24 novembre 1998

dans la cause

Monsieur M. A.
représenté par Me Jean-Pierre Carera, avocat

contre

COMMISSION DE RECOURS INSTITUEE PAR LA LOI SUR LES CONSTRUCTIONS ET LES INSTALLATIONS DIVERSES

et

DEPARTEMENT DE L'AMENAGEMENT, DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

et

ACTION PATRIMOINE VIVANT

et

ASLOCA-RIVE

A/551/1998-TPE

et

Monsieur O. R. C.

et

Madame E. D.

et

HABITANTS DU 2 RUE DE LA TOUR ET AUTRES

et

HABITANTS DU 4 RUE DE LA TOUR

et

Monsieur P. K.

et

Madame S. N.

et

Madame D. R.

EN FAIT

1. Monsieur M. A. et la SI Rue de la Tour 4 sont propriétaires des immeubles d'habitation et des dépendances érigés sur les parcelles N° 1191 et 1192, feuille 40 de la commune de Genève-Plainpalais. La parcelle N° 1192 se trouve à l'angle des rues de la Tour et Goetz-Monnin, à l'adresse 2, rue de la Tour. La parcelle N° 1191 se trouve à l'angle des rues de la Tour et rue Micheli-du-Crest, à l'adresse 4, rue de la Tour.

2. Vers la fin des années 1980, M. A. a requis une autorisation de démolir les immeubles précités et a déposé une demande préalable ayant pour objet la reconstruction sur ces parcelles d'un immeuble d'habitation avec commerces au rez-de-chaussée et garage souterrain.

3. La commission des monuments de la nature et des sites (ci-après : CMNS) a préavisé favorablement la démolition projetée. Elle a estimé que le tissu formé par les ensembles du 19ème et du 20ème siècle était disparate.

4. La Ville de Genève n'a formulé aucune objection à la démolition.

5. Le 8 août 1990, le département des travaux publics et de l'énergie (actuellement le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement; ci-après : le département) a refusé l'autorisation préalable de reconstruction.

6. Le 15 janvier 1991, statuant sur recours de M. A., la commission de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05; ci-après : la commission de recours) a annulé la décision contestée et admis le principe d'une démolition/reconstruction. Elle a renvoyé le dossier au département.

7. Le recourant a déposé une requête définitive en autorisation de construire, signée le 19 septembre 1991, ayant pour objet la construction d'un immeuble d'habitation tel que décrit au considérant 2 ci-dessus.

8. Le 22 mai 1996, l'office financier du logement du département de l'intérieur, de l'agriculture et des affaires régionales (ci-après : OFL) a établi un plan financier intermédiaire en catégorie 2 HLM pour l'opération précitée, dont il résulte que le coût total des travaux projetés s'élevait à de CHF 15'500'000.-. Le prix des loyers après travaux serait de CHF 4'000.-- par pièce et par an. Le 18 juin 1996, l'OFL a donné à M. A. son préaccord de principe pour un subventionnement en catégorie 2 HLM.

9. La commission d'architecture (ci-après : CA), la Ville de Genève, ainsi que le département ont donné un préavis favorable au projet de M. A..

10. Le département a octroyé les autorisations de démolir et de construire (respectivement M 3342 et DD 91'386) par décision du 20 décembre 1996, publiée dans la Feuille d'avis officielle le 8 janvier 1997. L'autorisation de construire était subordonnée au respect du plan financier.

11. Par actes des 4 et 6 janvier 1997, certains habitants des immeubles destinés à être démolis ont formé recours à la commission de recours contre les deux décisions précitées. Ils alléguaient que ces bâtiments formaient un ensemble du 19ème et du 20ème siècle devant être protégé en vertu des articles 89 et suivants LCI.

12. Le 7 février 1997, l'association genevoise de défense des locataires (ci-après : Asloca) et Action Patrimoine Vivant (ci-après : APV) ont également recouru contre ces deux décisions, soutenant eux aussi que l'ensemble formé pas les immeubles sis rue de la Tour 2-4, boulevard de la Tour 2-6 et la Tour Blavignac formaient un ensemble architectural protégé au sens des articles 89 et suivants LCI. Ils ont en outre allégué que les loyers garantis après travaux n'étaient pas conformes aux besoins prépondérants de la population et ont conclu à l'annulation des décisions querellées.

13. Au cours de la comparution des parties devant la commission de recours, le 30 mai 1997, il est apparu que les habitants du N° 2 rue de la Tour (ci-après : les habitants) étaient au bénéfice de contrats de confiance et qu'ils avaient recouru également pour maintenir les bas loyers dans l'immeuble où ils logeaient.

14. La commission de recours s'est rendue sur place le 12 septembre 1997. L'inspection portait sur l'état des immeubles et de leurs abords. La commission de recours a remarqué que l'immeuble formant l'angle avec l'avenue Micheli-du-Crest était particulièrement vétuste. Il comportait de nombreuses "pointelles" de soutien, ainsi que plusieurs trous et ouvertures dans les sols ou les galandages. L'immeuble sis au N° 2 de la rue de la Tour était dépourvu de tout élément marquant. Les abords des deux immeubles étaient constitués d'un immeuble récent de sept étages et attiques, de l'immeuble contemporain abritant le "Café de la Pointe", de la Tour Blavignac et de quelques immeubles, dont certains rénovés, de la rue Goetz-Monnin. Cet ensemble était disparate.

15. Les coûts de la construction et les taux hypothécaires ayant baissé dans une très large mesure, M. A. a repris contact avec le service financier du logement pour

réexaminer le plan financier initial. Deux nouveaux plans financiers ont été communiqués à l'OFL le 14 novembre et le 1er décembre 1997. Le dernier prévoyait notamment seize logements comportant un total de cinquante-quatre pièces, mis en location pour un loyer annuel de CHF 3'500.-- par pièce et par an. Le loyer moyen à la pièce pouvait être abaissé de CHF 4'000.-- à 3'874.-- par an.

16. Le 16 janvier 1998, la commission de recours a ordonné au département de soumettre le projet à la CMNS et à la CA en application des articles 92 et 93 LCI. La CMNS a rendu un préavis défavorable le 10 février et a demandé une modification du projet. Elle a indiqué que seul l'immeuble sis sur la parcelle N° 1191 méritait protection, alors que l'immeuble sis sur la parcelle N° 1192 était sans valeur particulière. Les fortes dissemblances entre les deux immeubles ne justifiaient pas l'application des articles 89 et suivants LCI. La CA a réitéré son accord avec le projet et confirmé les précédents avis donnés les 2 avril et 17 septembre 1996.

17. Par décision du 24 avril 1998, reçue par le recourant le 1er mai 1998, la commission de recours a admis les recours formés par l'Asloca et par les habitants. Elle a considéré que des loyers de CHF 4'000.- par pièce par année n'étaient pas conformes aux loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population. A cet égard, elle a évoqué la jurisprudence du Tribunal administratif, qui avait fixé la fourchette des loyers entre CHF 2'400.- et CHF 3'500.- par pièce par année. La commission de recours a annulé les autorisations de construire et de démolir délivrées par le département en vertu de l'article 24 alinéa 2 LCI, qui lui permettait d'exiger un plan d'ensemble lorsqu'il y avait un mur en attente. Elle a en outre déclaré irrecevable le recours interjeté par APV, considérant que cette association n'avait pas qualité pour agir : les immeubles ne devaient pas être considérés comme un ensemble au sens des articles 89 et suivants LCI.

18. Le 14 mai 1998, le recourant a soumis à l'OFL un nouveau plan financier intermédiaire selon lequel dix-sept logements totalisant soixante-cinq pièces seraient accessibles pour des loyers ne dépassant pas CHF 3'225.- par pièce par an. Par ailleurs, onze autres logements seraient disponibles pour un loyer de CHF 3'800.-- par pièce par an. Le prix moyen annuel par pièce louée serait de CHF 3'874.-- la pièce par an.

19. Le 2 juin 1998, M. A. a interjeté recours auprès du Tribunal administratif. Il a conclu à l'annulation de la décision de la commission de recours et à la confirmation des autorisations délivrées par le département, de même qu'à l'allocation d'une indemnité à titre de dépens.

20. Le 24 juin 1988, la commission de recours a persisté dans les termes de sa décision du 24 avril 1988.

21. Par courrier du 20 juillet, l'Asloca s'est déclarée d'accord avec la décision attaquée et a maintenu ses conclusions avec suite et dépens. Le premier plan financier, seul à pouvoir être pris en compte dans la présente espèce, n'était pas conforme aux exigences de l'article 6 alinéa 2 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20) concernant les loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population.

22. Le 28 août 1998, APV, agissant aussi au nom de certains habitants qui en étaient membres, a maintenu son recours contre l'autorisation de démolir délivrée par le département. Les deux immeubles en question constituaient en soi un ensemble protégé au sens des articles 89 et suivants LCI.

23. Le 7 octobre 1998, les parties ont été entendues par le Tribunal administratif.

M. A. et l'Asloca ont approuvé le nouveau plan financier. Le dossier pouvait être retourné au département pour délivrance d'une nouvelle autorisation conforme à ce plan financier. Du point de vue de la protection du patrimoine, APV a réaffirmé que les bâtiments litigieux constituaient un ensemble au sens de la LCI, même si celui sis au N° 4, rue de la Tour visait des locataires plus aisés. Ils constituaient aussi un ensemble avec le bâtiment d'en face, de l'autre côté de la rue Micheli-du-Crest. APV regrettait que d'une manière générale, la LCI soit mal appliquée et que les immeubles de la fin du 19ème et du début du 20ème siècle échappent à la protection clairement voulue par le législateur de l'époque. M. A. a relevé que la CMNS et la commission de recours considéraient que les immeubles édifiés autour de ce carrefour étaient très disparates et que la CA était toujours favorable au projet. Le département a maintenu sa position concernant les aspects de protection du patrimoine.

24. Le Tribunal administratif a organisé un transport sur place. Le juge délégué a constaté que l'architecture des lieux était fort disparate. APV a fait remarquer qu'en face de l'immeuble litigieux, il y avait un bâtiment qui était également de style fazyste. L'immeuble sis rue de la Tour 4 était dans un état de délabrement impressionnant, sa façade était lépreuse, la peinture se soulevait et s'écaillait. A l'intérieur, une verrière avait dû être étayée pour des raisons de sécurité, mais cela avait été fait sans goût, avec les moyens du bord. Le propriétaire a prétendu que l'escalier s'était affaissé de treize centimètres. Les sanitaires d'un appartement du 1er étage s'étaient effondrés sur le rez-de-chaussée. Cet immeuble était "squatté", tandis que l'autre, nettement mieux entretenu, était occupé par des personnes au bénéfice d'un contrat de confiance.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 8 al. 1 ch. 104 et 108 de la loi sur le Tribunal administratif et le Tribunal des conflits du 29 mai 1970 – LTA – E/3,5/1; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 – LPA – E/3,5/3).

2. La question de la qualité pour agir des recourants au bénéfice d'un contrat de confiance peut souffrir de rester ouverte, notamment en raison du fait que certains sont devenus membres d'APV et agissent par l'intermédiaire de celui-ci.

3. Les parties étant d'accord de renvoyer le dossier au département pour délivrance d'une nouvelle autorisation de construire conforme à la LDTR, seules restent litigieuses les questions du maintien de l'immeuble actuel sous l'angle des dispositions 89 et suivantes LCI et de la conformité du projet de construction aux dispositions 20 et suivantes LCI.

4. L'article 89 alinéa 1 LCI prévoit que l'unité architecturale et urbanistique des ensembles du 19ème et du début du 20ème siècle, situés en dehors du périmètre de protection de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications, ainsi que du vieux Carouge, doit être préservée.

   Sont considérés comme des ensembles les groupes de deux immeubles ou plus en ordre contigu, d'architecture identique ou analogue, ainsi que les immeubles séparés dont l'emplacement, le gabarit ou le style ont été conçus dans le cadre d'une composition d'ensemble dans le quartier ou dans la rue (art. 89 al. 2 LCI). Cette disposition ne vise pas à protéger des immeubles isolés, mais sa lettre exprime que des immeubles non contigus peuvent former un ensemble. Les immeubles non contigus, insérés dans un ensemble, peuvent être protégés en raison de cette insertion, quand bien même ils se distingueraient d'autres immeubles dudit ensemble. En effet, un ensemble peut apparaître digne de protection, même s'il ne présente pas une unité architecturale absolue (Mémorial du Grand Conseil 1983 p. 2207).

   Les ensembles dont l'unité architecturale et urbanistique est complète doivent être maintenus (art. 90 al. 1 LCI).

5. Dans le système de la LCI, les avis ou préavis des communes, du département et des organismes intéressés n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions con-

traires expresses de la loi. L'article 93 alinéa 1 de cette loi prévoit que les demandes d'autorisation concernant les immeubles visés à l'article 89 LCI sont soumis au préavis de la CA et de la CMNS (art. 93 al. 1 LCI). Ces commissions sont donc chargées de formuler leur opinion à l'intention de l'autorité habilitée à prendre la décision (ATA APV du 24 mars 1998).

Chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis, l'autorité de recours doit s'imposer une certaine retenue, qui est fonction de son aptitude à trancher le litige. En effet, la commission de recours, composée pour une part de spécialistes, est plus à même de prendre position sur des questions qui font appel aux connaissances de ces derniers, que le Tribunal administratif, qui est composé de magistrats.

En revanche, lorsque la commission de recours s'écarte des préavis, le Tribunal administratif peut revoir librement l'interprétation des notions juridiques indéterminées, mais contrôle, sous l'angle de l'excès et de l'abus de pouvoir, l'exercice de la liberté d'appréciation de l'autorité en mettant l'accent soit sur le préavis favorable, soit sur le respect de l'intérêt public en cas d'octroi de l'autorisation malgré un préavis défavorable (ATA P. du 30 mars 1993; ATA T. du 31 mars 1987, confirmé par le Tribunal fédéral le 2 novembre 1987; ATA C. du 9 août 1994).

6. a. En l'espèce, ni la CMNS, ni la CA, ni la commission de recours n'ont considéré que les bâtiments dont il est question appartiennent à un ensemble au sens des articles 89 et suivants LCI. Au vu de cette concordance, le Tribunal administratif, qui statue sur recours, s'impose une certaine retenue. Il n'y a aucune raison d'admettre que ce problème ait été considéré de manière arbitraire ou que l'instance inférieure ait abusé de son pouvoir d'appréciation. En outre, les bâtiments de la rue Micheli-du-Crest sont de construction beaucoup plus récente et l'architecture est variée. L'immeuble qui jouxte immédiatement le bâtiment sis 4, rue de la Tour et qui se trouve sur la rue Micheli-du-Crest est d'un gabarit nettement supérieur. Il n'y a donc pas de composition d'ensemble dans le quartier et les deux immeubles non contigus ne sont pas insérés dans un groupe d'architecture identique ou analogue. Par conséquence, le tribunal de céans confirmera la décision de la commission de recours sur ce point.

b. Par ailleurs, la CMNS est d'avis que le bâtiment sis 4, rue de la Tour devrait être préservé en raison de qualités intéressantes et caractéristiques de l'époque fazyste. Les critères retenus ici sont ceux qui sont évoqués dans la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS - L 4 05). Ils découlent de considérations architecturales et historiques

qui ne sont pas pertinentes pour déterminer si un bâtiment fait partie d'un ensemble au sens de l'article 93 LCI et la commission de recours n'était pas tenue de les prendre en compte.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal administratif qui statue sur recours, observera une certaine retenue en réexaminant cette question. Plusieurs intérêts publics sont en jeu : la protection du patrimoine, la santé, la sécurité publique et un intérêt social à la création de logements correspondant aux besoins prépondérants de la population. Lors du transport sur place, le tribunal a constaté qu'un des bâtiments était dans un état de délabrement impressionnant, le propriétaire ne l'ayant jamais entretenu. L'intérêt esthétique que présentaient certaines parties était moindre, en raison d'aménagements faits sans goût, avec les moyens du bord. Des rénovations importantes devraient être consenties pour remettre l'immeuble en état et cela serait démesuré, compte tenu du fait que certaines parties seulement (cheminées, corniches, parquets, etc.) sont caractéristiques de l'époque fazyste. La cage d'escaliers, partie certes intéressante sur le plan architectural, s'est tellement affaissée qu'une rénovation s'avérerait laborieuse. Une démolition-reconstruction résoudrait les problèmes de salubrité et permettrait le logement à bon marché d'un nombre plus élevé de personnes. Les intérêts publics à la démolition de ces bâtiments sont donc prépondérants. Le tribunal de céans confirmera donc la décision de la commission de recours sur ce point.

7. A teneur de l'article 24 LCI, les constructions peuvent être édifiées à la limite de deux propriétés privées (al. 1); le département peut subordonner l'autorisation d'édifier des constructions avec un mur en attente à la présentation préalable par le demandeur d'un plan d'ensemble dont l'exécution soit assurée dans un délai maximum de dix ans (al. 2). Une interprétation littérale de cet article montre que l'autorité amenée à statuer bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire concernant l'exigence du plan d'ensemble.

En l'espèce, le projet de construction prévoit la construction d'un mur en attente sur la partie sud du projet, en limite de propriété avec la parcelle N° 1194 notamment. En application de l'article 24 alinéa 2 LCI, la commission de recours a refusé de délivrer une autorisation de construire en raison de l'absence d'un plan d'ensemble. Aucune motivation supplémentaire n'a été donnée. Dès lors que le département a accordé l'autorisation de construire et que la CA a émis un préavis favorable, le Tribunal administratif considérera que la commission de recours a abusé du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 24 alinéa 2 LCI. Sur ce point, la décision de la commission de recours sera par conséquent annulée et la décision du département confirmée.

8. Il résulte de ce qui précède que le recours devra être admis et la décision de la commission de recours annulée, le projet étant conforme à la LCI. Cependant, la conformité du projet avec la LDTR dépendant du nouveau plan financier, le projet sera donc renvoyé au département pour qu'il délivre une autorisation de construire conformément au nouveau plan financier.

9. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge d'APV et de M. P. K., Mme D. R., Mme I. M., M. H. A. et M. P. B., pris conjointement et solidairement, qui succombent entièrement.

Une indemnité de procédure, en CHF 500.- à la charge de M. A., sera allouée à l'Asloca dont les conclusions ont été entièrement admises.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 2 juin 1998 par M. A. contre la décision de la commission de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations diverses du 24 avril 1998;

au fond :

l'admet partiellement;

annule la décision attaquée;

renvoie le dossier au département pour qu'il accorde l'autorisation sollicitée dans le sens des considérants;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge d'APV et de M. P. K., Mme D. R., Mme I. M., M. H. A. et M. P. B., pris conjointement et solidairement;

alloue une indemnité de procédure, en CHF 500.- à la charge de M. A., à l'Asloca dont les conclusions ont été entièrement admises;

communique le présent arrêt à Me Jean-Pierre Carera, avocat du recourant, à Action Patrimoine Vivant, à Me François Zutter, avocat d'Asloca-Rive, à la commission de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988, au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, à Monsieur O. R. C., à Madame E. D., à Monsieur K. P., à Madame S. N., à Madame D. R. ainsi qu'aux habitants du 2, rue de la Tour et autres, et aux habitants du 4, rue de la Tour.

Siégeants : M. Thélin, vice-président, Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy, M. Paychère, juges, M. Bonard, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :
le secrétaire-juriste : le vice-président :

O. Bindschedler Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :

Mme M. Oranci