RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3189/2020-LCI **ATA/520/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 17 mai 2022

3ème section

dans la cause

Madame A_____
représentée par Me Mark Barokas, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 17 novembre 2021 (JTAPI/1153/2021)

EN FAIT

1) Madame A_____ est propriétaire de la parcelle n° 141, feuille 11 de la commune de Carouge (ci-après : la commune), à l'adresse B_____ sur laquelle est érigée une maison d'habitation d'une surface au sol de 59 m^2. La parcelle d'une surface de 179 m^2 est sise dans le périmètre du plan de site du Vieux-Carouge (n° 27'383), adopté par le Conseil d'État le 21 juillet 1982, en zone 4A.

Le bien-fonds est situé dans un îlot formé par les treize bâtiments construits le long des rues C_____, de B_____, D_____ et du E_____. Le centre de l'îlot est une cour intérieure presque entièrement libre de constructions, à l'exception d'un dépôt de 23 m^2 et de quatre bâtiments regroupés de respectivement 16, 44, 12 et 12 m^2. L'espace intérieur de l'îlot est constitué par la toiture végétalisée d'un parking souterrain et par les cours ou jardins sis à l'arrière des bâtiments et est planté de nombreux arbres.

2) Le 28 mai 2019, Mme A_____ a déposé une demande définitive d'autorisation de construire (DD 1_____) portant sur la création d'un jardin d'hiver, la réfection des façades du bâtiment et la démolition d'un escalier extérieur.

3) a. Le 7 août 2019, la commune a préavis favorablement sous la condition que l'office du patrimoine et des sites, ainsi que la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) préavisent favorablement le projet.

Le 16 juillet 2019, la CMNS a préavisé défavorablement le projet, relevant notamment que le bâtiment se situait dans un périmètre protégé. Le rez-de-chaussée avait fait l'objet d'un changement d'affectation pour la création d'un logement en 2015 (APA 2_____). Le projet présupposait la démolition d'un escalier hélicoïdal, permettant un accès au jardin depuis le premier étage, afin de libérer l'espace pour la construction d'un jardin d'hiver contre la façade. La CMNS était favorable à la réfection des façades, ainsi qu'à la suppression de l'escalier améliorant la situation existante. Elle était défavorable à l'ajout d'une construction qui allait produire un noyautage de l'espace jardin et à une altération de la lecture du bâtiment principal.

Le 16 décembre 2019, l'architecte du projet a répondu au préavis de la CMNS, produisant une photographie de la situation existante ainsi qu'une infographie montrant le jardin d'hiver projeté. Le projet visait également à rénover la façade et modifier les grilles peu esthétiques du premier étage, ainsi qu'à enlever les vitrages et grilles du rez-de-chaussée, tout en procurant plus de lumière dans l'habitation. La situation était particulière car une partie de la terrasse actuelle où se trouverait le jardin d'hiver était composée d'un mur borgne. De ce

fait, la construction n'empiétait pas sur le jardin, mais se situait en retrait de l'existant.

Le 18 février 2020 la CMNS a confirmé son préavis précédent. Aucun élément nouveau propre à modifier sa position n'était apporté dans les observations de l'architecte du projet.

Le 4 juin 2020, le service des monuments et sites (ci-après : SMS) a préavisé défavorablement le projet, reprenant le préavis de la CMNS.

4) Par décision du 11 septembre 2020, le département du territoire (ci-après : le département) a rejeté la requête en autorisation de construire n° DD 1_____.

Il faisait siens les préavis de la CMNS et du SMS. La construction projetée irait à l'encontre de la préservation du caractère architectural et historique du Vieux-Carouge.

5) Par acte du 8 octobre 2020, Mme A_____ a interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre la décision de refus du département, concluant préalablement à la comparution personnelle des parties, à l'audition de Monsieur F_____, architecte, ainsi qu'à un transport sur place. À titre principal, elle a conclu à l'annulation de la décision et à l'octroi de l'autorisation de construire sollicitée.

M. F_____ avait rédigé un rapport comportant des exemples d'extension de bâtiments dans des sites protégés : l'Abbaye de Fontevraud en France, le Musée de Carouge, la création d'une véranda et l'aménagement sur cour pour un établissement médico-social (ci-après : EMS) au 34, rue Jacques-Dalphin et la reconstruction d'un atelier au 15, rue Ancienne à Carouge. L'utilisation du verre comme seconde peau permettait la lecture originelle de l'ouvrage. Les extensions citées en exemple, s'agissant en particulier des autorisations délivrées récemment, démontraient la volonté des pouvoirs publics d'accepter la mutation de la ville de Carouge et de ses cours intérieures.

La décision entreprise, insuffisamment motivée, consacrait une violation arbitraire du pouvoir d'appréciation du département.

Le cube de verre, aux montants fins, à ériger était entièrement réversible et de dimension modeste : 2,72 m x 2,2 m x 4,26 m, soit 9,73 m^2. La CMNS s'était uniquement fondée sur les plans.

Le projet était d'une dimension modeste, auquel le terme « noyautage » ne correspondait pas.

La CMNS ne pouvait valider, sans aporie, une altération admissible de la lecture du bâtiment sous l'angle de la suppression de l'escalier pour refuser celle

liée à l'érection du jardin d'hiver, une construction de peu d'importance en verre transparent.

Le principe de proportionnalité était violé sous l'angle de l'aptitude, de la nécessité, s'agissant en particulier de la pesée des intérêts privés à disposer d'une propriété et d'en jouir, ainsi qu'à l'intérêt économique d'en augmenter la valeur, l'emportant sur l'intérêt public à la préservation du site. L'interdiction de construire visait essentiellement un espace connu des spécialistes, inaccessible à tout un chacun, contrairement à la façade avant dont la réfaction était cependant autorisée.

L'intérêt privé de Mme A_____ était renforcé par le changement d'affectation artisanale à l'origine du rez-de-chaussée en logement en 2015, lequel ne bénéficiait pas d'un éclairage naturel suffisant en l'absence de réalisation du projet qui avait ainsi également un avantage écologique.

La décision entreprise consacrait une forme d'expropriation matérielle compte tenu de la gravité de la restriction à la propriété qu'elle induisait, notamment eu égard à la vétusté de la construction, ainsi qu'au peu d'esthétique actuelle des portes et fenêtres grillagées, en PVC, flanquées d'un escalier en colimaçon et en métal, au-dessus d'une coulée de béton, avec une trappe en métal datant du temps de l'affectation artisanale, aujourd'hui révolue.

L'égalité de traitement était violée car des constructions similaires et majoritairement plus importantes avaient été autorisées, notamment portant sur la rénovation et l'extension du Musée de Carouge, concernant une adjonction en béton, bois et verre en 2019 (DD 111'366/1), respectivement la transformation d'une halle industrielle avec une construction en fond de cour en métal et verre au 43, rue Vaultier, en 2008 (DD 101'619), la création d'une véranda et aménagement sur cour au 34, rue Jacques-Dalphin, en 2013 (APA 37'699/1), et la reconstruction d'un atelier avec adjonction en métal, verre et bois en fond de cour, au 15, rue Ancienne, en 2012 (DD 104'861).

6) Par observations du 11 décembre 2020 annexant son dossier, le département a conclu au rejet du recours et des actes d'instruction sollicités par l'intéressée.

Les relevés de l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ci-après : ISOS) préconisaient pour Carouge la sauvegarde rigoureuse des cours intérieures enfermées par des îlots d'habitation qui composaient des espaces intermédiaires de grande valeur, même si elles n'étaient pas visibles de la rue.

Le projet dérogerait à l'alignement des façades creusant l'écart par rapport à l'alignement de la façade du bâtiment sis sur la parcelle adjacente n° 142.

L'acceptation de la suppression de l'escalier n'était pas contradictoire avec l'interdiction d'ériger la véranda puisque cet escalier n'était pas d'origine, comme l'admettait Mme A_____.

Le principe de proportionnalité était respecté puisque la décision permettait d'atteindre le but visé, soit la préservation du patrimoine historique du Vieux-Carouge. Le département n'avait en outre pas la compétence d'autoriser partiellement le projet, celui-ci devant être considéré dans son ensemble. L'intéressée était ainsi libre de redéposer une demande qui ne portait que sur la réfection des façades et la suppression de l'escalier pour augmenterait la valeur de son bien immobilier.

Le projet d'extension du Musée de Carouge portait sur une annexe existante, en la forme d'un atelier, et permettait d'économiser du terrain, raison de l'autorisation exceptionnelle de la CMNS. Il divergeait du cas de Mme A_____ qui souhaitait construire par pur confort et hors construction préexistante.

Contrairement au cas d'espèce, le projet relatif à l'autorisation n° DD 101'619 visait une construction en fond de cour et non en façade et permettait l'ouverture d'anciennes fenêtres.

Le projet visé par l'autorisation APA 37'699 concernait un espace résiduel sans intérêt patrimonial particulier et poursuivait l'intérêt public certain d'améliorer la qualité de vie de résidents d'un EMS.

Contrairement à la décision entreprise, la demande d'autorisation n° DD 104'861 visait la reconstruction d'un atelier dans les limites de gabarit et de surface de l'atelier préexistant à démolir.

7) Par réplique du 12 janvier 2021, Mme A_____ a persisté dans les conclusions de son recours.

La cour intérieure à l'arrière du bâtiment ne pouvait être comparée à une cour typique du Vieux-Carouge comme celles figurant dans les relevés ISOS des sites d'importance nationale.

Son projet n'augmentait pas de manière immodérée la densité du Vieux-Carouge au point d'être contraire aux préconisations ISOS.

La construction projetée ne pouvait pas aboutir à un noyautage de la cour dont elle ne représentait que 0,54 % de la surface totale, et respectivement 6,56 % de la surface de son jardin.

L'alignement des façades entre les bâtiments des parcelles n°s 141, 142 et 1'525 n'était pas rectiligne. Le projet permettrait un alignement sur la façade de la parcelle n° 1'525 pour une meilleure harmonie de l'ensemble des façades.

Il était incompréhensible que la CMNS ait souhaité conserver une coulée de béton inutilisable et des grilles aux fenêtres en PVC plutôt que d'autoriser une terrasse fonctionnelle.

L'immeuble de l'intéressée n'était pas mis à l'inventaire et ne comportait pas de restriction de droit public à la construction.

Il existait suffisamment de similitudes entre les projets cités en exemple par M. F_____, autorisés par le département, et le projet pour que la protection de l'égalité de traitement lui soit applicable.

8) Par duplique du 15 février 2021, le département a persisté dans les conclusions de sa réponse du 11 décembre 2020.

La cour de la parcelle n° 141 figurait dans le relevé ISOS, au titre des cours intérieures protégées du Vieux-Carouge.

La conservation des fenêtres en PVC et de la coulée de béton n'avait pas été requise par la CMNS ou le département, contrairement à ce que sous-entendait l'intéressée.

9) Par jugement du 17 novembre 2021, le TAPI a rejeté le recours.

La construction projetée s'inscrivait dans le quartier du Vieux-Carouge et figurait au plan de site, faisant partie de l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse, et bénéficiait donc d'une protection spécifique du patrimoine, s'agissant des restrictions à la construction.

Le préavis de la CMNS n'apparaissait pas critiquable.

L'égalité de traitement avait été respectée, des motifs raisonnables existaient pour distinguer les constructions mentionnées dans le recours du projet litigieux.

Aucune mesure moins incisive que de refuser l'autorisation de construire ne pouvait être prise, l'autorité n'ayant pas la compétence de scinder la demande pour n'autoriser que la réfection des façades et la suppression de l'escalier.

10) Le 13 décembre 2021, Mme A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre le jugement du TAPI en concluant à son annulation ainsi qu'à la délivrance de l'autorisation de construire DD 1_____. Préalablement, elle concluait à une comparution personnelle des parties, à l'audition de M. F_____, à un transport sur place ainsi qu'à une tentative de conciliation.

La terrasse en bois projetée à l'avant du jardin d'hiver était de 7,34 m^2.

a. Le jugement consacrait les violations des règles de la bonne foi, du principe de l'égalité de traitement et du droit d'être entendu.

L'instruction du dossier faite par le département n'était pas complète et loyale conformément aux règles de la bonne foi. La CMNS avait pris uniquement connaissance des plans du projet. Aux dires du département, cette dernière aurait eu accès au système d'information du territoire genevois (ci-après : SITG), Google Earth ou encore aux photographies produites. Il était choquant que la CMNS se contente de cela pour rendre un préavis dans le cadre d'une instruction qui se devait d'être rigoureuse, compte tenu de la protection du patrimoine. Les photographies ne montraient pas l'ensemble de la cour et du bâti avoisinant, et les photographies du SITG étaient des vues aériennes prises à la verticale de l'immeuble, montrant la frondaison des arbres. Un transport sur place aurait dû intervenir avant de rendre la décision.

Dans les procédures DD 101'619 et APA 37'699, la CMNS s'était rendue sur place. Dans la première, M. F_____ avait présenté son projet à l'autorité. Dans la seconde, celle-ci s'était déplacée avec l'architecte mandataire. La recourante n'avait pas pu présenter son projet ni en personne ni par le truchement de son architecte. De surcroît, la CMNS ne s'était pas rendue sur place. Le département n'avait pas traité de la même manière ces cas et le jugement validait cette instruction violant l'égalité de traitement.

En renonçant aux mesures d'instructions requises, le TAPI avait violé son droit d'être entendue et, en s'étant imposé une certaine retenue, il n'avait pas exercé son pouvoir de contrôle.

La commune avait délégué son pouvoir d'appréciation à la CMNS et la pratique de celle-ci devenait opaque, inégale, inégalitaire et arbitraire. Son opinion n'était pas disputée devant l'autorité judiciaire même lorsqu'on lui apportait un élément devant être pris en compte dans son appréciation, comme l'expertise de M. F_____ qui amendait une opinion divergente méritant d'ouvrir le débat. Il n'était de fait plus possible de contester la parole des spécialistes, que ce soit durant la procédure de demande d'autorisation de construire ou durant la procédure judiciaire de première instance.

b. Le jugement consacrait une violation des art. 94 et 103 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). Le TAPI avait fondé son raisonnement sur l'hypothèse que les propriétaires voisins de la cour intérieure pourraient également prétendre à ériger une véranda similaire, emportant une atteinte insoutenable à la préservation du site. L'hypothèse inverse était tout autant possible et le TAPI avait fait un choix arbitraire.

La notion de noyautage avait été méconnue par le TAPI. La construction ne représentait que 0,54 % de la surface totale et respectivement 6,56 % de la surface du jardin.

Le TAPI avait mélangé la question de l'alignement des façades avec la lecture de la seule façade du bâtiment concerné.

L'art. 103 LCI ne pouvait pas fonder un refus d'autorisation et c'était à tort que les préavis de la CMNS étaient fondés sur cet article.

Le jugement entrepris ne contenait aucune motivation quant à l'application de l'art. 94 al. 1 et 2 LCI et n'expliquait pas en quoi le projet ne préserverait pas l'aménagement et le caractère architectural historique du centre de la ville de Carouge (Vieux-Carouge). Il ne procédait pas à une appréciation concrète du dossier.

Ni l'art. 94 LCI, ni la préservation du patrimoine n'imposaient l'interdiction de toute construction dans le Vieux-Carouge.

c. Le jugement consacrait une inégalité de traitement.

Les quatre constructions autorisées citées dans le rapport de M. F_____ démontraient que les conditions de violation de ce principe étaient remplies.

d. Le jugement consacrait une violation du principe de la proportionnalité.

Si les résultats escomptés étaient ceux de protection du patrimoine, le refus de la réfection des façades qui étaient manifestement en mauvais état, ou le refus d'enlèvement de l'escalier ne permettait pas de les atteindre. Si un examen global du projet avait été fait, le TAPI aurait abouti à la conclusion qu'il participait de l'entretien, de l'embellissement et de la préservation du patrimoine du Vieux-Carouge.

La demande visait naturellement une amélioration du confort du logement. Dans le cas de l'EMS, le département avait tenu compte de l'amélioration du confort des résidents. La démarche initiée par le changement d'affectation devait être poursuivie et les conditions de vie concrète de la famille devaient peser plus lourd dans la balance des intérêts. La garantie de la propriété avait été restreinte de manière inadmissible, la CMNS s'étant opposée à toute construction dans le jardin.

11) Le 15 février 2022, le département a répondu au recours, concluant à son rejet.

Il renvoyait à ses écritures antérieures et répondait point par point aux griefs de la recourante. Ni le département ni la CMNS n'avaient d'obligation de se déplacer pour examiner les projets.

Le TAPI avait bien exercé son devoir de contrôle et n'avait pas constaté d'excès ou d'abus du pouvoir d'appréciation du département.

Les art. 94 et 103 LCI n'étaient pas violés par la décision de refus.

Les relevés ISOS exigeaient une protection rigoureuse des cours intérieures du Vieux-Carouge.

12) Le 3 mars 2022, la recourante a répliqué, réitérant ses demandes de transport sur place et de conciliation.

13) Le 9 mars 2022, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) Préalablement, la recourante sollicite une tentative de conciliation.

a. Aux termes de l'art. 65A LPA, les juridictions administratives peuvent en tout temps procéder à une tentative de conciliation (al. 1) et déléguer un de leurs magistrats à cet effet (al. 2).

S'agissant d'une disposition potestative, l'autorité saisie n'est pas tenue de donner suite à une requête en conciliation présentée par l'une des parties (ATA/1844/2019 du 20 décembre 2019 consid. 3).

b. En l'espèce, la tentative de conciliation n’apparaît avoir aucune chance d’aboutir dès lors que, s'agissant d'une autorisation de construire, celle-ci ne laisse pas la possibilité aux parties de négocier l'un ou l'autre aspect de la requête.

Dans ces circonstances, il ne se justifie pas de donner suite à la requête de la recourante.

3) La recourante estime que son droit d'être entendue a été violé par le TAPI qui n'a pas donné suite à sa demande de mesures d'instruction. Elle requiert devant la chambre, la tenue d'un transport sur place.

a. 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 influer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_157/2021 du 7 juillet 2021 consid. 3.1).

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. ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_576/2020 du 1er avril 2021 consid. 3.1).

Cela n'implique pas non plus une audition personnelle de l'intéressé, celui-ci devant simplement disposer d'une occasion de se déterminer sur les éléments propres à influer sur l'issue de la cause (art. 41 LPA ; ATF 140 I 68 consid. 3.1.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_116/2021 du 8 juillet 2021 consid. 2.2).

b. En l'espèce, la recourante a pu exposer ses arguments de façon détaillée dans ses écritures et la procédure contient de nombreuses photographies du bâtiment concerné, de ses façades ainsi que de la cour intérieure et des bâtiments qui la bordent. Le dossier contient aussi de nombreuses infographies du projet et de son insertion dans la cour. La recourante ne prétend pas que ces pièces devraient être complétées ni quels faits pertinents n'auraient pu être établis que par un transport sur place.

Les actes d'instruction demandés par la recourante ne sont donc pas nécessaires à la solution du litige, comme cela ressort également des considérants qui suivent.

À l'instar du TAPI, la chambre de céans considère que le dossier est complet et en état d'être jugé et il ne sera ainsi pas donné suite aux demandes d'actes d'instruction formulées.

Pour les mêmes motifs, le grief de violation du droit d'être entendu sera écarté.

4) En vertu de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour

constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2), non réalisée en l'espèce.

Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3). Il y a excès du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité dépasse le cadre de ses pouvoirs. En outre, celle-ci doit exercer son libre pouvoir d'appréciation conformément au droit, ce qui signifie qu'elle doit respecter le but dans lequel un tel pouvoir lui a été conféré, procéder à un examen complet de toutes les circonstances pertinentes, user de critères transparents et objectifs, ne pas commettre d'inégalité de traitement et appliquer le principe de la proportionnalité. Si elle ne respecte pas ces principes, elle abuse de son pouvoir (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3ème éd., 2012, p. 743 ss et les références citées).

5) La recourante fait grief au TAPI d'avoir consacré une violation des règles de la bonne foi et du principe de l'égalité de traitement. Lors de l'instruction de sa demande d'autorisation de construire, la CMNS ne s'était pas déplacée pour examiner les lieux et l'architecte du projet n'avait pas pu lui présenter celui-ci de vive voix, contrairement à ce qui avait été fait dans le cadre de la délivrance des autorisations de construire qu'elle avait déjà signalées. L'expertise produite n'avait pas été discutée.

a. Un requête en autorisation de construire définitive est instruite sur la base des pièces et des plans listés à l'art. 9 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 (RCI - L 5 05.01). Si un complément d'information est nécessaire lors de l'instruction faite sur la base des pièces et des plans requis par l'art. 9 RCI, le département peut convoquer le requérant (art. 13 al. 5 RCI).

b. Le préavis de la CMNS est obligatoire s'agissant d'une demande d'autorisation de construire sur une parcelle sise dans le Vieux-Carouge, comme l'est également celui de la commune (art. 96 al.1 LCI).

En l'espèce, la commune a conditionné son préavis favorable à celui de la CMNS. Cette dernière a rendu deux préavis motivés, le second après que la recourante a discuté la motivation du premier préavis dans des observations. La CMNS n'a pas estimé nécessaire d'effectuer un transport sur place pour rendre ses préavis ni de procéder à l'audition de l'architecte du projet. Que ces choix aient été différents dans d'autres procédures de demande d'autorisation de construire sis dans le Vieux-Carouge ne constituent pas en soi une inégalité de traitement. La

CMNS n'a pas d'obligation légale de procéder à un constat sur place pour rendre son préavis et si, dans deux procédures citées par la recourante, elle avait procédé à un tel déplacement, ce n'était pas le cas dans d'autres procédures (DD 103'227-1 et sa complémentaire DD 103'227-2 et l'APA 26'282) localisées également dans le périmètre du Vieux-Carouge.

Rien ne permet donc de retenir que l'appréciation faite par la CMNS et le département n'est pas le fruit d'un examen minutieux du projet ni que les faits auraient été établis de manière incomplète ou inexacte ou encore que ces instances auraient fait preuve d'un comportement contraire à la bonne foi ou violé l'égalité de traitement dans l'instruction de la requête de la recourante.

Quant au TAPI, dans son jugement, il a retenu que le département ne s'était pas écarté sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative imposée par la loi, conformément à une jurisprudence bien établie (ATA/862/2021 du 24 août 2021 consid. 4b ; ATA/807/2020 du 25 août 2020 consid. 9a), son examen prenant en compte l'expertise privée produite par la recourante, rédigée par M. F_____, architecte, soumise au principe de la libre appréciation des preuves puisque considérée comme simple allégué de parties (ATF 141 IV 369 consid. 6).

Les griefs seront donc écartés.

6) La recourante fait grief au TAPI d'avoir violé les art. 94 et 103 LCI. Le raisonnement du TAPI était fondé sur l'hypothèse que d'autres demandes de construction similaires seraient faites par les propriétaires voisins. La notion de noyautage avait été utilisée à tort et une confusion avait été faite sur la question de l'alignement et de la « lecture de la façade ».

a. Selon l'art. 11 de l'Ordonnance concernant l'ISOS du 13 novembre 2019 (OISOS - RS 451.12), les cantons tiennent compte de l'ISOS lors de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs, conformément aux art. 6 à 12 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700 ; al. 1). Ils veillent à ce que l'ISOS soit pris en compte sur la base des plans directeurs cantonaux, en particulier lors de l'établissement des plans d'affectation au sens des art. 14 à 20 LAT (al. 2).

b. L'inventaire ISOS est fondé sur l'art. 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (LPN - RS 451), qui charge le Conseil fédéral d'établir, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale. Celui-ci peut se fonder sur des inventaires dressés par des institutions d'État ou par des organisations œuvrant en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques. Les critères qui ont déterminé le choix des objets sont indiqués dans les inventaires. Ils ne paraissent pas a priori semblables à ceux qui déterminent la

protection par les plans de site, et les éventuelles critiques adressées par l'inventaire ISOS au bâtiment ne sont pas de nature à priver de sa pertinence la procédure de protection par le plan de site (ATA/352/2021 du 23 mars 2021 consid. 11e).

c. La ville de Carouge figure à l'inventaire ISOS. Le relevé ISOS, décrivant les principales composantes du Vieux-Carouge, cite les cours intérieures enfermées par des îlots d'habitation, qui composaient des espaces intermédiaires de grande valeur. Parmi les objectifs généraux de la sauvegarde, figure celui de protéger rigoureusement ces cours. Même si celles-ci n'étaient pas directement visibles de la rue, elles n'en marquaient pas moins profondément l'image du site. Par ailleurs, elles évitaient, par leur présence même, que n'augmente de manière immodérée la densité du tissu du Vieux-Carouge.

7) a. En matière d'aménagement, les zones à protéger comprennent les localités typiques, les lieux historiques et les monuments naturels ou culturels (art. 17 al. 1 LAT).

Les zones protégées constituent des périmètres délimités à l'intérieur d'une zone à bâtir ordinaire ou de développement et qui ont pour but la protection de l'aménagement et du caractère architectural des quartiers et localités considérés (art. 12 al. 5 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30).

b. Dans le canton de Genève, les zones de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications, du Vieux-Carouge, les ensembles du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècle, le secteur Rôtisserie-Pélisserie, ainsi que les villages protégés font l'objet de dispositions particulières incluses dans la LCI (art. 28 LaLAT).

Est désignée comme zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT, la zone du Vieux-Carouge, selon les articles 94 à 104 LCI (art. 29 al. 1 let. e LaLAT).

c. L'aménagement et le caractère architectural historique du centre de la ville de Carouge (Vieux-Carouge) doivent être préservés (art. 94 al. 1 LCI). L'architecture, notamment le volume, l'échelle, les matériaux et la couleur des constructions doivent s'harmoniser avec le caractère du Vieux-Carouge (art. 94 al. 2 LCI). Il en est de même des enseignes, attributs de commerce, panneaux, réclames, vitrines mobiles et autres objets soumis à la vue du public (art. 94 al. 3 LCI).

d. Les demandes d'autorisation, à l'exception de celles instruites en procédure accélérée, sont soumises aux préavis de la commune de Carouge et de la CMNS (art. 96 al. 1 LCI). Les préavis sont motivés (art. 96 al. 3 LCI).

e. La loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS - L 4 05) institue la CMNS, composée de spécialistes en matière

d'architecture, d'urbanisme et de conservation du patrimoine (art. 46 al. 2 LPMNS). Il s'agit d'une commission consultative, qui donne son préavis sur tous les objets qui, en raison de la matière, sont de son ressort. Elle se prononce en principe une seule fois sur chaque demande d'autorisation, les éventuels préavis complémentaires étant donnés par l'office du patrimoine et des sites (ci-après : l'OPS, auquel est rattaché le SMS par délégation ; art. 47 al. 1 LPMNS). La CMNS est compétente pour préaviser les projets régis par la LPMNS ou situés dans des zones protégées (art. 83 et ss LCI ; MGC 2005-2006/V A 3505).

f. Les art. 97 et ss LCI prévoient des dispositions spéciales applicables à la zone du Vieux-Carouge.

À teneur de l'art. 103 al. 1 LCI, en vue de permettre un aménagement rationnel (let. a), d'assainir un îlot (let. b), d'améliorer l'aménagement de cours et de jardins (let. c), le département peut, sur préavis de la CMNS, subordonner la délivrance d'une autorisation de construire ou de transformer à certaines mesures, telles que le remaniement parcellaire ou la cession fiduciaire des droits à l'État, ainsi que la démolition partielle ou totale de bâtiments, l'exécution de terrassements ou la suppression de murs de clôture, de dépôts ou de parcs à voitures.

8) a. Selon la jurisprudence bien établie, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis, étant précisé qu'un préavis sans observation équivaut à un préavis favorable, la juridiction de recours doit s'imposer une certaine retenue, qui est fonction de son aptitude à trancher le litige (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème édition, 2018, p. 176 n. 508). L'autorité de recours se limite ainsi 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/862/2021 précité consid. 4b ; ATA/807/2020 du 25 août 2020 consid. 9a).

c. Il est de jurisprudence constante qu'un préavis est, en principe, sans caractère contraignant pour l'autorité administrative et que, s'il va de soi que cette dernière ne saurait faire abstraction des préavis exprimés dans les conditions prévues par la loi, l'autorité de décision reste libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison de l'intérêt public supérieur (ATA/278/2022 du 15 mars 2022 consid. 4b ; ATA/1157/2018 du 30 octobre 2018 et les références citées).

9) En l'espèce, il ne fait pas de doute qu'une construction sur cour, même si elle n'a qu'une surface de 9,73 m^2, prolongée par une terrasse en bois de 7,34 m^2, diminue la surface de la cour intérieure et cela même si la construction est adossée d'un côté au mur borgne du bâtiment voisin. Que ce rétrécissement de surface doive ou non être qualifié de noyautage de la cour ne change pas cette conclusion.

Quant à l'hypothèse avancée par la recourante qu'aucune autre demande d'autorisation de construire du même type ne serait déposée par les propriétaires dont les parcelles forment la cour intérieure, qu'elle oppose à celle qui aurait été faite par le département et le TAPI que d'autres rétrécissements de la surface allaient avoir lieu, elle n'est pas pertinente ici, compte tenu du principe de l'égalité de traitement. Par ailleurs, la recourante se prévaut de l'égalité de traitement, arguant que des autorisations de construire similaires ont été délivrées dans d'autres cours intérieures du Vieux-Carouge.

En conséquence, compte tenu de la protection dont bénéficie le Vieux-Carouge, qui porte notamment sur les volumes des constructions existantes et les cours intérieures, le refus de l'autorisation de construire, en tant qu'il est fondé sur la diminution indéniable, même si relativement peu importante, de la surface de la cour intérieure telle que relevée par la CMNS, apparaît comme parfaitement fondé et aucun motif pertinent et relevant d'un intérêt public supérieur n'a d'ailleurs été avancé par la recourante qui oppose plutôt son intérêt personnel. À cet égard, le fait qu'une partie des travaux projetés soit considéré comme une amélioration de la situation actuelle par la CMNS et le département, ne change pas non plus le fait que l'agrandissement prévu doit être considéré comme nuisant au site protégé.

L'autorisation a encore été refusée pour un second motif, la construction envisagée créant une altération de la lecture du bâtiment principal. La recourante conteste à tort le bien-fondé de ce motif, dans la mesure où elle entend avant tout substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité intimée quant à la qualité patrimoniale à attribuer aux volumes et façades du bâtiment.

Dans ces circonstances, il ne peut être reproché au département d'avoir choisi de suivre le préavis de la CMNS et, ce faisant, d'avoir fait un usage excessif ou abusif de son pouvoir d'appréciation.

Les griefs seront écartés.

10) Dans un autre grief, la recourante reproche au TAPI d'avoir consacré une inégalité de traitement.

a. Une décision ou un arrêté viole le principe de l’égalité de traitement garanti par l’art. 8 Cst. lorsqu’il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu’il omet de faire des distinctions qui s’imposent au vu des circonstances, c’est-à-dire lorsque ce qui est semblable n’est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l’est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions,

idéologies et situations du moment (ATF 145 I 73 consid. 5.1 ; 142 I 195 consid. 6.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_231/2021 du 3 mai 2021 consid. 5.1 ; 2C_538/2020 du 1er décembre 2020 consid. 3.2).

b. La recourante a cité quatre autorisations de construire qui ont été délivrées dans le Vieux-Carouge et qu'elle estime concerner des constructions identiques à celle qu'elle projetait. Or, la DD 104'861/1 concerne la reconstruction d'un atelier en bois et la DD 101'619 une construction située en fond de cour et non en façade et porte sur la transformation intérieure d'une halle industrielle en logement et dépôts ainsi que sur la démolition de bureaux. L'atelier à réaliser s'insérait dans un projet de transformation global dont un assainissement de la cour, selon la description de l'objet de l'autorisation. Ces constructions ne peuvent être retenues comme étant identiques, voire similaires à celle projetée par la recourante.

La rénovation du Musée de Carouge (DD 111'366) diffère sur plusieurs points du projet litigieux. L'extension du bâtiment public portait sur un atelier déjà existant et permettait de réaliser une économie de terrain, ce qui n'est pas le cas pour le projet de la recourante.

Quant à l'autorisation au bénéfice d'un EMS (APA 37'699), portant sur la transformation du bâtiment, la création d'une véranda et un aménagement sur cour, le préavis initial de la CMNS était négatif. Elle a modifié sa position car la véranda projetée s'inscrivait dans un espace résiduel produit par une addition de volumes relativement récents sans intérêt patrimonial. Cette situation particulière avait amené la CMNS à se prononcer favorablement. Le projet de la recourante, quant à lui, ne s'insère pas dans un espace résiduel, mais modifie l'alignement entre le bâtiment auqel il viendrait s'accoler et la parcelle adjacente.

Force est de constater que les situations ne sont pas comparables et qu'un traitement différent s'avère ainsi justifié. Le grief sera écarté.

11) Finalement, la recourante invoque une violation du principe de proportionnalité.

a. Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive. En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 126 I 219 consid. 2c et les références citées).

b. En l'espèce, il n'est pas discuté qu'un refus d'autorisation de construire porte atteinte aux droits de propriétaire de la recourante.

Celle-ci allègue que la mesure ne produit pas le résultat escompté de protection du patrimoine, au contraire, car la réfection des façades très abîmées

sur rue et sur cour du bâtiment ne pourra pas être entreprise, alors qu'un intérêt public à cette amélioration existerait. Ce raisonnement ne peut être suivi dans la mesure où la recourante reste libre de déposer une demande ne portant que sur la réfection des façades.

C'est également à tort qu'elle estime que son intérêt privé doit primer un intérêt public qu'elle estime inexistant. Comme vu ci-dessus, la préservation du patrimoine s'agissant d'une parcelle sise dans le Vieux-Carouge constitue un intérêt public important et la jurisprudence retient d'ailleurs qu'une mesure de protection des monuments n'est incompatible avec un droit constitutionnel que si elle produit des effets insupportables pour le propriétaire ou ne lui assure pas un rendement acceptable (ATF 126 I 219 consid. 6c ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_52/2016 du 7 septembre 2016 consid. 2), ce que la recourante n'allègue pas.

Finalement, comme l'a à juste titre retenu le TAPI, aucune autre décision qui porterait moins atteinte à la garantie de la propriété de la recourante ne peut être adoptée par l'autorité intimée car le département n'a pas la compétence de scinder sa demande d'autorisation. Le principe de proportionnalité est donc respecté en l'occurrence et la décision de refus d'autorisation de construire n'emporte aucune forme d'expropriation illicite.

12) En tous points infondé, le recours sera rejeté.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 13 décembre 2021 par Madame A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 17 novembre 2021 ;

au fond :

le rejette ;

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

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Mark Barokas, avocat de la recourante, au département du territoire ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Lauber, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
J. Poinsot	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :