du 23 octobre 1997

dans la cause

CAISSE DE PREVOYANCE DU PERSONNEL ENSEIGNANT
représentée par Me François Bolsterli, avocat

contre

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

et

DEPARTEMENT DES TRAVAUX PUBLICS ET DE L'ENERGIE

et

SOCIETE D'ART PUBLIC

A/766/1997-TPE

EN FAIT

1. La Caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration du canton de Genève (ci-après CIA) est propriétaire d'un immeuble édifié sur la parcelle N° 4323, feuille 16 du cadastre de Genève-Cité, à l'adresse rue de Candolle 18.

   Cet immeuble fait partie d'un bloc de bâtiments du dix-neuvième siècle, à l'intérieur du quadrilatère formé par la rue de Candolle, la rue Saint-Léger, le boulevard des Philosophes et la rue Saint-Ours. Il se trouve dans la zone protégée de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications, au sens de l'article 28 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LALAT - L 1 30).

2. Le 4 novembre 1996, la CIA a sollicité du département des travaux publics et de l'énergie (ci-après: le département) une autorisation de construire visant à aménager un appartement de sept pièces dans les combles de l'immeuble. Le projet prévoyait notamment la création d'une lucarne d'une longueur de 5,85 mètres le long de la rue de Candolle et de deux lucarnes, d'un mètre chacune, remplaçant des tabatières existantes, du côté de la rue Saint-Ours.

3. Au cours de l'instruction de la requête, le département a réuni les préavis suivants :

   a. Commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) : "Favorable sous réserve de soumettre les détails d'exécution à l'approbation du SMS avant commande. Vu l'importance de l'intervention, laquelle servira de référence, la commission demande que les détails d'exécution soient traités avec grand soin. Un descriptif des travaux, tenant compte de la liste annexée par le SCA, devra être présenté au SMS pour approbation".

   b. Le 26 novembre 1996, la commission d'architecture a indiqué qu'elle n'avait pas d'observations à faire au projet.

   c. Le Conseil administratif de la Ville de Genève était favorable au projet, sous réserve que les châssis-tabatière prévus soient plus étroits, afin de mieux

s'intégrer au chevronnage.

d. Les autres services consultés ont indiqué être favorables au projet, cas échéant sous conditions techniques ou financières.

4. Le département ayant délivré l'autorisation sollicitée le 13 janvier 1997, la Société d'Art Public (ci-après : SAP) a saisi la commission de recours instituée par la loi sur les constructions et installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - 5 05 ci-après : la commission de recours) le 17 février 1997.

L'ensemble d'immeubles auquel appartenait le bâtiment de la CIA était un objet d'importance nationale, selon l'inventaire suisse des biens culturels (ISOS). Les deux bâtiments d'angle, soit les N° 18 et 26 rue de Candolle avaient une toiture encore intacte, dont il fallait protéger l'unité. Le projet litigieux était contraire aux dispositions régissant les constructions et transformations en zone protégée et représentait une modification du gabarit sans motif légal.

5. La CIA s'est opposée au recours, relevant en particulier que le projet avait été élaboré après consultation des représentants des monuments et des sites et du service de l'habitabilité et avait synthétisé les objectifs suggérés par ses autorités. La démarche entreprise était exemplaire et devait faire référence.

6. Le 22 avril 1997, la commission de recours a entendu les parties en comparution personnelle, où elles ont maintenu leur position.

De plus, un transport sur place a été fixé au 3 juin 1997, sans qu'un procès-verbal n'ait été tenu.

7. Par décision du 24 juin 1997, la commission de recours a admis le recours. Une dérogation aux articles 83 et suivants LCI ne se justifiait pas et il convenait de préserver intacte la toiture des deux immeubles d'angle.

8. La CIA a saisi le Tribunal administratif le 7 août 1997. La commission de recours avait outrepassé son pouvoir d'appréciation en substituant son avis à celui des spécialistes de la CMNS. Le projet litigieux respectait les structures porteuses de l'immeuble et ne modifiait pas le gabarit de hauteur du bâtiment.

9. Le département a appuyé le recours et a conclu à la confirmation de l'autorisation délivrée, pour des motifs semblables à ceux développés par la recourante. Il a de plus relevé que le gabarit de l'immeuble n'était pas modifié par le projet litigieux.

10. La SAP s'est opposée au recours. La commission de recours n'avait pas mésusé de son pouvoir d'appréciation en admettant, après s'être rendue sur place, que le projet litigieux n'était pas admissible.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 8 al. 1 ch. 91 de la loi sur le Tribunal administratif et le Tribunal des conflits du 29 mai 1970 – LTA – E 5 05; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 – LPA – E 5 10).

2. Situé dans la zone protégée de la Vieille Ville et du secteur sud des anciennes fortifications, l'immeuble litigieux est soumis aux articles 83 à 88 LCI.

Par principe, l'aménagement et le caractère architectural original de ce secteur doit être préservé (art. 83 LCI). En cas de rénovations ou de transformations, les éléments particulièrement dignes de protection doivent, en règle générale, être sauvegardés. L'architecture et notamment le volume, l'échelle, les matériaux et la couleur des constructions doit s'harmoniser avec le caractère des quartiers (art. 83 ch. 4 et 5 LCI).

La commission d'architecture et la CMNS doivent émettre des préavis motivés en cas de demande d'autorisation (art. 85 LCI). Le gabarit de hauteur des constructions ne doit pas dépasser la hauteur des bâtiments existants, sauf si un tel dépassement est dicté par des raisons d'esthétique (art. 87 LCI).

3. Les dispositions précités s'inscrivent dans le cadre plus général de l'article 15 LCI, réglant le problème de l'esthétique des constructions.

Ainsi, le département peut interdire ou n'autoriser que sous réserve de modifications tout projet

de construction qui, par ses dimensions, sa situation ou son aspect extérieur nuirait au caractère ou à l'intérêt d'un quartier, d'une rue ou d'un chemin, d'un site naturel ou de points de vue accessibles au public. La décision du département se fonde notamment sur les préavis de la CMNS, de la commission d'architecture, de la commune et des services compétents du département (art. 15 al. 1 et 2 LCI).

4. La protection des monuments et des sites naturels ou bâtis, en particulier contre des modification ou des adjonctions inesthétiques, répond en principe à un intérêt public. Chaque cas doit être examiné sur la base de critères objectifs et scientifiques, tenant compte de la valeur esthétique des constructions et du paysage concernés (ATA SI C. V. R. du 7 mai 1996 et la jurisprudence citée).

5. L'article 15 LCI contient une clause d'esthétique dont la jurisprudence constante du Tribunal administratif précise qu'elle constitue une notion juridique imprécise, laissant un certain pouvoir d'appréciation à l'administration, celle-ci n'étant limitée que par l'excès ou l'abus de pouvoir (A. GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel, 1984, pp. 332, 333; B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle, 1991, N° 160 à 169; ATA précité).

Dans le système de la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi. Lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser (ATA SI C. D. R. du 27 juin 1995).

6. Chaque fois que l'autorité administrative suit les préavis des commissions consultatives, l'autorité de recours doit s'imposer une certaine retenue, fonction de son aptitude à trancher le litige (ATA CIA du 21 novembre 1995). Les autorités de recours se limitent 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 CIA précité et la jurisprudence citée).

La commission de recours, composée pour partie de spécialistes, peut exercer un contrôle plus technique que

le Tribunal administratif.

7. L'autorité de recours peut apprécier librement le caractère esthétique d'une construction lorsque d'une part, elle a elle-même procédé à un transport sur place et à une instruction complète de la cause et que, d'autre part, elle a à faire à des préavis divergents, des préavis empreints d'éléments subjectifs sortant du cadre de la seule appréciation de l'impact d'une construction, ou encore à des préavis ne répondant pas aux exigences légales.

8. En l'espèce, le département a fondé sa décision sur les préavis émis par la CMNS et la commission d'architecture.

a. Toutefois, aucun de ces deux préavis ne répond aux exigences de motivation voulues par le législateur. La commission d'architecture s'est en effet limitée à indiquer qu'elle n'avait pas d'observations à faire. La CMNS, quant à elle, a demandé à ce que les détails d'exécution soient soumis à l'approbation du SMS. Ces détails devaient être traités avec grand soin, vu l'importance de l'intervention, laquelle servira de référence. Le fait que l'intervention soit importante et doive service de référence ne peut en aucun cas constituer la motivation d'un préavis favorable.

b. La commission de recours, saisie d'un tel dossier, pouvait examiner avec un libre pouvoir d'appréciation le problème qui lui était soumis.

Toutefois, avant de s'écarter de la décision du département, qui suivait les préavis des commissions consultatives, la commission de recours devait procéder à une instruction complète de l'affaire et, en particulier, entendre des représentants de la commission d'architecture et de la CMNS, afin que ces derniers puissent motiver leur position. La commission de recours doit de plus tenir un procès-verbal du transport sur place qu'elle aurait dû entreprendre.

A défaut, le Tribunal administratif est dans l'impossibilité de contrôler l'usage que cette commission a fait de son pouvoir d'appréciation.

9. Au vu du double degré de juridiction prévu par la loi dans ce genre d'affaires, et des compétences techniques spécifiques des membres de la commission de

recours, le Tribunal administratif ne peut, dans les circonstances susdécrites, procéder lui-même à l'instruction du dossier.

Dès lors, le recours sera admis, et l'affaire renvoyée à la commission de recours pour qu'une nouvelle décision soit rendue, après instruction du dossier (art. 69 ch. 3 LPA).

10. Vu l'issue du recours, aucun émolument ne sera mis à la charge de la recourante.

Une indemnité de procédure de CHF 500.-- sera accordée à la CIA, à la charge de l'Etat de Genève.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 7 août 1997 par la Caisse de prévoyance du personnel enseignant contre la décision de la commission de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations diverses du 24 juin 1997;

au fond :

l'admet;

renvoie le dossier à la commission de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations diverses au sens des considérants;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument;

alloue une indemnité en CHF 500.- à la CIA, à la charge de l'Etat de Genève;

communique le présent arrêt à Me François Bolsterli, avocat de la recourante, à la commission de recours instituée par la loi sur les constructions et les installations diverses, au département des travaux publics et de l'énergie, ainsi qu'à la Société d'art public.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, Mme Bonnefemme-Hurni, MM. Paychère, Thélin, juges, M. Torello, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste : la présidente :

V. Montani L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le p.o. la greffière :

Mme J. Rossier-Ischi