.

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2007/2004-CE **ATA/730/2005**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 1er novembre 2005

dans la cause

SOCIÉTÉ D'ART PUBLIC
représentée par Me Christian Pirker, avocat

contre

FONDATION DES LOGEMENTS POUR PERSONNES ÂGÉES ET ISOLÉES
représentée par Me Lucien Lazzarotto, avocat

et

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. La Fondation des logements pour personnes âgées et isolées (ci-après : FPLAI) est propriétaire de la parcelle n° 4435, fe 52, de la commune de Genève, section Petit-Saconnex.

Un immeuble construit dans les années 30 est érigé sur cette parcelle, à l'adresse 28, route des Franchises (ci-après : bâtiment n° G 109).

2. Le 10 février 2003, le groupement des intérêts de Vieusseux-Villars Franchises a adressé au président du conseil municipal de la Ville de Genève une pétition munie de 848 signatures, récoltées dans le quartier de Vieusseux, relative à cet immeuble.

En substance, les signataires de cette pétition, considérant que ce bâtiment portait une atteinte esthétique à leur quartier en raison de son état de délabrement avancé et des problèmes de sécurité en découlant, sollicitaient des autorités compétentes qu'elles accordent l'autorisation de le démolir dans les meilleurs délais, afin de permettre la construction de logements sociaux.

3. Par requête au Conseil d'Etat du 18 mars 2003, la Société d'Art public (ci-après : SAP) a sollicité le classement du bâtiment n° G 109.

A l'appui de sa requête, la SAP relevait que cet immeuble à coursives de l'ancienne « Cité-Vieillesse » à Vieusseux constituait un témoin rare de l'architecture du mouvement moderne à Genève. Construit en 1930-1931 par l'architecte Frédéric Metzger, cet immeuble devait être considéré comme le seul témoin subsistant de la première étape de construction d'un remarquable ensemble de logements sociaux : la Cité Vieusseux. Cette cité construite entre 1928 et 1932 sur un plan masse en éventail de l'architecte Maurice Braillard, pouvait être considérée comme l'unique « Siedlung», jamais construite en Suisse romande. En particulier, ce bâtiment constituait l'un des rares exemples conservés à Genève d'un type de logements préconisé dans l'entre-deux guerres sous l'impulsion du mouvement moderne et réalisé selon le concept de l'« Existenzminimum». Certes, la cohérence urbanistique de la totalité de l'ensemble n'était plus qu'un souvenir mais les qualités intrinsèques de ce fragment suffisaient pour en légitimer la sauvegarde et la réhabilitation attentive.

Bien que voué à la démolition, le bâtiment n'avait jamais cessé d'être utilisé. Les travaux de maintenance et d'entretien avaient été réduits au minimum. De ce fait, bien que dégradé, il était encore très proche de son état d'origine et, moyennant quelques adaptations mineures, une opération exemplaire de

sauvegarde était envisageable, pour peu qu'un périmètre de respiration soit accordé au bâtiment.

4. Le 16 avril 2003, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL) a interpellé la FLPAI afin qu'elle se détermine sur cette demande de classement.

5. Dans ses observations du 16 mai 2003, la FLPAI s'est déclarée fermement opposée au classement, cette mesure lui paraissant injustifiée sur le plan architectural et culturel, contraire à l'intérêt public ainsi qu'aux besoins de la population, irrationnelle sur le plan économique et, enfin, incompatible avec le respect des principes de la légalité et de la proportionnalité.

6. Le 20 mai 2003, la FLPAI a déposé auprès du DAEL deux requêtes visant à obtenir l'autorisation de démolir (M 5281/1) le bâtiment n° G 109, respectivement l'autorisation de construire (DR 17664/1), en lieu et place, six immeubles d'habitation dans le périmètre concerné.

7. Dans sa séance du 10 septembre 2003, sur la base des rapports de majorité et de minorité du 4 août 2003, de la commission des pétitions chargée d'examiner la pétition intitulée : «Pour la démolition-reconstruction de l'immeuble de la routes des Franchises 28 » (P-80 A/B), le conseil municipal de la Ville de Genève a renvoyé dite pétition au conseil administratif, en lui demandant d'appuyer la démolition du bâtiment concerné.

8. Le 17 septembre 2003, le conseil administratif de la Ville de Genève a déclaré qu'il s'en rapportait à l'appréciation du conseil municipal s'agissant de la demande de classement tout en rappelant que l'intérêt architectural de l'immeuble litigieux était mis en évidence dans de nombreuses publications et qu'il constituait l'exemple le plus significatif de la politique sociale genevoise de l'entre-deux-guerres.

9. Dans un rapport du 1er octobre 2003, Monsieur Pierre Baertschi, conservateur cantonal des monuments, est parvenu, après une pesée des intérêts en présence, à la conclusion qu'une mesure de classement de l'immeuble litigieux se justifiait. Ce dernier n'était plus dans un état de conservation satisfaisant mais sa rénovation dans des conditions économiques raisonnables était parfaitement envisageable ; ceci à condition de prévoir une nouvelle affectation compatible (par exemple des logements pour apprentis ou étudiants). En conclusion, il relevait que sa démolition priverait le patrimoine d'un objet intéressant pour le moins au niveau régional (à l'échelon suisse romand), voire national.

10. Le 28 octobre 2003, la commission des monuments et des sites (ci-après : CMNS), sur la base du rapport et des explications complémentaires fournies par le

conservateur des monuments, a émis un préavis favorable au classement du bâtiment.

11. Le 31 octobre 2003, une nouvelle pétition (P-1455) pour la démolition et la reconstruction de l'immeuble litigieux, munie de 1'424 signatures, a été déposée au Grand Conseil.

En substance, les signataires de cette pétition demandaient à cette autorité de rejeter la demande de classement déposée par le SAP et d'autoriser la démolition de l'immeuble concerné, afin de permettre la construction d'un complexe de bâtiments locatifs, selon le projet élaboré par la FLPAI et par la société coopérative d'habitation Genève (ci-après : SCHAG).

12. Cette pétition, après soumission à la commission compétente pour examen, a donné lieu au dépôt de deux rapports, soit un rapport de minorité du 24 février 2004, proposant le dépôt de cette pétition sur le bureau du Grand Conseil et un rapport de majorité du 18 mai 2004, proposant le renvoi de la pétition au Conseil d'Etat.

13. Par arrêté du 25 août 2004, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de classement du bâtiment n° G 109 en faisant prévaloir l'intérêt public à la construction de logements répondant aux besoins prépondérants de la population et pourvus d'un confort plus compatible avec le mode de vie actuel, sur les préoccupations affichées par les milieux de la protection du patrimoine attachés à la conservation d'un immeuble illustrant un concept d'habitat inédit à l'époque et principalement destiné aux personnes âgées.

Il reconnaissait toutefois que le bâtiment litigieux constituait le dernier fragment de l'un des ensembles les plus représentatifs de logements sociaux des années 30 construits en Suisse romande et un exemple unique existant encore à Genève du Mouvement moderne

14. Le 27 septembre 2004, la SAP a recouru par-devant le Tribunal administratif contre cet arrêté et conclu à son annulation ainsi qu'au classement du bâtiment litigieux.

Reprenant pour l'essentiel les arguments avancés à l'appui de sa demande de classement du 18 mars 2003, elle relevait que l'alternative proposée à la destruction de l'immeuble litigieux n'avait pas un coût prohibitif et permettrait à la fois de préserver le bâtiment et de combler en partie la pénurie d'une catégorie de logements, à savoir ceux pour apprentis et étudiants.

En l'espèce, la totalité des intervenants officiels, le Conseil d'Etat, le DAEL et la CMNS s'accordaient pour reconnaître au bâtiment un intérêt historique, artistique, scientifique ou éducatif digne d'être protégé conformément à la loi sur la protection des monuments de la nature et des sites

du 4 juillet 1976 (LPMNS – L 4 05). Le Conseil d'Etat avait toutefois rejeté la demande de classement en raison d'une pesée des intérêts erronée.

Enfin, la SAP rappelait que la FLPAI s'était vu accorder en 1985 une autorisation de démolir des immeubles voisins du bâtiment dont le classement était demandé, à la condition que celui-ci soit maintenu.

15. Dans son mémoire réponse du 19 novembre 2004, le département a conclu au rejet du recours.

Le Conseil d'Etat ne s'était pas déterminé sur le caractère « monumental » ou non de l'immeuble litigieux. Cette question pouvait cependant rester ouverte dès lors qu'en application de la jurisprudence constante dans ce domaine, une mesure de classement devait satisfaire à des critères larges, objectifs et fondamentaux, répondant aux besoins d'une grande part de la population, condition non remplie en l'espèce. Le Conseil d'Etat n'avait ainsi pas mésusé de son pouvoir d'appréciation en faisant prévaloir l'intérêt public à la construction de logement sociaux sur celui, public également, de conserver durablement un bâtiment présentant un intérêt historique.

Enfin, quand bien même la solution alternative proposée par la SAP serait techniquement envisageable, sa faisabilité, notamment sur le plan économique n'était pas démontrée et le nombre de logements réalisables bien moins important que dans le projet de la FLPAI.

16. La FLPAI a fait parvenir ses observations au recours le 29 novembre 2004. Elle conclut à son rejet ainsi qu'au versement d'une équitable indemnité de procédure.

En lieu et place de l'immeuble litigieux, elle entendait construire un bâtiment qui formerait avec ceux que la SCHAG projetait de bâtir sur la parcelle voisine, un ensemble cohérent de 125 appartements au minimum, fonctionnels et confortables destinés à des familles et des personnes âgées. Cet intérêt devait être mis en balance avec celui de la SAP de voir conserver le bâtiment litigieux qui non seulement n'était plus représentatif de la Cité-Vieusseux car celle-ci n'avait de « contenu » historique ou culturel que par son effet d'ensemble mais encore, ne correspondait plus à la population pour laquelle il avait été créé et offrait un nombre de logements moins important. Enfin, sous l'angle de l'exploitation rationnelle de ce bien, une solution de rénovation ne saurait s'avérer rentable, rendant la mesure de classement constitutive d'une atteinte disproportionnée à sa propriété, garantie constitutionnellement.

17. Le 3 février 2005, le Tribunal administratif a procédé à un transport sur place en présence des parties, d'un représentant de la CMNS et du conservateur cantonal. Il en est notamment ressorti les éléments suivants :

- les appartements avaient tous la même surface et étaient en plus ou moins bon état;

- l'appartement n° 4 au rez-de-chaussée, visité par les parties était constitué en entrant d'une cuisine munie d'une fenêtre et d'un WC avec un petit lavabo, puis d'un corridor avec sur la droite un réduit et au fond une pièce munie d'une fenêtre à trois pans d'environ 1,50 x 3 mètres. La surface de la pièce était de 4,50 x 3,55 mètres, moins une niche d'environ 1,50 mètre. Dans cette même pièce se trouvait une penderie ;

- la salle de bains était située au bout de la coursive, côté route des Franchises, pour tous les habitants de l'étage. Il s'agissait une pièce carrelée jusqu'au plafond dans laquelle se trouvait un local de douche. Le sol était revêtu de carrelage ancien, le plafond était décrépi et partait en lambeaux. Les tuyauteries étaient rouillées et il existait un ancien chauffage. A l'autre extrémité de la coursive, il se trouvait un local technique. Il en était de même à chaque étage ;

- au dernier étage, le toit du bâtiment était plat ;

- le sous-sol était composé d'une gaine technique ;

- Selon Monsieur Armand Brulhart, représentant de la CMNS, cet immeuble était le seul sur le canton de Genève, de cette époque comportant des coursives. Il existait une cité catholique ouvrière au Bachey-de-Pesay comportant un toit à deux pans mais sans coursive. Monsieur Francis-Michel Meyrat, administrateur de la FLPAI, a quant à lui indiqué qu'il était en train de rénover un bâtiment à Chêne comportant des coursives mais datant de 1964. Enfin, la représentante de la SAP a précisé qu'il existait à Meyrin un bâtiment avec des coursives mais datant de 1938 et dans lequel les logements et les espaces communautaires étaient différents. Elle relevait en outre que les appartements de l'immeuble litigieux étaient lumineux et au bénéfice d'ouvertures dans la cuisine et les WC. En cas de réhabilitation, une cabine de douche pourrait être installée dans chaque logement, dans le placard jouxtant les WC et bénéficier ainsi d'une aération.

18. Le 10 février 2005, sur requête du juge rapporteur, le DAEL a versé un certain nombres de pièces à la procédure, dont l'autorisation de démolir du 15 novembre 1985 assortie d'une condition n° 6 relative à l'obligation de maintien du bâtiment n° G 109.

19. Le 24 du même mois, M. Brulhart a adressé au tribunal un rapport duquel il ressort notamment que l'immeuble locatif des Franchises ne représentait pas seulement le meilleur exemple de l'architecture ouvrière des années 1930 en Suisse romande mais se reliait à l'architecture internationale et plus spécifiquement au mouvement moderne préoccupé du logement minimum. Tant la

qualité que les particularités architecturales de cet immeuble faisaient l'objet d'une abondante littérature en Suisse romande et en Suisse allemande. Dans sa séance plénière du 14 décembre 2004, la CMNS avait examiné et adopté à l'unanimité le document « Recensement des logements économiques du canton de Genève construit entre 1920 et 1960 ». Or le n° 28 Franchises se trouvait parmi les rares bâtiments ayant obtenu la valeur A (rouge), catégorie la plus haute, soit « remarquable, à conserver, doit faire l'objet de mesures de sauvegarde ».

20. Le 28 février 2005, la SAP et la FLPAI ont fait parvenir leurs observations après transport sur place.

a. La SAP a rappelé la place occupée par l'immeuble litigieux lors du recensement officiel. Contrairement à ce que soutenait la FLPAI, c'était essentiellement les qualités patrimoniales du bâtiment et non son état actuel qui devaient être prises en compte dans le cadre de la procédure de classement. Enfin, les spécialistes s'accordaient à dire que le bâtiment pourrait être rénové dans des conditions économiques et financières raisonnables. A cet égard, il était signalé que l'Etat accordait des aides lors des travaux de rénovation sur les bâtiments classés et qu'en outre, le besoin de logement pour personnes en formation était brûlant d'actualité.

Une analyse sommaire permettait d'ailleurs de constater la viabilité économique de la rénovation. Selon l'estimatif de l'agence Mantilleri & Schwarz, société d'ingénieurs (pièce 5 chargé FLPAI) le coût de celle-ci, en l'état, serait de CHF 2'240'000.-, abstraction faite des aides étatiques envisageables et du surcoût dû au comportement fautif de la FLPAI. Cette dernière, en n'effectuant pas les moindres travaux d'importance ni d'entretien dans son immeuble, pendant à tout le moins 30 ans, s'était en effet épargnée des dépenses d'environ CHF 1'500'000.-.

b. La FLPAI a pour sa part relevé que l'immeuble était dans un état de délabrement avancé. Or, on ne saurait par le biais d'une mesure de classement, contraindre le propriétaire à donner à son immeuble une affectation non conforme à ses statuts, tout en l'obligeant à engager des frais de réhabilitation du bâtiment qui ne seraient pas rentabilisés.

21. Dans un courrier du 11 mars 2005, le Conseil d'Etat a indiqué qu'il considérait que la démonstration de la faisabilité économique d'une rénovation de l'immeuble litigieux et des contre-projets n'avait pas été apportée.

22. La SAP s'est encore déterminée sur ce courrier le 2 mai 2005. L'arrêté litigieux ne mentionnait nullement l'absence de viabilité économique du projet et/ou contre-projet, comme argument de rejet du classement. Cela étant, cette question ayant été débattue depuis, il convenait préalablement de déterminer d'un point de vue procédural à laquelle des parties incombait le fardeau de la preuve de

la faisabilité économique d'une rénovation. A cet égard, il était rappelé que les contres-projets proposaient une surface de plancher et un nombre d'appartements au moins équivalents à ceux du projet, tout en préservant le bâtiment. Quant à la faisabilité financière de la rénovation, elle était établie. Ainsi, en se basant sur l'hypothèse d'une rénovation moyenne de CHF 2'240'000.- et en s'en tenant au prix maximum admis par la LDTR après travaux, de CHF 3'225.- par pièce l'an, l'on obtenait une rendement de 14,63%. Cela étant, si ces données ne devaient pas suffire, il convenait soit de renvoyer la cause au DAEL, pour instruction, soit d'ordonner une expertise judiciaire afin de déterminer la viabilité économique de la rénovation, du projet et du contre-projet.

23. Le 28 septembre 2005, sur requête du juge rapporteur, le Conseil d'Etat s'est encore déterminé sur les coûts et modalités de cette dernière, le nombre, la surface et les loyers des appartements projetés et enfin les aides étatiques envisageables.

a. S'agissant des coûts et modalités de la rénovation, aucune évaluation précise, établie sur la base d'un projet d'exécution, n'avait été établie. Trois estimations chiffrées permettaient toutefois de donner un ordre de grandeur des coûts de la rénovation :

- CHF 2'407'233.- (CHF 503.-/m3) selon l'expertise de l'Atelier de recensement du domaine bâti (RDB) du 6 mars 1990 (soit CHF 2'775'539.-/ CHF 579.-/m3, valeur actualisée avril 2005) ;

- CHF 2'750'000.- (CHF 504.-/m3) pour la variante 1 (transformation consistant en la réunion de deux logements existants pour créer un trois pièces) selon l'expertise du bureau J.-M. Lamunière, G. Van Bogaert et B. Marchand de novembre 1998 (soit CHF 3'393'500.-/CHF 621.-/m3, valeur actualisée avril 2005) . Le coût de la variante 4 (réaménagement des logements existants) était quant à lui de CHF 2'400'000.-, non actualisé ;

- CHF 931'000.- (non actualisés) selon l'expertise sur l'état de l'enveloppe des immeubles par Mantilleri & Schwarz du 21 février 2001.

Ces montants étaient à mettre en parallèle avec la prise de position de la FLPAI du 16 mai 2003, laquelle évaluait à près de CHF 3'000'000.- (actualisés à CHF 3'600'000.- selon valeur avril 2005) la rénovation. Pour le surplus, le département rappelait que la direction générale du logement estimait le coût afférent à l'édification d'un nouveau bâtiment au volume identique à CHF 2'900'000.- environ (soit CHF 520.-/m3).

b. Quant aux nombre, surfaces et loyers des appartements projetés, le Conseil d'Etat relevait que, quand bien même le contre-projet permettrait la mise à disposition d'un nombre de logements identique à celui projeté par la fondation, la

comparaison ne saurait s'opérer dans des termes analogues. Ainsi, le potentiel de logements issu du projet de la FLPAI était de 125 logements de 4,5 pièces en moyenne (577 pièces au total), soit 17 logements de plus que le contre-projet qui en prévoyait 108, dont 42 de 1,5 et 66 de 4,5 pièces (381 pièces au total).

c. Enfin, trois types d'aides étatiques étaient envisageables dans le cadre de la rénovation du bâtiment litigieux, en application des articles 42A et suivants de la LPMNS (subvention à la restauration de bâtiments à vocation d'habitation), 22 et 42 LPMNS (subvention émargeant au Fonds MNS) et 16 et suivants LDTR (bonus conjoncturel à la rénovation).

24. Sur quoi la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; art. 62 al. 1 LPMNS).

2. La qualité pour recourir de la SAP ayant été admise dans des contextes identiques par le Tribunal administratif, il n'y a pas lieu de l'examiner plus avant (ATA/144/2004 du 10 février 2004 et les arrêts cités).

3. La présente procédure porte sur le refus du Conseil d'Etat de procéder au classement de l'immeuble sis 28, route des Franchises.

4. a. Conformément à l'article 4 LPMNS, sont protégés les monuments de l'histoire de l'art ou de l'architecture et les antiquités immobilières situées ou découverts dans le canton qui présentent un intérêt archéologique, historique, scientifique ou éducatif (al. 1). Sont également protégés les terrains contenant ces objets et leurs abords (al. 2).

Cette disposition n'a aucun effet concret, mais définit le champ d'application dans lequel l'autorité doit agir (Mémorial des séances du Grand Conseil 1976, p. 1503 ; ATA/280/2000 du 9 mai 2000).

b. S'agissant de la notion de monument, un certain nombre de critères stables ont été établis par la législation, la doctrine et la jurisprudence (ATA/463/2004 du 25 mai 2004 et les arrêts cités). D'abord, un monument est toujours un bâtiment, fruit d'une activité humaine. Ensuite, tout monument doit être oeuvre digne de protection du fait de sa signification historique, artistique, scientifique ou culturelle. Il appartient aux conservateurs, historiens, historiens de l'art et autres spécialistes de déterminer si les caractéristiques présentées par le

monument le rendent digne de protection, d'après leurs connaissances dans leur spécialité. A 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 un reflet dans la tradition populaire sans trop s'en écarter (ATA/369/2002 du 25 juin 2002 ; ATA/796/1989 du 8 décembre 1998 ; P. VOGEL, La protection des monuments historiques, Lausanne 1982, p. 24 et les références citées).

5. Pour assurer la protection d'un monument ou d'une antiquité au sens de l'article 4 LPMNS, le Conseil d'Etat peut procéder à son classement par voie d'arrêté assorti, au besoin, d'un plan approprié (art. 10 LPMNS).

Le classement a une durée indéterminée (art. 11 al. 2 LPMNS). Cette protection a pour effet de soumettre à autorisation du Conseil d'Etat toute démolition, transformation, réparation et changement de destination de l'édifice classé. Même de simples travaux ordinaires d'entretien nécessitent une décision du Conseil d'Etat (art. 15 al. 1 LPMNS). Le classement impose aussi au propriétaire d'entretenir l'édifice (art 19 LPMNS).

6. a. Lorsqu'une procédure de classement est ouverte en vertu de l'article 10 LPMNS, le propriétaire est informé personnellement. Il est invité à formuler ses observations (art. 12 al. 1 et al. 2 LPMNS).

b. L'association ayant requis le classement est partie à la procédure. Elle est invitée à formuler ses observations à l'intention du Conseil d'Etat (art. 12 al. 3 LPMNS).

c. La commune du lieu de situation est également consultée (art. 8 et 14 LPMNS ; art. 22 al. 4 du règlement général d'exécution de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 29 novembre l976 ; RLPMNS - L 4 05.01). L'autorité compétente pour émettre le préavis est le Conseil administratif (art. 48 let. h de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 - B 6 05).

d. Enfin, le Conseil d'Etat doit s'entourer du préavis de la CMNS (art. 5 al. 2 let. d RLPMNS). Il 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 du préavis (ATA/589/1998 du 15 septembre 1998). En effet, selon la jurisprudence constante du Tribunal administratif, les préavis des organismes appelés à se prononcer sur un projet selon la législation genevoise (art. 5 al. 2 RLPMNS) n'ont qu'un caractère consultatif (ATA/369/2002 et ATA/589/1998 précités et les réf. cit.).

7. a. Selon une jurisprudence bien établie, le tribunal de céans observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci (ATA/463/2004 du 25 mai 2004 et les arrêts cités).

b. Lorsque le Conseil d'Etat s'écarte des préavis, le Tribunal administratif 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/463/2004 précité ; ATA/80/2001 du 6 février 2001 et les arrêts cités).

c. Lorsque la consultation de la CMNS est imposée par la loi (art. 5 al. 2 RLPMNS), le préavis de cette commission a un poids certain dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours (ATA/463/2004 précité ; SJ 1995 p. 596).

d. Enfin, et toujours selon une jurisprudence constante, le Tribunal administratif, lorsqu'il est confronté à des préavis divergents, a d'autant moins de raisons de s'imposer une certaine restriction de son propre pouvoir d'examen qu'il a procédé à un transport sur place (ATA/80/2001 précité et les arrêts cités).

Le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur la question de savoir si l'immeuble sis 28, route des Franchises doit être considéré comme un monument. Il convient d'entrée de cause de trancher cette question, cette qualité lui étant déniée par la propriétaire du bâtiment.

En l'espèce, aux préavis favorables de la SAP et de la CMNS s'oppose celui négatif de la Ville de Genève. Cette dernière tout comme le Conseil d'Etat s'accorde toutefois à reconnaître au bâtiment un intérêt architectural, historique, culturel et éducatif. Ainsi le Conseil d'Etat relève que le bâtiment litigieux constitue le dernier fragment de l'un des ensembles les plus représentatifs de logements sociaux des années 30 construits en Suisse romande, d'une part, et qu'il constitue également un exemple unique existant encore à Genève du mouvement moderne. Il reconnaît enfin que les milieux de la protection du patrimoine, dans leur ensemble, préconisaient le maintien de ce bâtiment. Quant à la Ville, elle rappelle l'intérêt architectural de l'immeuble litigieux mis en évidence dans de nombreuses publications et le fait qu'il constitue l'exemple le plus significatif de la politique sociale genevoise de l'entre-deux-guerres.

Le conservateur cantonal des monuments indique pour sa part que la démolition du bâtiment n° G 109 priverait le patrimoine d'un objet intéressant au niveau régional, voire national. Enfin, le représentant de la CMNS précise que cet immeuble ne représente pas seulement le meilleur exemple de l'architecture

ouvrière des années 1930 en Suisse romande mais qu'il se relie à l'architecture internationale et plus spécifiquement au mouvement moderne préoccupé du logement minimum. Tant la qualité que les particularités architecturales de cet immeuble font l'objet d'une abondante littérature en Suisse et sa valeur a été expressément soulignée lors du recensement des logements économiques du canton de Genève construits entre 1920 et 1960.

Le tribunal de céans constate enfin que la plupart des ouvrages de référence consacrés au développement de l'architecture moderne à Genève au cours du XXème siècle en font mention.

Au vu de ce qui précède et des constatations auxquelles il a lui-même procédé, le Tribunal administratif considère que l'immeuble sis 28, route des Franchises constitue, de par ses qualités historiques et architecturales, mais également culturelles et éducatives, un élément du patrimoine bâti du canton de Genève méritant d'être qualifié de monument au sens de l'article 4 LPMNS. Contrairement à ce que soutient l'intimée, le fait qu'il ne soit plus représentatif de la Cité-Vieusseux est sans pertinence dès lors que c'est justement en raison de sa rareté et de son rôle de témoin d'une époque que cet immeuble doit être protégé.

8. A teneur de l'article 10 LPMNS, la condition de "monument" de l'article 4 LPMNS, dont on a vu qu'elle est réalisée en l'espèce, constitue une condition nécessaire mais non suffisante pour procéder à un classement. Le Conseil d'Etat doit également effectuer une pesée de tous les intérêts publics et privés en cause.

9. Vu les caractéristiques précitées de bâtiment n° G 109, un intérêt public à son classement doit être admis. A cet intérêt s'opposent toutefois des intérêts public et privé divergents. Pour s'opposer à la mesure de classement l'intimée invoque ainsi une violation des principes de la proportionnalité et de la légalité et le fait qu'une telle mesure serait contraire à l'intérêt public, aux besoins prépondérants de la population et irrationnelle sur le plan économique. Le Conseil d'Etat a pour sa part rejeté la demande de classement en faisant prévaloir l'intérêt public à la construction de logements répondant aux besoins prépondérants de la population et pourvus d'un confort plus compatible avec le mode de vie actuel, sur les préoccupations des milieux de la protection du patrimoine. Enfin, la recourante soutient que le classement et l'alternative proposée à la destruction de l'immeuble litigieux n'auraient pas un coût prohibitif et permettraient à la fois de préserver le bâtiment et de combler en partie la pénurie de logements pour apprentis et étudiants.

10. Comme exposé ci-dessus, lorsque l'autorité inférieure refuse le classement malgré les préavis favorables des organismes consultés le Tribunal administratif peut revoir librement l'interprétation des notions juridiques indéterminées. Il contrôle toutefois sous le seul angle de l'excès et de l'abus de pouvoir l'exercice

de la liberté d'appréciation de cette autorité. Le tribunal de céans se limitera donc à examiner si dans le cadre de la pesée des intérêts en présence, le Conseil d'Etat a mésusé de son pouvoir d'appréciation, ce plus particulièrement sous l'angle du respect du principe de la proportionnalité.

11. a. 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).

b. Face à des procédures complexes où la pesée des intérêts fait intervenir des considérations très différentes, le Tribunal fédéral, après avoir délimité son pouvoir d'examen propre, tient à respecter la marge de liberté inhérente à toute compétence de planification, les compétences techniques de l'administration, l'évaluation des circonstances locales, etc. Mais il insiste alors d'autant plus sur l'obligation qui incombe à l'autorité administrative de prendre en compte tous les éléments pertinents et vérifie soigneusement que le dossier comprenne toutes les données nécessaires à une pondération objective et exhaustive des intérêts en présence (ATF 119 Ib 254 et les références citées ; P. MOOR, op. cit. p. 415).

Appelé à statuer dans le cadre d'une procédure de classement, il a précisé que l'autorité qui ordonnait une telle mesure devait s'entourer de précautions particulières lorsque cette dernière entraînait concrètement le maintien de l'affectation du bâtiment et obligeait le propriétaire à poursuivre, même contre son gré, une activité économique déterminée. S'agissant d'une restriction grave au droit de propriété, l'autorité devait en premier lieu, établir les faits de telle manière qu'apparaissent clairement toutes les conséquences du classement, tant pour ce qui concernait le bâtiment lui-même et son utilisation future, que le rendement que le propriétaire pourrait désormais en escompter. A cette fin, l'autorité et le propriétaire devaient se concerter pour examiner tous les effets du classement, étudier d'éventuelles variantes et solutions alternatives, fixer les modalités, les charges et les conditions de l'utilisation future (ATF 126 I 219).

Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette jurisprudence, que l'autorité se prononce en faveur ou non du classement : préalablement à toute décision, les faits devront être établis de manière claire et complète et le dossier contenir toutes les données utiles à une pondération objective et exhaustive des intérêts en présence.

12. Enfin, le principe de la proportionnalité suppose que la mesure litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés compromis (ATF 122 I 236 consid. 4e/b B p. 246 ; 119 Ia 41 consid. 4a p. 43 ; ATA/969/2004 du 14 décembre 2004).

13. A l'appui de sa décision, le Conseil d'Etat a opposé la préservation du patrimoine à la construction de logements répondant aux besoins prépondérants de la population et considéré que la seconde devait l'emporter (Arrêté du 25 août 2004, p. 3 dernier paragraphe).

Or, c'est en réalité une pesée des intérêts entre, d'une part, la préservation du patrimoine permettant la mise à disposition de logements pour, par exemple, des étudiants et/ou apprentis et, d'autre part, la mise sur le marché d'un nombre presque identique de logements mais pourvus d'un confort plus compatible avec le mode de vie actuel et répondant aux besoins prépondérants de la population avec toutefois pour corollaire la destruction d'un élément clef du patrimoine bâti genevois, qui aurait dû être effectuée.

A cet égard, il n'est pas contesté que les personnes âgées tout comme les étudiants et les apprentis sont deux catégories de la population pour lesquelles sévit actuellement à Genève une grave pénurie de logements. La réhabilitation de l'immeuble litigieux en logements pour étudiants et/ou apprentis répond dès lors également à un besoin de la population. La réalisation d'appartements pour cette dernière catégorie est par ailleurs parfaitement conforme au but social de la FLPAI dont les statuts l'invitent à se consacrer au logement pour personnes âgées ou isolées à revenus modestes (art. 3 statuts). Le fait qu'une fois réhabilité, le bâtiment litigieux ne puisse accueillir des personnes âgées, en raison de sa typologie, n'est pas en soi déterminant, la nouvelle destination proposée étant conforme au but social poursuivi par l'intimée.

Ainsi, en ne prenant pas en compte tous les éléments pertinents dans le cadre de la pesée globale des intérêts qui lui incombait, le Conseil d'Etat a clairement mésusé de son pouvoir d'appréciation, notamment sous l'angle de la proportionnalité, la solution adoptée n'apparaissant pas adéquate ni indispensable à la préservation des intérêts avancés par les intimés. Pour ce motif déjà, l'arrêté litigieux devra être annulé.

14. Cela étant, il ressort des pièces estimatives versées à la procédure que les coûts de rénovation du bâtiment litigieux ne sont pas exorbitants par rapport à celui afférent à l'édification d'un nouvel immeuble. A cet égard, le tribunal de céans relève d'ailleurs que la société intimée est pour grande partie responsable du délabrement avancé de celui-ci, dans lequel elle n'a entrepris aucun travaux d'entretien durant près de trente ans, ce qui rend aujourd'hui l'opération de

remise en état particulièrement lourde et coûteuse. Elle ne saurait par conséquent s'en prévaloir de bonne foi.

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 de 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.

15. Le recours est admis en ce sens que l'arrêté du 25 août 2004 est annulé. La cause sera renvoyée au Conseil d'Etat afin qu'il procède au classement du bâtiment n° G 109.

16. Un émolument de CHF 1'000.- chacun, sera mis à la charge de la FLPAI et du Conseil d'Etat qui succombent. Faute de demande en ce sens, aucune indemnité ne sera allouée à la recourante (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 27 septembre 2004 par la Société d'Art public contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 25 août 2004 ;

au fond :

l'admet ;

annule l'arrêté du Conseil d'Etat du 25 août 2004 ;

renvoie la cause au Conseil d'Etat afin qu'il procède au classement du bâtiment n° G 109 ;

met à la charge du Conseil d'Etat un émolument de CHF 1'000.- ;

met à la charge de la FLPAI un émolument de CHF 1'000.- ;

communique le présent arrêt à Me Christian Pirker, avocat de la Société d'Art public, à Me Lucien Lazzarotto, avocat de la Fondation des logements pour personnes âgées et isolées 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 :