

Protection du patrimoine Heimatschutz

ATC (Cour de droit public) du 1^{er} octobre 2024 – A1 24 14

Examen de la proportionnalité d'un classement

- L'autorité doit établir les faits de telle manière qu'apparaissent clairement toutes les conséquences de la mesure, des points de vue de l'utilisation future du bâtiment et des possibilités de rendement pour son propriétaire (consid. 3.1 et 3.4).
- L'art. 17 al. 1 et 2 LAT, les art. 11 al. 1 et 23 LcAT ainsi que l'art. 9 al. 3 LcPN constituent une base légale suffisante pour créer des zones à protéger comprenant le patrimoine bâti et procéder au classement des monuments dignes de protection (consid. 3.2).

Prüfung der Verhältnismässigkeit einer Klassierung

- Die Behörde muss den Sachverhalt so ermitteln, dass alle Folgen der Massnahme unter den Gesichtspunkten der künftigen Nutzung des Gebäudes und der Ertragsmöglichkeiten für den Eigentümer klar ersichtlich sind (E. 3.1 und 3.4).
- Art. 17 Abs. 1 und 2 RPG, Art. 11 Abs. 1 und 23 kRPG sowie Art. 9 Abs. 3 kNHG bilden eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Schaffung von Schutzzonen, die das bauliche Erbe einschliessen, und für die Einstufung schützenswerter Denkmäler (E. 3.2).

Faits (résumé)

A. En mai 2015, la commune de A. a mis à l'enquête publique le classement et la mise sous protection d'objets d'importance communale (patrimoine bâti extra-muros), comprenant un inventaire avec les fiches relatives à chaque bâtiment concerné.

B. Le 8 juin 2015, X., propriétaire de l'un des bâtiments concernés par un classement en note 3 a fait opposition au classement de son bien, laquelle a été levée par le Conseil municipal de A. le 20 juin 2018.

X., qui avait recouru sans succès auprès du Conseil d'Etat, a porté sa cause céans.

Considérants (extraits)

3. En substance, le recourant conteste que la mesure de classement, qui constitue une importante restriction de son droit de propriété, repose sur une base légale, un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité. En effet, il fait valoir, dans des griefs distincts de celui de la violation des principes de garantie de la propriété et de proportionnalité, une violation des art. 9 al. 4 et 10 LcPN ainsi qu'une violation du principe de la légalité. Ces deux griefs peuvent cependant être recoupés avec celui de violation de la garantie de propriété, de sorte qu'il convient d'examiner conjointement les trois griefs du recourant.

3.1 La garantie de la propriété est ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. Elle n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce principe exige que la mesure envisagée soit apte à produire les résultats d'intérêt public escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et postule un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; cf. ATF 146 I 157 consid. 5.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_708/2020 du 27 janvier 2022 consid. 4.1 et les réf.)

D'après la jurisprudence, les restrictions de la propriété ordonnées pour protéger les monuments et sites naturels ou bâtis sont en principe d'intérêt public (ATF 135 I 176 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_485/2020 du 28 juin 2021 consid. 4.1). Comme tout objet ne mérite pas une protection, il convient de procéder à un examen global, objectif et basé sur des critères scientifiques, qui doit prendre en compte le contexte culturel, historique, artistique et urbanistique du bâtiment concerné. Les constructions qui sont les témoins et l'expression d'une situation historique, sociale, économique et technique particulière justifient une mesure de conservation. Le critère esthétique n'est pas le seul à être appliqué ; peut également être digne de protection ce qui est typique d'une époque ou représentatif d'un style, même

relativement récent, de façon à sauvegarder des bâtiments industriels ou commerciaux qui ne sont pas nécessairement des œuvres d'art (cf. ATF 135 I 176 consid. 6.2 ; arrêt 1C_485/2020 précité consid. 4.1). La mesure ne doit en revanche pas être destinée à satisfaire uniquement un cercle restreint de spécialistes ; elle doit au contraire apparaître légitime aux yeux du public ou d'une grande partie de la population, pour avoir en quelque sorte une valeur générale (ATF 135 I 176 consid. 6.2 et 120 la 270 consid. 4a ; arrêt 1C_708/2020 précité consid. 3). Dans le cadre du recours à l'encontre d'une mesure de classement, le Tribunal doit examiner si la décision attaquée se prononce de façon complète sur les motifs d'intérêt public invoqués pour justifier l'atteinte au droit de propriété et si, dans la pesée des intérêts, les intérêts privés ont été pris en considération de manière adéquate (ATF 126 I 219 consid. 2c ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_221/2022 du 24 juillet 2023 consid. 3.1).

Sous l'angle de la proportionnalité au sens étroit, une mesure de protection des monuments est incompatible avec la Constitution fédérale si elle produit des effets insupportables pour le propriétaire ou ne lui assure pas un rendement acceptable. Savoir ce qu'il en est dépend notamment de l'appréciation des conséquences financières de la mesure critiquée ; il incombe à l'autorité d'établir les faits de telle manière qu'apparaissent clairement toutes les conséquences de la mesure, des points de vue de l'utilisation future du bâtiment et des possibilités de rendement pour son propriétaire (ATF 126 I 219 consid. 2c *in fine* et consid. 2h ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_708/2020 précité consid. 4.1, 1C_72/2017 du 14 septembre 2017 consid. 7.1 et 1C_52/2016 du 7 septembre 2016 consid. 2).

3.2 En l'occurrence, sous couvert d'une violation du principe de la légalité, le recourant se plaint du fait que la modification du RCCZ servant de base légale au classement de l'objet litigieux ne soit entrée en vigueur que le 10 novembre 2021, soit 6 ans après la mise à l'enquête du classement en lui-même. Ce faisant, il soutient en réalité que la mesure ne respecte pas la condition posée par l'art. 36 al. 1 Cst.

Ce grief tombe manifestement à faux. En effet, tant l'art. 17 al. 1 et 2 LAT que les art. 11 al. 1 et 23 LcAT ainsi que 9 al. 3 LcPN permettent aux autorités compétentes de créer des zones à protéger comprenant le patrimoine bâti et de procéder au classement des monuments dignes de protection (cf. ATF 135 I 176 consid. 5). En l'occurrence, à l'issue

de l'établissement de l'inventaire de son patrimoine bâti « extra-muros », la commune a mis à l'enquête publique le classement et la mise sous protection des objets d'importance communale figurant dans cet inventaire en 2015. A cette époque, l'art. 9 al. 3 LcPN prévoyait déjà, dans son ancienne teneur, que les communes déterminaient les objets à protéger d'importance communale dans le cadre de leur aménagement du territoire et selon la législation sur les constructions. Cette disposition, ainsi que l'art. 13 al. 1 OcPN dans son ancienne teneur, renvoyaient aux art. 12 et suivants de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (aOC) pour ce qui était de la procédure de classement. Ces articles, auxquels se référait déjà à bon droit l'avis au B. O. de 2015, constituaient donc une base légale suffisante pour commencer la procédure de classement, sans que rien n'indique qu'une modification préalable du RCCZ soit nécessaire. Il en va de même de l'art. 9 al. 3 LcPN dans sa nouvelle teneur en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, qui reste semblable à la précédente, la procédure de classement des objets d'importance communale étant maintenant toutefois réglée directement aux art. 13 et suivants OcPN. Cette appréciation est confirmée par le guide du patrimoine bâti à l'intention des communes qui mentionne spécifiquement que le classement et la mise sous protection par le biais de la modification du RCCZ sont deux étapes qui peuvent être menées en parallèle pour les objets à protéger d'importance communale (Guide à l'intention des communes - Patrimoine bâti, inventaire, classement, mise sous protection, SBMA, 2017, p. 3).

Quant à l'art. 9 al. 4*bis* LcPN auquel le Conseil d'Etat fait référence, il a uniquement pour effet qu'aucune intervention susceptible de dénaturer le bâtiment objet de la présente procédure litigieuse de classement et de mise sous protection ne peut être entreprise depuis la publication au B. O. de 2015, quand bien même la décision n'est pas encore entrée en force en raison des recours successifs. A l'époque de cette mise à l'enquête, l'interdiction de modifier les objets classés dans un projet d'inventaire communal résultait alors de l'art. 13 aOC (cf. art. 18 al. 4 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 [aLC]), ensuite remplacé, dès le 1^{er} janvier 2018, par l'art. 9 al. 4*bis* LcPN, lequel n'a donc eu aucun effet anticipé. Cette disposition ne change au demeurant rien au fait qu'une base légale suffisante pour permettre aux autorités communales de commencer une procédure de classement et de mise

sous protection existait déjà au niveau cantonal et fédéral lors de la publication de 2015.

Partant, le grief est rejeté.

3.3 Sous l'angle de l'intérêt public, les critères déterminants pour le classement des objets à protéger sont, selon l'art. 10 LcPN, leur rareté, leur beauté, leur diversité, leur originalité, leur emplacement, leur topographie, leur importance vitale comme liaison biologique entre deux objets classés, de même que leur valeur scientifique, pédagogique, économique, historique et architecturale.

En l'espèce, le Conseil d'Etat a fait sienne la motivation développée par la commune et le SIP. Il retient ainsi que, nonobstant le caractère succinct et partiellement erroné de la fiche n° xxx qui doit être corrigée, l'intérêt à la protection du bâtiment litigieux demeure, car sa valeur est corroborée par de nombreux autres éléments qu'il détaille ensuite. A cet égard, il cite d'abord la description faite par l'architecte de la commune à l'occasion de la séance de conciliation du 8 novembre 2016, lequel met en avant les qualités de l'objet du point de vue des proportions, des éléments de balcons, du couvert de l'entrée, des vitrines, de la courbe du bâtiment, de la cage d'escaliers axée vers le centre ainsi que des corniches reflétant l'architecture des années trente. Se rapportant à la détermination de la commune du 24 juin 2019, le Conseil d'Etat retient que ce bâtiment est emblématique d'une architecture collective soignée d'avant-guerre, avec sa composition urbaine et sa position stratégique structurant l'îlot, constituant l'un des derniers représentants de la période « années trente » de Robert Tronchet. En particulier, ses proportions et sa composition harmonieuses, son caractère représentatif d'une époque et d'un style ainsi que ses qualités d'intégration à l'angle d'un îlot urbain en fait, de par ses caractéristiques historiques, architecturales et urbaines, un élément du patrimoine communal à préserver. Se fondant sur le préavis du SIP du 27 janvier 2022, il estime encore que la banalité et la récurrence dénoncée par le recourant prouvent que le bâtiment représente le témoin d'un ancrage culturel des faits urbains. En sus, sa qualité architecturale exceptionnelle est le fruit d'une brillante interprétation que Robert Tronchet fait de son temps en lien avec les structures artistiques et sociétales au niveau international.

Dans son recours et sa détermination subséquente, le recourant ne fait qu'opposer sa propre vision, sans démontrer en quoi les qualités que l'autorité précédente prête à l'objet litigieux seraient surestimées, voire inexistantes. Ainsi, le recourant, qui argumente que le bâtiment serait d'une grande banalité, ne dépose aucune illustration d'immeubles présentant les mêmes caractéristiques historiques, architecturales et urbaines que ce dernier, pas plus qu'il ne conteste sa valeur de témoin de l'architecture des années trente. En outre, comme le reconnaît le recourant, la valeur architecturale de l'objet en lui-même est plus significative, lorsqu'il s'agit de déterminer si un classement se justifie, que l'architecte qui en est l'auteur, ce dernier point n'étant qu'un élément parmi d'autres pouvant entrer en considération. Dès lors, les seuls doutes quant à l'intervention de Robert Tronchet ne permettent pas de nier tout intérêt à la conservation du bâtiment, étant donné ses autres qualités intrinsèques indépendantes de l'identité de l'architecte.

En définitive, les critères déterminants utilisés en l'occurrence pour justifier le classement sont ceux prévus par l'art. 10 LcPN, à savoir l'emplacement de la bâtisse ainsi que ses valeurs historique et architecturale. D'autres critères énoncés par cette disposition n'ont, certes, pas été pris en considération, ce qui n'est guère contestable. Seuls ceux – voire celui – qui s'avèrent pertinents entrent en effet en ligne de compte, l'essentiel étant que le ou les critères en question apparaissent suffisamment importants pour justifier la mesure.

3.4 Les éléments mis en avant par le Conseil d'Etat pour justifier le classement doivent cependant aussi être mis en perspective avec les intérêts privés du recourant afin de respecter le principe de la proportionnalité au sens étroit. Or, force est de constater que l'autorité précédente n'a pas fait ce travail, pourtant indispensable. Dans sa décision, le Conseil d'Etat se contente de retenir qu'il n'y a pas de violation du principe de la proportionnalité et que les intérêts du recourant ont été pleinement pris en compte car la commune et le SIP ont déclaré accepter une surélévation d'un étage de l'immeuble, même après l'entrée en vigueur de la fiche n° xxx, moyennant une bonne intégration au contexte urbain local. Il est toutefois hâtif de balayer ainsi les craintes du recourant en lien avec son projet de transformation. En réalité, ce dernier n'a reçu aucune assurance ferme quant à la faisabilité de son projet une fois le classement entériné. Au surplus, contrairement à ce que semblent soutenir la commune et le SIP, il apparaît pour le moins peu probable qu'une modification de l'ampleur

de celle imaginée par le recourant puisse respecter les principes et conditions fixés pour le degré 3 de protection. D'ailleurs, il convient ici de rappeler que le recourant avait proposé de retirer son recours si une telle assurance pouvait lui être fournie, ce à quoi la commune ne s'est visiblement pas engagée puisqu'elle a indiqué au Conseil d'Etat, le 8 novembre 2023, qu'aucune solution amiable n'avait pu être trouvée. Même si un tel engagement est difficilement exigible de la commune, l'on peut souligner que l'autorité a toutefois la possibilité d'apposer sur la fiche d'inventaire la notion de « cas particulier » conformément à l'art. 96*bis* let. j RCCZ, ce qui permet une plus grande flexibilité quant à la manière dont l'objet doit être protégé, notamment en permettant sa démolition ou sa transformation substantielle à certaines conditions. En l'absence d'une telle mention sur la fiche d'inventaire, qui aurait en principe permis de sauvegarder, dans une certaine mesure, les intérêts privés du recourant, le Conseil d'Etat ne pouvait pas faire l'économie d'une pesée des intérêts complète.

A cela s'ajoute que le dossier ne contient aucun élément quant aux conséquences financières prévisibles du classement, élément qui doit pourtant être pris en compte pour contrôler la proportionnalité de la mesure (cf. art. 9 al. 4 LcPN). Il ressort clairement du dossier qu'une intervention sur la toiture est pressante. A cette occasion, le recourant souhaite rehausser le bâtiment d'un étage. Il a également exposé vouloir ajouter un ascenseur et, en cas de construction de la parcelle adjacente, joindre le dernier étage de son immeuble avec le nouveau bâtiment. Dans la mesure où ses projets seront fortement entravés en cas de classement en degré 3, l'on ne saurait retenir qu'il n'y a aucune conséquence financière prévisible au classement. Dès lors, l'on ne peut renoncer à une instruction complémentaire sur ce point, afin de pouvoir prendre en considération l'intérêt du recourant, même si la jurisprudence ne garantit pas une utilisation financière optimale du bâtiment (cf. ATF 126 I 219 consid. 2c ; arrêts 1C_708/2020 précité consid. 4.2 et 1C_503/2019 précité consid. 5.4.2 ; WIEDLER, La protection du patrimoine bâti, thèse Lausanne 2019, p. 104).

Compte tenu de ce qui précède, il est évident que l'autorité précédente n'a pas fait une pesée complète des intérêts et que les éléments manquent à la Cour de céans pour contrôler elle-même la proportionnalité de la mesure. Partant, le grief de violation du principe de la proportionnalité doit être admis.