démolition, par contre, priverait notre patrimoine d'un objet intéressant pour le moins au niveau régional (à l'échelon suisse romand) voire national."

La commission cantonale des monuments et des sites (CMNS) a ensuite, sur la base des explications du conservateur, émis le 28 octobre 2003 un préavis favorable au classement.

C.

Par un arrêté du 25 août 2004, le Conseil d'Etat a rejeté le requête de classement du bâtiment G 109. Il a effectué une pesée des intérêts entre, d'une part, l'intérêt à la réalisation du projet de démolition-reconstruction de la FLPAI, qui permettrait d'augmenter la capacité d'accueil des habitants dans un confort plus compatible avec le mode de vie actuel, et d'autre part les préoccupations des milieux de protection du patrimoine, qui voient dans ce bâtiment l'un des rares témoins subsistant aujourd'hui de l'architecture du "mouvement moderne" à Genève, illustrant un concept d'habitat inédit à l'époque et destiné aux besoins des plus démunis - étant rappelé qu'en 1985 déjà, les milieux de protection du patrimoine s'étaient opposés à la démolition du bâtiment G 109, et que le propriétaire avait obtenu l'autorisation de démolir les bâtiments voisins à condition que le bâtiment G 109 soit maintenu. Le Conseil d'Etat s'est référé à une proposition élaborée par un "comité pour la sauvegarde du bâtiment G 109", selon laquelle il serait possible de réaliser, tout en maintenant ce bâtiment, un nombre de logements correspondant à celui envisagé dans le projet de démolition-reconstruction de la FLPAI; or, selon l'arrêté, dans le projet de

la FLPAI, la surface moyenne par pièce habitable serait supérieure d'environ 6 m<sup>2</sup>, et le nombre de logements mis sur le marché serait plus élevé. En conclusion, le Conseil d'Etat a déclaré privilégier l'intérêt public attaché à la construction de logements, par rapport à l'intérêt lié à la protection du patrimoine.

D.

La Société d'art public a recouru au Tribunal administratif cantonal contre l'arrêté du Conseil d'Etat. Après diverses mesures d'instruction dont une inspection locale (transport sur place), le Conseil d'Etat a été invité à déposer des déterminations écrites sur les coûts et modalités d'une rénovation du bâtiment G 109, sur le nombre, la surface et les loyers des appartements projetés, ainsi que sur les aides étatiques envisageables. Ces déterminations ont été déposées le 28 septembre 2005.

Le Tribunal administratif a statué sur le recours par un arrêt rendu le 1er novembre 2005. Il l'a admis et par conséquent il a annulé l'arrêté du 25 août 2004, puis il a renvoyé la cause au Conseil d'Etat afin qu'il procède au classement du bâtiment G 109. La juridiction cantonale a considéré que ce bâtiment était un monument au sens de l'art. 4 LPMNS, puis elle a contrôlé la pesée des intérêts effectuée par le Conseil d'Etat dans le cadre de l'art. 10 LPMNS, qui fixe les conditions du classement d'un monument. Selon l'arrêt du Tribunal administratif, la réhabilitation de l'immeuble en logements pour étudiants et/ou apprentis répondait à un besoin de la population, la FLPAI était habilitée par ses statuts à créer de tels logements, et il ressortait "des pièces estimatives versées à la procédure que les coûts de rénovation du bâtiment litigieux ne [seraient] pas exorbitants par rapport à celui afférent à l'édification d'un nouvel immeuble"; néanmoins, l'opération de remise en état serait aujourd'hui "particulièrement lourde et coûteuse" mais cela résulte du "délabrement avancé" du bâtiment, ce dont la FLPAI serait en grande partie responsable parce qu'elle n'aurait pas entrepris de travaux d'entretien durant près de trente ans.

Revoyant l'appréciation du Conseil d'Etat, le Tribunal administratif a finalement retenu ce qui suit (consid. 14):

"S'agissant du nombre, de la surface et des loyers des appartements projetés, il ressort du dossier qu'après rénovation du bâtiment et selon le contre-projet adopté, ce ne sont pas moins de 108 logements, dont 40 dans le bâtiment litigieux, qui seront mis à disposition d'une catégorie de la population touchée par la pénurie de logements, contre 125 dans le cadre du projet de l'intimée. Certes, la surface et le nombre des pièces de ceux-ci seront moins importants que dans le projet de la FLPAI. Ces éléments ne sont toutefois pas à eux seuls déterminants, dans le cadre de la pesée globale des intérêts à laquelle l'autorité doit procéder. Ainsi, compte tenu des loyers qui pourront être encaissés après travaux, la rénovation du bâtiment apparaît économiquement viable. Il appartiendra pour le surplus à la FLPAI de solliciter les diverses aides étatiques envisageables. Enfin, sous l'angle du respect du principe de la proportionnalité, cette solution est la seule à permettre un rapport raisonnable entre les intérêts publics et privés compromis."

E.

Agissant par la voie du recours de droit public, la FLPAI demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 1er novembre 2005 du Tribunal administratif, et d'inviter ce tribunal à rendre un nouvel arrêt confirmant le rejet de la demande de classement du bâtiment sis sur la parcelle n° 4435. Invoquant les art. 9, 26, 27 et 36 al. 3 Cst., elle se plaint de ce que son bâtiment aurait été qualifié arbitrairement de "monument", et de violations de la garantie de la propriété ainsi que de la liberté

économique, la mesure litigieuse, disproportionnée, la contraignant à conserver et rénover un bâtiment dont le rendement ne lui permettrait pas de couvrir son investissement, la destination prévue (des logements pour étudiants et apprentis) étant au surplus contraire à ses buts statutaires (se consacrer au logement des personnes âgées et isolées, ce dernier terme s'appliquant aux personnes âgées marginalisées ou risquant de l'être).

La Société d'art public conclut au rejet du recours.

Le Conseil d'Etat conclut à l'admission du recours et à l'annulation de l'arrêt attaqué.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

L'arrêt attaqué, qui renvoie la cause au Conseil d'Etat pour nouvelle décision, a un caractère incident. Le renvoi est toutefois assorti d'une instruction précise: le Conseil d'Etat doit prendre un arrêté de classement du bâtiment litigieux. Le gouvernement cantonal n'a ainsi plus aucune liberté de décision, s'agissant de l'application de l'art. 10 LPMNS et de la suite à donner à la requête de la Société d'art public. Dans ces conditions, l'arrêt du Tribunal administratif doit être assimilé à une décision finale, contre laquelle le recours de droit public est ouvert en vertu de l'art. 87 OJ (ATF 129 I 313 consid. 3.2 p. 317; cf. également ATF 128 I 3 consid. 1b p. 7; 116 la 442 consid. 1b p. 445).

Sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, le recours de droit public est de nature cassatoire et ne peut tendre qu'à l'annulation de la décision attaquée (ATF 131 I 137 consid. 1.2 p. 139, 166 consid. 1.3 p. 169 et les arrêts cités). Le chef de conclusions tendant à ce que le Tribunal administratif soit invité à confirmer le rejet de la requête de classement, est donc irrecevable. Pour le reste, les conditions de recevabilité des art. 84 ss OJ sont remplies et il y a lieu d'entrer en matière.

2.

L'assujettissement d'un immeuble à des mesures de conservation ou de protection du patrimoine bâti constitue une restriction du droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1 Cst.; 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). La recourante soutient que cette dernière condition n'est pas remplie et elle conteste, en premier lieu, que son bâtiment ait les qualités requises pour faire l'objet d'une mesure de classement; à ce propos, les normes du droit cantonal auraient été appliquées de manière arbitraire. Elle se plaint également d'une violation de la liberté économique (art. 27 Cst.), le classement ayant pour effet de la contraindre à choisir un certain type de locataires.

2.1 La loi cantonale sur la protection des monuments, de la nature et des sites a notamment pour but la conservation des monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture (art. 1 let. a LPMNS). Son chapitre II de la loi est consacré aux monuments et antiquités (art. 4 à 25 LPMNS). Il énonce en premier lieu le principe de la "protection générale" des monuments et antiquités (art. 4 à 6 LPMNS). Conformément à l'art. 4 let. a LPMNS, cette protection s'applique aux "monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture [...] qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif". La loi prévoit ensuite des instruments pour la protection concrète de certains objets, à savoir l'inscription à un inventaire cantonal (art. 7 ss LPMNS) et le classement (art. 10 ss LPMNS). L'art. 10 al. 1 LPMNS dispose que "pour assurer la protection d'un monument ou d'une antiquité au sens de l'art. 4, le Conseil d'Etat peut procéder à son classement par voie d'arrêté assorti, au besoin, d'un plan approprié". Le classement empêche la démolition de l'immeuble, les transformations importantes ou le changement de destination, à moins d'une autorisation du Conseil d'Etat (art. 15 al. 1 LPMNS), et le propriétaire est

tenu d'en assurer l'entretien (art. 19 LPMNS). L'art. 22 al. 1 LPMNS prévoit que l'Etat peut participer financièrement aux frais de conservation, d'entretien et de restauration des immeubles classés.

Pour reprendre la formule utilisée par le Tribunal administratif, la qualification de monument, au sens de l'art. 4 let. a LPMNS, est une condition nécessaire mais non suffisante pour procéder au classement, car il découle de l'art. 10 LPMNS que le Conseil d'Etat doit effectuer une pesée de tous les intérêts publics et privés en cause.

2.2 Le Tribunal administratif a considéré que le bâtiment litigieux était un monument au sens de l'art. 4 LPMNS. Si tel est le cas, l'intérêt public des restrictions de la propriété ordonnées pour en assurer la conservation peut en principe être reconnu (cf. ATF 126 I 219 consid. 2c p. 221; 119 la 305 consid. 4b p. 309 et les arrêts cités). 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 oeuvres 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 p. 25); la jurisprudence a déjà pris acte

de cette évolution (ATF 126 I 219 consid. 2e p. 223). 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. 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 la 270 consid. 4a p. 275; 118 la 384 consid. 5a p. 389).

2.3 La recourante estime qu'il est arbitraire de qualifier son bâtiment de "monument", pour différents motifs. La volonté de le conserver serait celle d'un cercle privilégié de spécialistes car, dans des pétitions adressées aux autorités cantonales et communales, de très nombreuses personnes se seraient prononcées en faveur de l'élimination d'un objet défigurant le quartier. L'intérêt de cet immeuble résiderait exclusivement dans une conception d'ensemble et dans son fonctionnalisme; or il se trouve aujourd'hui isolé, sans rapport de cohérence avec son environnement bâti, et il a perdu la faculté d'assurer les fonctions pour lesquelles il a été créé, ayant été conçu dans la perspective de besoins en matière de logement qui ont totalement changé.

Selon la jurisprudence relative à l'art. 9 Cst., l'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable; le Tribunal fédéral n'annulera la décision attaquée que lorsque celle-ci est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté, ou encore lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable; il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 132 I 175 consid. 1.2 p. 177; 131 I 217 consid. 2.1 p. 219 et les arrêts cités).

Il est rappelé dans l'arrêt attaqué que le Conseil d'Etat ne s'était pas prononcé sur la qualification de "monument" pour l'immeuble litigieux, mais qu'il lui avait toutefois reconnu un intérêt architectural, historique, culturel et éducatif. Le Tribunal administratif a considéré que cet immeuble méritait cette qualification en raison de sa rareté et de son rôle de témoin d'une époque, nonobstant le fait qu'il ne soit plus représentatif de la "Cité Vieusseux". Il s'est fondé sur les avis des organismes spécialisés de l'administration cantonale qui se sont prononcés dans ce sens, soit le conservateur cantonal des monuments et la commission cantonale des monuments et des sites. Un représentant de cette commission avait notamment exposé durant l'instruction que les particularités architecturales et la valeur de l'immeuble étaient reconnues dans la littérature spécialisée ou les ouvrages de référence en Suisse et qu'il s'agissait du meilleur exemple de l'architecture ouvrière des années 1930 en Suisse romande. En fonction de ces critères, il n'est pas manifestement insoutenable de considérer que le bâtiment litigieux présente, à divers titres, un intérêt tel qu'il puisse être qualifié de monument au sens de l'art. 4 let. a LPMNS. Le

grief d'arbitraire est donc, de ce point de vue, mal fondé. Cet aspect n'est toutefois pas décisif car il ne découle pas de cette qualification une obligation de classer.

2.4 La recourante critique le résultat de la pesée des intérêts effectuée par le Tribunal administratif en dénonçant une restriction disproportionnée de son droit de propriété. Le principe de la proportionnalité, consacré à l'art. 36 al. 3 Cst., veut qu'une mesure restrictive soit 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). L'examen par le Tribunal fédéral de la proportionnalité d'une mesure de protection d'un bâtiment ou d'un site est en principe libre mais il s'exerce avec une certaine retenue (cf. notamment ATF 126 I 219 consid. 2c p. 222). Sous cet angle, la jurisprudence du Tribunal fédéral, rappelée dans l'arrêt attaqué, précise que l'autorité ordonnant le classement d'un monument doit prendre des "précautions particulières" lorsque cette mesure a pour conséquence le maintien de l'affectation du bâtiment et l'obligation pour son propriétaire de poursuivre, même contre son

gré, une activité économique déterminée; il faut donc établir les faits de telle manière qu'apparaissent clairement toutes les conséquences du classement, des points de vue de l'utilisation future du bâtiment et des possibilités de rendement pour son propriétaire (ATF 126 I 219 consid. 2h p. 225/226).

La présente affaire est particulière parce que le Conseil d'Etat, autorité compétente pour décider du classement des monuments historiques, a refusé de prendre un arrêté dans ce sens. Il n'a pas ignoré les intérêts liés à la protection du patrimoine architectural, puisqu'il a pris l'avis des organismes spécialisés et qu'il n'en a pas contesté les éléments factuels. Toutefois, dans ces conditions, le Conseil d'Etat n'a pas examiné le rendement que la recourante pourrait retirer de son immeuble en cas de classement, et le montant des aides financières étatiques n'a jamais été évalué; cela n'était

pas critiquable vu sa décision à ce stade. Le Tribunal administratif a complété l'instruction mais il n'a pas déterminé de manière claire toutes les conséquences du classement, notamment ses conséquences financières pour la recourante. Il a considéré que les coûts de rénovation ne seraient pas "exorbitants" par rapport à ceux d'une nouvelle construction, tout en admettant que cette opération "particulièrement lourde et coûteuse". S'agissant du rendement prévisible, il a effectué une appréciation sommaire globale, tenant compte non seulement d'un projet de la recourante pour la mise en valeur de sa parcelle mais également d'un projet d'un

autre promoteur, la Société coopérative d'habitation Genève, qui pourrait être réalisé simultanément; cette appréciation globale tient compte du nombre de logements qui pourraient être mis à disposition sur plusieurs parcelles. Or aucune évaluation, même approximative, n'a été faite du rendement des appartements de l'immeuble litigieux, compte tenu de la catégorie de locataires visés, soit des étudiants et des apprentis; sous l'angle de la proportionnalité, c'est bien le rendement de l'immeuble dont le classement est ordonné qui est déterminant (notamment en comparaison avec celui escompté par le propriétaire sans le classement), et non pas le rendement d'une opération immobilière plus vaste, où la perte sur l'exploitation d'un immeuble serait en quelque sorte compensée par des perspectives de profit dans la location d'autres bâtiments. Les conséquences du classement ne doivent en effet être appréciées que du point de vue du monument en cause. Par ailleurs, le Tribunal administratif enjoint la recourante de "solliciter les diverses aides étatiques envisageables", sans toutefois estimer le montant de ces subventions. Aucun renseignement n'est en outre donné sur les modalités pratiques de collaboration entre le propriétaire et l'administration cantonale, laquelle n'avait du reste, avant l'annulation de l'arrêté du Conseil d'Etat du 25 août 2004, pas de motif d'examiner d'office ces questions (à propos de la nécessité de cette collaboration, découlant de l'application du principe de la proportionnalité: ATF 126 I 219 consid. 2h p. 226). Dans ces conditions, les indications figurant dans l'arrêt attaqué sont nettement insuffisantes pour que l'on puisse qualifier la restriction de conforme au principe de la proportionnalité. Il s'ensuit que le grief de violation de la garantie de la propriété est fondé.

2.5 Le recours de droit public doit donc être admis pour ce motif. Vu la nature cassatoire de ce moyen de droit (cf. supra, consid. 1), l'arrêt attaqué doit être annulé et il n'y a pas lieu de se prononcer sur le contenu de la nouvelle décision que le Tribunal administratif sera amené à rendre dans la présente contestation. Il est en conséquence superflu d'examiner les autres griefs de la recourante, notamment le grief de violation de la liberté économique.

3.

Il se justifie de renoncer à percevoir un émolument judiciaire. L'intimée, qui succombe, devra payer à la recourante une indemnité à titre de dépens (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours de droit public est admis, dans la mesure où il est recevable, et l'arrêt rendu le 1er novembre 2005 par le Tribunal administratif de la République et canton de Genève est annulé.

2.

Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

3.

Une indemnité de 3'000 fr., à payer à la recourante Fondation des logements pour personnes âgées et isolées à titre de dépens, est mise à la charge de l'intimée Société d'art public.

4.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Conseil d'Etat et au Tribunal administratif de la République et canton de Genève.

Lausanne, le 30 novembre 2006

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: