RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1232/2006-CE **ATA/569/2006**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 31 octobre 2006

dans la cause

PRO NATURA GENÈVE

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. L'article 46 de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS - L 4 05) institue une commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) dont les membres sont nommés par le Conseil d'Etat au début de chaque législature (al. 1).

2. Le renouvellement de la CMNS devait intervenir avant le 28 février 2006.

   Par courrier du 23 décembre 2005, le directeur de la direction du patrimoine et des sites du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département) a demandé à Pro Natura Genève (ci-après : Pro Natura ou l'association) de présenter une liste de candidats au choix du Conseil d'Etat, en application des articles 46 à 49 LPMNS, 3 à 8 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) et 5A de la loi concernant les membres des commissions officielles du 24 septembre 1965 (A 2 20).

3. Le 23 janvier 2006, Pro Natura a annoncé la candidature de Mme Barbara Tirone.

4. Le 6 février 2006, le département s'est adressé aux associations de défense du patrimoine bâti et naturel (Société d'art public [ci-après : SAP], Action patrimoine vivant [ci-après : APV], World Wide Fund for Nature [ci-après : WWF], et Pro Natura). A une exception près, il n'avait reçu des associations susmentionnées qu'une seule candidature. Il en résultait que sur les huit sièges auxquels les associations avaient droit, seul cinq étaient actuellement pourvus. Un délai complémentaire au 10 février 2006 était imparti aux associations précitées pour présenter des délégués supplémentaires.

5. Pro Natura n'a pas présenté d'autres candidatures.

6. Le 1er mars 2006, le Conseil d'Etat a pris un arrêté (ACE) relatif à la désignation des membres de la commission des monuments de la nature et des sites.

   Sept membres étaient élus par le Grand Conseil et trois par l'association des communes genevoises. Les onze membres titulaires et les trois suppléants appartenaient à APV (un membre titulaire, un membre suppléant), à l'association Le Boulet (un membre titulaire), au WWF (deux membre titulaires), à la SAP (deux membres titulaires) à la fédération des architectes et ingénieurs (deux membres titulaires, un membre suppléant), à la fédération genevoise des métiers du bâtiment (un membre titulaire), à la Chambre genevoise immobilière

(un membre titulaire), à Agri Genève (un membre titulaire) et à ProNatura (un membre suppléant).

7. Le 16 mars 2006, Pro Natura s'est adressée au Conseil d'Etat.

Elle avait été surprise de découvrir la composition de la CMNS et de constater que parmi les onze membres titulaires figuraient deux représentants du WWF et aucun de Pro Natura. Or, depuis plusieurs années, l'association avait toujours pu déléguer un de ses membres parmi les onze membres titulaires de la CMNS. Cette désignation de la représentante de Pro Natura en qualité de suppléante constituait une forme de mise à l'écart et l'association se posait la question de savoir si cette décision devait être interprétée comme un désaveu à son encontre qui aurait, aux yeux du gouvernement, davantage démérité que d'autres associations de protection de l'environnement. Pro Natura s'interrogeait sur l'application faite par le Conseil d'Etat du principe de l'égalité de traitement, la loi imposant au gouvernement non seulement de désigner une majorité de délégués d'associations, mais aussi de traiter de façon équitable les différentes associations d'importance cantonale.

Et Pro Natura de conclure : « dans la mesure où il existe vraisemblablement une voie de recours contre votre arrêté du 1er mars 2006 (reçu le 6), nous vous saurions gré de bien vouloir nous communiquer votre point de vue sur ce qui précède d'ici au 31 mars 2006 ».

8. Pro Natura a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre l'ACE précité par acte du 3 avril 2006.

Elle a repris les arguments développés devant le Conseil d'Etat, relevant qu'elle n'avait reçu aucune réponse de la part de ce dernier. En fonction des observations qui seraient développées dans le cadre de la procédure, elle se réservait le droit de retirer son recours.

Elle conclut à l'annulation de l'ACE du 1er mars 2006 et à ce que le Conseil d'Etat soit invité à procéder à une nouvelle désignation des membres de la CMNS conformément au droit applicable et en particulier au principe de l'égalité de traitement, avec suite de frais et dépens.

9. Le Conseil d'Etat s'est déterminé sous la plume du département le 15 mai 2006 et a conclu au rejet du recours.

Le Tribunal administratif était compétent pour connaître du recours interjeté par Pro Natura en application des articles 62 alinéa 1 LPMNS, 56A alinéas 1 et 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ E 2 05 et 4 alinéa 1 lettre a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

La qualité pour recourir de Pro Natura était sujette à discussion dans la mesure où l'on pouvait se demander si l'association remplissait les conditions requises par l'article 46 alinéa 2 lettre c LPMNS, à savoir si elle poursuivait des buts strictement définis par la LPMNS. En tout état, le département s'en remettait sur cette question à l'appréciation du tribunal de céans.

Sur le fond, la désignation des membres de la CMNS était intervenue dans le strict respect des prescriptions légales en la matière et ne consacrait aucune inégalité de traitement.

Le quota fixé par l'article 46 alinéa 2 lettre c LPMNS était respecté de même que l'esprit de l'article 5 a de la loi concernant les membres des commissions officielles. L'article 46 alinéa 2 lettre c LPMNS mettait sur pied d'égalité les membres titulaires et les membres suppléants appelés à composer la CMNS.

Concernant le grief d'inégalité de traitement, le département relevait qu'en la matière, il disposait d'un pouvoir discrétionnaire qui ne trouvait sa limite que dans le respect de la règle de la majorité instituée par l'article 46 alinéa 2 lettre c LPMNS. La recourante vouait ses activités principalement à la défense de l'environnement et, plus accessoirement, à la protection du patrimoine. De ce fait, elle ne saurait prétendre à être traitée de la même manière que les associations se consacrant principalement à la sauvegarde du patrimoine.

En tout état, la désignation comme membre suppléant du représentant de Pro Natura ne constituait pas un désaveu à l'encontre de cette association. Quant au rôle exact qui devrait être celui des membres suppléants de la CMNS, celui-ci ne serait pas différent de celui qui leur était expressément assigné par la loi. En d'autres termes, les prérogatives des membres suppléants de la CMNS demeuraient tout simplement inchangées. Au vu de ces assurances, Pro Natura devait retirer son recours ainsi qu'elle s'y était engagée.

10. Pro Natura a répliqué le 15 juin 2006.

Les explications du département n'étaient pas claires sur un point central, à savoir si les membres titulaires et les membres suppléants de la CMNS disposaient effectivement ou non des mêmes prérogatives .

11. Le Conseil d'Etat a présenté sa duplique le 4 septembre 2006. Comme déjà dit, les membres suppléants de la CMNS disposaient des mêmes prérogatives (notamment sous l'angle de la participation aux séances, du droit de vote, des possibilités de s'exprimer, de la rémunération, etc) que les membres titulaires. Cela étant, il était manifeste que le membre suppléant n'était habilité à siéger que lorsqu'un membre titulaire était absent.

12. A la demande du Tribunal administratif, l'association a produit les statuts de Pro Natura - ligue suisse pour la protection de la nature - les siens propres, ainsi que la liste de ses membres.

Il en résulte que Pro Natura est une section de la ligue suisse pour la protection de la nature. Au 31 décembre 2005, elle comptait 5'121 membres. Le comité est composé de 20 membres au nombre desquels figure Mme Barbara Tirone.

EN DROIT

1. a. Interjeté en temps utile, le recours est recevable (art. 56A LOJ ; art. 63 al. 1 litt. a LPA).

b. L'ACE querellé constitue une décision au sens de l'article 4 alinéa 1 lettre a LPA. Il est susceptible de recours devant le Tribunal administratif en application de l'article 62 alinéa 3 LPMNS.

Le tribunal de céans est donc compétent pour connaître du litige qu'il lui est soumis.

2. La question à résoudre est celle de savoir si Pro Natura peut prétendre à avoir un membre titulaire au sein de la CMNS.

3. L'article 2 des statuts de Pro Natura - ligue suisse pour la protection de la nature énumère les buts de cette association.

« Animée du respect de la création et consciente de la responsabilité de l'homme vis-à-vis de la nature, Pro Natura se consacre à la préservation des bases naturelles essentielle à la vie. Elle a donc tout particulièrement pour buts de :

a. protéger la nature, afin de conserver et de favoriser la diversité des biotopes et de leurs espèces animales et végétales ;

b. protéger le paysage, afin d'assurer et de favoriser la sauvegarde des sites particuliers ;

c. protéger l'environnement, afin de préserver les bases naturelles, comme le sol, l'air et l'eau, des effets nuisibles des activités humaines ».

4. L'article 4 des statuts de Pro Natura précise les buts de cette association qui sont :

- Protéger la nature afin de conserver et de favoriser la diversité des milieux et des espèces animales et végétales qui y vivent.

- Protéger les paysages dignes d'intérêt.

- Protéger l'environnement afin de préserver les bases naturelles des conséquences nuisibles des activités humaines.

- Créer et entretenir des réserves naturelles aussi bien pour la faune que pour la flore et assurer la sauvegarde de sites particuliers.

- Etablir et développer des rapports avec les organisations ayant un but similaire dans le canton de Genève ou dans les régions voisines ainsi qu'avec les administrations.

- Collaborer étroitement avec Pro Natura - Ligue Suisse pour la Protection de la Nature.

- Sensibiliser le public, en particulier les jeunes, au respect de la nature.

5. Selon son article 1, la LPMNS a pour but :

a) de conserver les monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et les antiquités immobilières ou mobilières situés ou trouvés dans le canton ;

b) de préserver l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les immeubles et les sites dignes d'intérêt, ainsi que les beautés naturelles ;

c) 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 ;

d) de favoriser l'accès du public à un site ou à son point de vue ;

e) d'encourager toutes mesures éducatives et de soutenir les efforts entrepris en faveur de la protection des monuments, de la nature et des sites.

6. L'article 46 LPMNS a pour objet la CMNS et sa composition. Selon l'alinéa 2 lettre c de cette disposition légale, la CMNS est composée de :

- onze membres titulaires et trois membres suppléants, dont une majorité des membres titulaires et suppléants doivent être des délégués d'associations d'importance cantonale poursuivant par pur idéal les buts énoncés à l'article 1, des autres membres comprenant un délégué d'AgriGenève et des spécialistes des domaines soumis à l'appréciation de la commission.

En d'autres termes, sept membres de la CMNS doivent appartenir à des associations d'importance cantonale poursuivant l'un des buts de la LPMNS.

7. En l'espèce, sur les onze membres nommés par le Conseil d'Etat le 1er mars 2006, deux appartiennent à APV, un à l'association Le Boulet, deux au WWF, deux à la SAP et un à Pro Natura.

Cette composition, qui compte huit représentants d'associations d'importance cantonale poursuivant l'un des buts de la CMNS respecte la disposition légale précitée.

L'on ne peut que s'étonner des remarques émises par l'autorité intimée au sujet de la qualité pour recourir de Pro Natura. De deux choses l'une - soit le Conseil d'Etat estime que Pro Natura ne poursuit pas l'un des buts de la LPMNS et - dans ce cas il ne procède pas à la nomination de l'un de ses représentants au sein de la CMNS. Soit - et c'est ce qu'il a fait à l'occasion du renouvellement de la CMNS comme par le passé d'ailleurs - il est d'avis, que l'activité de Pro Natura s'inscrit dans les buts de la LPMNS et la nomination d'un représentant de cette association s'impose au regard de l'article 46 alinéa 2 de la loi. En tout état, la qualité pour recourir de Pro Natura découle de l'article 63 LPMNS.

Au vu des buts que poursuit Pro Natura tels qu'ils sont énumérés à l'article 4 de ses statuts (cf. cons. 4 supra), il faut admettre que celle-ci poursuit par pur idéal plusieurs des buts de la LPMNS, notamment celui de protéger les paysages dignes d'intérêt ainsi que celui 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.

8. S'agissant de la composition de la CMNS, la LPMNS n'impose pas d'autres obligations au Conseil d'Etat que celles résultant de l'article 46 LPMNS lequel, comme on l'a vu ci-avant, a été en l'espèce parfaitement respecté par l'autorité intimée.

9. L'article 5 A de la loi concernant les membres des commission officielles énonce les critères de composition d'une commission.

Ainsi :

1. En constituant les commissions, les autorités de nomination s'assurent de la présence de personnalités compétentes susceptibles de contribuer effectivement au bon fonctionnement des entités concernées.

2. Elles veillent à une équitable représentation des sexes et des forces politiques. En outre, les critères présidant à la nomination des membres des commissions officielles ne peuvent reposer sur des considérations liées à la nationalité des candidats.

(…)

Du libellé de la loi résulte un large pouvoir d'appréciation pour l'autorité qui permet à cette dernière de prendre la décision qui lui semble la plus opportune. Dans ce cas, la juridiction administrative n'a pas la compétence d'apprécier l'opportunité de la décision attaquée (art. 61 al. 2 LPA). Il suffit que le choix de l'autorité ne soit pas arbitraire, c'est-à-dire insoutenable, et ne constitue ni un excès, ni un abus de pouvoir.

En l'espèce, l'autorité intimée a confirmé dans ses écritures devant le Tribunal administratif que les membres suppléants de la CMNS, lorsqu'ils sont appelés à siéger en lieu et place d'un membre titulaire, bénéficient des mêmes prérogatives que celles attachées à ce dernier. La seule différence entre membre titulaire et membre suppléant réside dans le fait que ce dernier ne sera appelé à siéger qu'en cas d'indisponibilité d'un membre titulaire. Cet élément qui réside dans l'exercice de la compétence du membre suppléant par rapport à celui du membre titulaire, à lui seul ne permet pas de dire que le choix de l'autorité intimée, de nommer le représentant de Pro Natura en qualité de membre suppléant, est arbitraire.

10. Mal fondé, le recours ne peut être que rejeté. Un émolument de CHF 400.- sera mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 3 avril 2006 par Pro Natura Genève contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 1er mars 2006 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 400.- ;

communique le présent arrêt à Pro Natura Genève ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :	la vice-présidente :
M. Tonossi	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :