

du 9 août 1994

dans la cause

CAISSE DE PREVOYANCE DU PERSONNEL DES ETABLISSEMENTS PUBLICS  
MEDICAUX (CEH)

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

Madame Janine SAUTER

Madame Anne DIVORNE-DIANE

Monsieur Gregory CASS

Madame Marianne SCHWEIZER

représentés par Me Nils de Dardel, avocat

**EN FAIT**

1. La caisse de prévoyance du personnel des établissements publics médicaux (ci-après : la CEH) est propriétaire de l'immeuble sis 39 rue de Carouge.

Cet immeuble, qui date du début du 20ème siècle, a un gabarit de 18,80 m. Il comporte un rez-de chaussée affecté au commerce, quatre étages de logements (un appartement de 4 1/2 pièces par étage) et un niveau de combles, avec un logement de 2 pièces, des greniers et des locaux de buanderie et séchoir. Il est desservi par un escalier dans une des deux ailes prenant jour sur la cour.

L'immeuble comporte donc 5 logements, totalisant 20 pièces.

2. Par requête du 28 août 1991, la CEH a sollicité du département des travaux publics (aujourd'hui département des travaux publics et de l'énergie; ci-après : le département), l'autorisation de démolir son immeuble pour édifier en lieu et place un nouveau bâtiment comportant 12 logements pour un total de 51 pièces. Une surface d'arcades et une surface de bureaux étaient également prévues, occupant 239 m<sup>2</sup>, la surface nette totale étant de 1042 m<sup>2</sup>.

3. La Ville de Genève a émis, le 25 octobre 1991, un préavis défavorable, le projet présenté n'étant pas conforme au règlement transitoire relatif au plan d'utilisation du sol.

Le 5 novembre 1992, la Ville a finalement émis un préavis favorable, le projet ayant été modifié pour être conforme au règlement susmentionné, sous réserve de l'accord de la commission d'architecture sur l'expression architecturale du bâtiment existant.

4. Le 18 septembre 1991, la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) a émis un préavis défavorable.

L'immeuble en cause était un bon exemple d'architecture du style national suisse avec des éléments de décor art nouveau et sa substance était intégralement conservée.

Avec sa façade très composée, sa large toiture en auvent couvrant la galerie de bois du 4<sup>e</sup> étage, avec ses matériaux contrastés et soigneusement mis en oeuvre (montures des devantures, roche, ferronnerie, bois, badigeon, etc.), ce bâtiment formait un vis-à-vis important et cohérent de la salle de Plainpalais, construite à la même époque (autour de 1900) dans le même style. Par sa situation, cet ensemble urbain opposait une résistance à la banalisation du carrefour de la rue Jean-Violette.

5. Une étude de l'atelier de recensement du domaine bâti du 22 août 1991 arrive à la conclusion que les valeurs d'utilisation globale des logements, d'utilisation de l'immeuble et d'habitabilité étaient moyennes.

Le coût d'une remise en état pourrait s'élever à 942'016.-- Frs, non compris l'éventuel aménagement de logements supplémentaires dans les combles.

Les travaux qui seraient réalisés devraient permettre d'améliorer sensiblement la valeur d'habitabilité de l'immeuble par l'apport de certains équipements manquants.

6. La commission d'architecture a émis le préavis suivant, daté du 11 septembre 1991 :

"Le projet présenté étant conforme aux documents examinés et approuvés lors de nombreuses consultations (19 septembre 1991 et 13 février 1991), la Commission confirme son accord pour cette démarche et pour dérogation art. 11 de la LCI."

7. Le service de l'habitat et le service de l'aménagement du département ont émis des préavis favorables, vu la sensible augmentation du nombre de logements induite par le projet et vu le plan financier présenté.

Ce plan prévoyait un coût de travaux de 5'280'000.-- Frs et un loyer moyen par pièce et par an des nouveaux logements de 3'800.-- Frs, compte tenu des subventions HLM. Le loyer moyen par pièce et par an des logements actuels est de 1'200.-- Frs.

8. Le 23 novembre 1992, le département a accordé

l'autorisation sollicitée, comportant des dérogations au sens de l'article 11 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L/5/1) et de l'article 6 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 22 juin 1989 (LDTR - L/5/9). En application de la LDTR, les loyers étaient fixés à 3'800.-- Frs la pièce par an pour 12 des logements et à 6'355.-- Frs la pièce par an pour 2 des logements.

9. Par acte du 14 décembre 1992, Mmes Janine Sauter, Anne Divorne-Diane, Marianne Schweizer et M. Grégory Cass, locataires de l'immeuble en cause (ci-après : les locataires) ont recouru contre cette décision auprès de la commission de recours instituée par la LCI (ci-après : la commission).

L'immeuble 39 rue de Carouge, datant du début du 20ème siècle, formait un ensemble avec la salle de Plainpalais, située en face, comme l'avait indiqué la CMNS. Un autre immeuble de même style, rénové, se trouvait à proximité immédiate, au 48 rue de Carouge. L'immeuble devait donc être maintenu en raison de la protection que lui conféraient les articles 89 alinéa 2 et 90 LCI. Le projet de reconstruction ne respectait au demeurant pas l'article 92 LCI.

Le projet n'était en outre pas conforme à la LDTR, car il n'impliquait pas une augmentation sensible de la surface affectée au logement, au sens de l'article 6 alinéa 4 LDTR. En outre, les loyers prévus ne correspondaient pas à un besoin prépondérant de la population.

10. Par décision du 21 mai 1993, la commission a admis le recours et annulé la décision du département.

Les dispositions de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS - L/4/1) ne s'appliquaient pas, l'immeuble en cause n'ayant pas été admis à l'inventaire des ensembles bâtis.

La commission avait pu se rendre compte sur place qu'il n'existait aucune unité entre cet immeuble et les immeubles avoisinants, au sens de l'article 90 LCI. En effet, quand bien même l'immeuble litigieux se trouvait proche de la salle communale de Carouge, il était entouré de constructions récentes de la seconde moitié du 20ème

siècle tant sur la rue de Carouge que dans la cour.

Par ailleurs, la surface de plancher affectée au logement serait doublée en cas de reconstruction.

Cela étant, le loyer des logements, après subvention HLM, soit 3'800.-- Frs la pièce par an, ne satisfaisait pas aux conditions de l'article 6 alinéa 6 LDTR. Pour cette raison, le recours était fondé et l'autorisation de construire devait être annulée.

11. La CEH a recouru contre la décision de la commission auprès du Tribunal administratif par acte du 28 juin 1993.

Le plan financier ayant été accepté par l'office financier du logement en vue d'une subvention HLM, la commission ne pouvait contester l'utilité publique des logements projetés sans commettre un abus de pouvoir. Au surplus, la CEH n'était pas opposée à ce qu'une aide fédérale soit accordée à son projet. Dans ce cas, les loyers seraient ramenés à 3'000.-- ou 3'200.-- Frs la pièce par an, ce qui correspondait au besoin prépondérant de la population.

12. Les locataires se sont opposés au recours en reprenant pour l'essentiel leurs arguments précédents, à l'exception de celui portant sur l'augmentation de la surface affectée au logement.

13. Le département a indiqué que sa pratique en matière de LDTR était devenue plus restrictive depuis qu'il était apparu que l'aide fédérale au logement pouvait se cumuler avec l'aide cantonale. Il se ralliait donc au point de vue de la commission, mais suggérait une suspension de la cause, afin de permettre à la CEH d'obtenir une décision des autorités compétentes quant à l'octroi d'une aide fédérale.

14. Ayant reçu du Tribunal de céans un délai de réplique lui permettant d'effectuer les démarches nécessaires auprès des autorités fédérales, la CEH a informé le Tribunal administratif que l'aide fédérale octroyée permettrait de fixer les loyers des logements à construire à 2'980.-- Frs la pièce par an, ce qui les situait dans le cadre du besoin prépondérant de la population.

La CEH rappelait par ailleurs que le préavis de la

CMNS était contredit par celui de la commission d'architecture et par l'avis clairement exprimé de la commission de recours.

15. Les locataires ont alors admis que le projet était désormais conforme à la LDTR.

Ils ont toutefois maintenu leur argumentation fondée sur l'article 90 LCI.

La décision de la commission devait donc être confirmée par substitution de motifs.

16. Le département a pris acte de l'octroi de l'aide fédérale. Le projet était donc désormais conforme à la LDTR.

S'agissant des articles 89 et suivants LCI, le département faisait sienne la motivation de la commission.

Le département concluait ainsi à l'admission du recours de la CEH.

#### **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. Les parties s'accordant désormais à considérer le projet comme conforme à la LDTR, seule reste litigieuse la question du maintien ou de la démolition de l'immeuble actuel sous l'angle des dispositions de la LCI.
3. En vertu de l'article 15 alinéa 1 LCI, le département peut interdire ou n'autoriser que sous réserve de modification toute 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 d'un point de vue accessible au public.

Quant à l'article 89 alinéa 1 LCI, il prévoit que l'unité architecturale et urbanistique des ensembles du 19ème siècle 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 ensembles les groupes de 2 immeubles ou plus en ordre contigu, d'architecture identique ou analogue, ainsi que les immeubles séparés dont l'emplacement, le gabarit et 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).

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

Le département établit et publie sans tarder une liste indicative des ensembles visés à l'article 90 alinéa 1 LCI (art. 90 al. 3 LCI).

Les demandes d'autorisation, ainsi que les travaux de réfection de façades et de toitures concernant des immeubles visés à l'article 89 sont soumis aux préavis de la commission d'architecture et de la commission des monuments, de la nature et des sites (art. 93 al. 1 LCI).

4. Dans l'appréciation de notions juridiques indéterminées, telles que les clauses d'esthétique contenues dans les dispositions susmentionnées, l'autorité doit échapper au grief d'avoir agi de manière subjective ou pour des finalités étrangères au but de protection du site ou du lieu poursuivi par la loi. Cette condition est notamment remplie lorsque l'autorité se range aux préavis des commissions de spécialistes qui sont chargées de formuler leur opinion à l'intention de l'autorité habilitée à prendre la décision.

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. Ainsi, la commission de recours, composée pour une part de spécialistes, peut exercer un contrôle plus étendu que le Tribunal administratif, qui est composé de magistrats.

En revanche, lorsque la commission de recours s'écarte des préavis, comme c'est le cas en l'espèce, par



rapport au préavis de la CMNS, 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 sur le principe de 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 du 30 mars 1993 en la cause Pillon; du 31 mars 1987 en la cause Tournier, confirmé par le Tribunal fédéral le 2 novembre 1987; et la jurisprudence citée).

5. S'agissant des préavis de la CMNS, le Tribunal administratif a également considéré qu'il leur devait une déférence moindre lorsque ces préavis n'étaient pas imposés par la loi (ATA du 17 mai 1994 en la cause STAVA SA).

Cette jurisprudence ne peut trouver application en l'espèce. En effet, le préavis de la CMNS porte précisément sur l'applicabilité des articles 89 ss LCI à l'immeuble en cause. Or, le préavis de la CMNS est obligatoire si ces dispositions sont applicables. Minimiser ce préavis au motif qu'il ne serait pas obligatoire reviendrait donc à considérer a priori qu'il est mal fondé.

6. La commission de recours, suivie par le département, s'est écartée du préavis de la CMNS au motif que l'immeuble en question était entouré de constructions récentes, tant sur la rue de Carouge que dans la cour. La protection des articles 89 ss LCI lui a donc été déniée parce qu'il n'était pas contigu à d'autres immeubles de la même époque. Prise au pied de la lettre, cette motivation constitue une interprétation exagérément restrictive de l'article 89 alinéa 2 LCI. En effet, s'il est constant que cette disposition ne vise pas à protéger des immeubles isolés (Mémorial du Grand Conseil 1983 p. 2207), il reste que sa lettre exprime clairement 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 (ibid.).

Cela étant, pour que des immeubles séparés

puissent bénéficier de la protection de l'article 89 alinéa 2 LCI, il ne suffit pas qu'une certaine correspondance stylistique existe entre eux, il faut, d'après la lettre de la disposition en cause, que leur emplacement, leur gabarit et leur style aient été conçus dans le cadre d'une composition d'ensemble.

Or, en l'espèce, bien que contemporains, l'immeuble à démolir et la salle communale de Plainpalais ne peuvent être considérés comme ayant été "conçus dans le cadre d'une composition d'ensemble". Ni la CMNS, malgré un préavis bien argumenté, ni les locataires n'allèguent d'ailleurs qu'une telle conception ait présidé à l'édification de ces deux constructions, se contentant d'insister sur leur cohérence objective.

C'est ainsi à juste titre, malgré une motivation trop abrupte, que le département et la commission ont refusé de faire application des articles 89 ss LCI.

Quant au nouveau projet, il n'est pas critiqué en tant que tel par les locataires et a reçu l'approbation de la commission d'architecture.

7. Il résulte de ce qui précède que le recours devra être admis et la décision de la commission annulée.

Cependant, la conformité du projet avec la LDTR dépendant d'une nouvelle fixation des loyers, à un niveau de 2'980.--Frs la pièce par an, pour faire suite à l'octroi de l'aide fédérale, l'autorisation initiale du département ne sera pas confirmée, mais le dossier sera renvoyé au département afin qu'il délivre l'autorisation sollicitée sur la base du plan financier reprenant ce niveau de loyers.

8. Vu l'issue du litige et compte tenu de l'ensemble des circonstances, soit notamment la date d'obtention de l'aide fédérale et les positions respectives des intimés devant le Tribunal de céans, aucun émolument ne sera réclamé à la recourante, un émolument de 200.-- Frs sera mis à la charge des intimés locataires et une indemnité de 1'000.-- Frs sera allouée à la recourante, à la charge des intimés locataires.

**PAR CES MOTIFS**  
**le Tribunal administratif**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 28 juin 1993 par la Caisse de prévoyance du personnel des établissements publics médicaux contre la décision de la commission de recours instituée par la LCI du 21 mai 1993;

au fond :

l'admet;

annule la décision attaquée;

renvoie la décision au département pour qu'il accorde l'autorisation sollicitée au sens des considérants;

met à la charge de Mme Janine Sauter, Mme Anne Divorne-Diane, M. Gregory Cass et Mme Marianne Schweizer, pris conjointement et solidairement, un émolument de 200.-- Frs;

alloue à la recourante, à la charge de Mme Janine Sauter, Mme Anne Divorne-Diane, M. Gregory Cass et Mme Marianne Schweizer, pris conjointement et solidairement, une indemnité de 1'000.-- Frs.

communique le présent arrêt à Me François Bolsterli, avocat de la recourante, à Me Nils de Dardel, avocat des intimés, à la commission de recours instituée par la LCI, ainsi qu'au département des travaux publics et de l'énergie.

Siégeants : Mme Bonnefemme-Hurni, présidente,  
MM. Tanquerel, Schucani, Grandjean, Mme Bovy,  
juges.

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

V. Montani

E Bonnefemme-Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux

parties.

Genève, le

p.o. la greffière :

Mme J. Rossier-Ischi