Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.28/2004 /col

Arrêt du 12 octobre 2004
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Jomini.

Parties
Société anonyme X._____,
recourante, représentée par Me Bruno Mégevand, avocat,

contre

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, Chancellerie d'Etat, rue de l'Hôtel-de-Ville 2,
case postale 3964, 1211 Genève 3,
Ville de Genève, 1204 Genève, partie intéressée.
Tribunal administratif de la République et canton
de Genève, case postale 1956, 1211 Genève 1

Objet
plan de site

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal
administratif de la République et canton de Genève
du 18 novembre 2003.

Faits:
A.
Le 5 mars 2003, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève a approuvé le plan de site n°29184A "Roseraie/Beau-Séjour" et son règlement (règlement du plan de site, ci-après: RPS). Ce plan, élaboré en application des art. 38 ss de la loi cantonale genevoise du 4 juin 1976 sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS), a pour but général de "protéger les quartiers de la Roseraie et de Beau-Séjour [en ville de Genève]et de permettre leur transformation en respectant l'échelle et le caractère des constructions d'origine ainsi que le site environnant" (art. 1 RPS). Le périmètre général du plan de site comprend six sous-périmètres soumis à des réglementations partiellement différentes. Il s'agit d'un secteur urbain qui s'étend depuis la rive nord de l'Arve, entre le complexe des hôpitaux universitaires de Genève, à l'ouest, et l'avenue de Champel, à l'est, sur une profondeur d'environ 750 m.
B.
La société X._____ est propriétaire de la parcelle n°1817 du registre foncier de Genève-Plainpalais, qui est comprise dans le périmètre général du plan de site (entre l'avenue de Beau-Séjour et le chemin Thury). Les bâtiments suivants se trouvent sur ce bien-fonds de 6'017 m2: une maison d'habitation de plusieurs logements servant de résidence à des religieuses de la congrégation des soeurs trinitaires (bâtiment G174), une construction annexe en limite de propriété, actuellement désaffectée mais auparavant utilisée partiellement pour l'habitation (bâtiment G175), puis enfin un garage souterrain (bâtiment G1096). La parcelle est aménagée en jardin d'agrément, planté de divers arbres ornementaux.
Selon le plan général d'affectation (plan des zones) du canton de Genève, la parcelle n°1817 est incluse dans la 4e zone à bâtir, qui est destinée principalement aux maisons d'habitation, comportant en principe plusieurs

logements, les activités non susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pouvant également y être autorisées (d'après la définition de l'affectation de la zone à l'art. 19 al. 2 de la loi cantonale genevoise du 4 juin 1987 d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LaLAT]). Elle est en outre classée dans une zone de développement 3, ce qui signifie que moyennant l'adoption par le Conseil d'Etat d'un plan localisé de quartier, le régime de la 3e zone urbaine - destinée aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et autres activités du secteur tertiaire - pourrait y être appliqué (cf. art. 12 al. 4, 13 al. 1 let. a et 19 al. 1 LaLAT).
Ce bien-fonds est inclus dans le sous-périmètre 5 du plan de site approuvé par le Conseil d'Etat, qui prévoit les prescriptions particulières suivantes, complétant celles découlant de la législation cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions:
- Le bâtiment G175 est rangé dans la catégorie des "bâtiments qui sont maintenus en raison de leur qualité architecturale ou historique et de leur appartenance à un ensemble digne d'intérêt" ("bâtiments maintenus", art. 4 ch. 1 RPS); il ne peut donc faire l'objet que de travaux d'entretien et de transformations nécessaires à une adaptation des locaux, à un changement d'affectation ou à une amélioration du confort, moyennant la sauvegarde des structures porteuses et des éléments dignes de protection (art. 4 ch. 2 RPS).
- Le bâtiment G174 est rangé dans la catégorie des "bâtiments qui présentent des éléments architecturaux intéressants" ("bâtiments avec éléments intéressants", art. 5 ch. 1 RPS); ces bâtiments sont en règle générale maintenus, mais le département cantonal compétent en matière d'autorisations de construire décide dans chaque cas du maintien ou de la reconstruction partielle ou totale de tout ou partie de ces éléments (art. 5 ch. 2 RPS).
- La réalisation de constructions nouvelles - qui doivent être destinées à des affectations hospitalières - dans les espaces actuellement libres de construction est subordonnée à l'adoption préalable d'un plan de site de détail; l'édification de constructions ou d'installations de peu d'importance ainsi que les agrandissements mineurs des bâtiments existants demeurent cependant réservés (art. 8 ch. 4 et art. 9 ch. 3 RPS).
- Les jardins doivent conserver leur caractère d'espace de verdure (surfaces vertes et dégagements, terrasses et cheminements, arbres isolés, végétation en limite de parcelle telle que haie ou cordon boisé - art. 10 ch. 1 RPS); les cordons boisés situés en limite de propriété provenant généralement d'une régénération naturelle (érables, frênes, tilleuls, ...) sont maintenus (art. 10 ch. 3 RPS). Sur la parcelle n°1817, le plan figure notamment quatre arbres à l'angle sud-ouest - le long de l'avenue de Beau-Séjour - qui, selon la légende, font partie de la "végétation existante maintenue".
Avant son approbation par le Conseil d'Etat, le projet de plan de site avait fait l'objet d'un préavis favorable du Conseil municipal de la ville de Genève. Lors de l'enquête publique, la société X._____ s'y était opposée. Le Conseil d'Etat a rejeté cette opposition par un arrêté du 5 mars 2003 - pris le même jour que l'arrêté d'approbation - qui donne les indications suivantes sur le site et l'objet de la protection:
"Quartiers de la Roseraie et de Beau-Séjour: rappel historique et contexte évolutif.

C'est à partir des années 1870 que les quartiers de la Roseraie et de Beau-Séjour ont pris leur configuration actuelle, consécutivement au lotissement d'un grand domaine dominant l'Arve, dont une maison de maître du XVIIIe siècle subsiste encore à ce jour et est affectée à l'Hôpital de Beau-Séjour. Cette configuration est elle-même le résultat d'une vaste opération d'urbanisation réalisée à l'époque dans le voisinage immédiat de l'établissement hydrothérapique des bains d'Arve autrefois réputés. Au gré de la topographie, marquée par la rupture de pente due à une ancienne moraine, le tissu urbain se déploie en trois endroits distincts:
- la partie haute occupe le plateau de Beau-Séjour;
- la partie centrale se situe au pied de la falaise;
- quant à la partie basse du périmètre, elle habite le quartier de la Roseraie.

En dépit des différentes implantations, le tissu urbain présente des caractéristiques voisines: les terrains sont formés de lots de petite dimension; les maisons d'habitation, en ordre non contigu et de dimension modeste également, occupent le centre de chaque parcelle, au milieu de jardins privés, dont la végétation émerge et participe étroitement à la composition et à la qualité de l'espace public. Pour une large part, le caractère des quartiers de la Roseraie et de Beau-Séjour traduit la complémentarité qui existe entre le cadre bâti et la végétation qui l'accompagne.

D'une architecture simple, mais soignée, les constructions qui y ont été édifiées avaient été conçues et utilisées

à l'origine comme résidence secondaire, ce qui explique pourquoi celles-ci bénéficiaient d'un confort relatif. Rapidement et parce qu'elles se trouvaient situées aux portes de la ville, ces constructions se sont muées en domicile principal et, progressivement, leurs utilisateurs les ont dotées des installations sanitaires et de chauffage nécessaires à un habitat permanent.

Les quartiers de villas de la Roseraie et de Beau-Séjour, sous l'effet de l'évolution des circonstances et des conceptions liées à la protection du tissu bâti, ont pris la marque d'un ensemble exceptionnel, en particulier sur le plan historique. Étonnamment, les constructions formant cet ensemble ont pu se maintenir jusqu'à ce jour sans devoir subir trop d'altérations majeures, si l'on excepte la démolition de l'établissement des bains d'Arve, survenue dans les années 1980."

C.

La société X._____ a recouru auprès du Tribunal administratif cantonal contre l'arrêté du Conseil d'Etat approuvant le plan de site n°29184A et son règlement. Se plaignant des restrictions apportées à son droit de propriété, elle a fait en substance valoir que l'utilisation de l'instrument du plan de site selon les art. 38 ss LPMNS n'était pas admissible, sous l'angle de la légalité, dans un périmètre aussi hétérogène que celui du secteur "Roseraie/Beau-Séjour". Elle a également mis en doute l'intérêt public de cette planification ainsi que la proportionnalité des mesures prévues sur sa parcelle. S'agissant en particulier de la réglementation relative aux constructions nouvelles, elle a critiqué l'exigence d'un plan de site de détail.

Le Tribunal administratif a statué sur le recours par un arrêt rendu le 18 novembre 2003. Il l'a partiellement admis, annulant les art. 8 ch. 4 et 9 ch. 3 RPS en tant qu'ils subordonnent la délivrance d'autorisations de construire portant sur des constructions nouvelles à l'adoption préalable d'un plan de site de détail. Le Tribunal administratif a considéré que la législation cantonale ne prévoyait pas l'établissement de pareils plans. Pour le reste, les griefs de la recourante ont été rejetés, les mesures de protection imposées par le plan de site étant jugées conformes au droit cantonal et à la garantie de la propriété.

D.

Agissant par la voie du recours de droit public, la société X._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif. Elle se plaint d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.) car le plan de site ne respecterait pas les conditions prévues à l'art. 36 al. 1 à 3 Cst. pour les restrictions des droits fondamentaux.

Invité à répondre au nom du Conseil d'Etat, le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL; ci-après: le département cantonal) conclut au rejet du recours.

E.

Une délégation du Tribunal fédéral a procédé à une inspection locale.

La recourante, le département cantonal et la Ville de Genève, partie intéressée (représentée à l'inspection locale), ont ensuite présenté leurs observations finales. La recourante et le département cantonal ont confirmé leurs conclusions. La Ville de Genève a présenté des conclusions tendant au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

La voie du recours de droit public est ouverte contre une décision, prise en dernière instance cantonale, relative à l'approbation d'un plan réglant le mode d'utilisation du sol (plan d'affectation au sens de l'art. 14 al. 1 LAT), lorsque l'application de règles d'aménagement du territoire ou d'autres règles du droit cantonal est en jeu (art. 34 al. 3 LAT). Il en va ainsi en l'espèce car le plan de site selon les art. 38 ss LPMNS est matériellement un plan d'affectation, destiné à préciser le régime d'aménagement défini par le plan des zones (cf. art. 13 al. 1 let. c LaLAT). L'acte de la recourante satisfait aux conditions de recevabilité des art. 86 ss OJ. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2.

L'assujettissement d'un immeuble à des mesures de conservation ou de protection du patrimoine naturel ou bâti constitue une restriction du droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1 Cst.; pour être compatible avec cette disposition, l'assujettissement doit donc reposer sur une base légale, être justifié par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 126 I 219 consid. 2a p. 221 et les arrêts cités). La recourante soutient, s'agissant des restrictions applicables à sa parcelle en vertu du plan de site, qu'aucune de ces trois conditions n'est remplie.

2.1 La recourante invoque en premier lieu le principe de la légalité, au sens de l'art. 36 al. 1 Cst.: elle prétend que la loi cantonale sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS) ne fournirait pas une base légale claire et nette à un plan de site du type de celui qu'elle conteste. Selon elle, l'espace compris dans le périmètre général n'est ni un paysage caractéristique, ni un ensemble bâti, faute d'unité architecturale, chronologique ou autre entre les différents éléments; il ne répondrait donc pas à la définition légale du site à protéger (art. 35 LPMNS).
2.1.1 La loi cantonale précitée poursuit, notamment, ces deux buts: conserver les monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et les antiquités immobilières ou mobilières situés ou trouvés dans le canton (art. 1 let. a LPMNS); préserver l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les immeubles et les sites dignes d'intérêt, ainsi que les beautés naturelles (art. 1 let. b LPMNS). Dans ce cadre, l'auteur de la loi a choisi de diviser la matière en "deux grandes parties": la conservation des monuments et des antiquités, d'une part, et la protection de la nature et des sites, d'autre part (cf. Exposé des motifs relatif au projet de LPMNS, Mémorial des séances du Grand Conseil [ci-après: Mémorial]1974 p. 3245).
Le chapitre II de la loi est consacré aux monuments et antiquités (art. 4 à 25 LPMNS). Il énonce en premier lieu le principe de la "protection générale" de monuments, d'antiquités, d'immeubles et de sites dignes d'intérêt (art. 4 LPMNS). Il prévoit en outre des instruments pour la protection concrète de certains objets, à savoir l'inscription à un inventaire cantonal (art. 7 ss LPMNS) et le classement par un arrêté du Conseil d'Etat (art. 10 ss LPMNS).
Le chapitre V est, selon son titre, consacré à la nature et aux sites (art. 35 à 41 LPMNS). La section 1 de ce chapitre traite de la "protection générale" (art. 35 ss LPMNS), tandis que la section 2 contient la réglementation du "plan de site" (art. 38 ss LPMNS). L'art. 35 LPMNS définit dans les termes suivants l'objet de la protection générale:
1 Sont protégés conformément à la présente loi les sites et paysages, espèces végétales et minéraux qui présentent un intérêt biologique, scientifique, historique, esthétique ou éducatif.

2 Constituent notamment des sites, au sens de l'alinéa premier:
a) des paysages caractéristiques, tels que rives, coteaux, points de vue;
b) les ensembles bâtis qui méritent d'être protégés pour eux-mêmes ou en raison de leur situation privilégiée.

3 Les dispositions de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, relatives aux zones protégées, sont réservées.
Quant à l'art. 38 LPMNS, il définit ainsi la notion et le contenu du plan de site:
1 Le Conseil d'Etat peut édicter les dispositions nécessaires à l'aménagement ou à la conservation d'un site protégé par l'approbation d'un plan de site assorti, le cas échéant, d'un règlement.

2 Ces plans et règlements déterminent notamment:
a) les mesures propres à assurer la sauvegarde ou l'amélioration des lieux, telles que: maintien des bâtiments existants, alignement aux abords de lisières de bois et forêts ou de cours d'eau, angles de vue, arborisation;
b) les conditions relatives aux constructions, installations et exploitations de toute nature (implantation, gabarit, volume, aspect, destination);
c) les cheminements ouverts au public ainsi que les voies d'accès à un site ou à un point de vue;
d) les réserves naturelles.

3 A défaut d'autres règles fixées dans le plan de site ou son règlement, l'article 90, alinéa 1, de la loi sur les constructions et les installations diverses est applicable par analogie aux travaux exécutés dans les immeubles déclarés maintenus, sous réserve des cas d'intérêt public.
4 Les immeubles maintenus au sens de l'alinéa 2, lettre a, ne peuvent, sans l'autorisation du Conseil d'Etat, être démolis, transformés ou faire l'objet de réparations importantes.
Il résulte de ces dispositions que le périmètre d'un plan de site selon les art. 38 ss LPMNS doit englober un "site protégé" (art. 38 al. 1 LPMNS), notion définie à l'art. 35 LPMNS (en tête du chapitre consacré spécialement à la nature et aux sites). Les sites protégés sont donc, d'après l'art. 35 al. 2 LPMNS, principalement des paysages caractéristiques (let. a) et des ensembles bâtis (let. b). Le Tribunal administratif a relevé que cette définition du site comportait l'adverbe "notamment"; il en a déduit que la notion devait être comprise large-

ment, ce qui ressortait d'après lui déjà des travaux préparatoires. Dans son arrêté du 5 mars 2003 (décision de rejet de l'opposition), le Conseil d'Etat soutenait lui aussi que la notion de site ne se limitait pas aux éléments expressément mentionnés à l'art. 35 al. 2 LPMNS mais qu'elle était "plus vaste".
Dans l'exposé des motifs de 1974, le Conseil d'Etat indiquait que la LPMNS était censée combler des lacunes de l'ancienne législation cantonale de 1920 - laquelle prévoyait essentiellement le classement d'immeubles et un droit de préemption de l'Etat sur les immeubles classés - parce que le cercle des biens dignes de protection s'était considérablement élargi pour s'étendre à de nouvelles composantes du patrimoine commun: monuments, ensembles bâtis ou naturels, paysages particulièrement remarquables, etc. (Mémorial 1974 p. 3243-3244). Il était donc proposé de créer des plans de sites, avec un "rôle analogue à celui des plans d'aménagement en zones urbaines, mais aux fins propres de la loi" (Mémorial 1974 p. 3246). La commission du Grand Conseil a proposé de préciser le texte légal au sujet des plans de sites; cet instrument devait pouvoir être utilisé non seulement "pour les sites particulièrement intéressants et pour la création de réserves naturelles", mais également pour les "ensembles bâtis", qui n'étaient pas expressément mentionnés dans le projet de loi du Conseil d'Etat (Mémorial 1976 p. 1906).
2.1.2 Dans le cas particulier, le Tribunal administratif a considéré que l'ensemble formé par "les constructions des quartiers de la Roseraie et de Beau-Séjour, le tissu urbain dans lequel elles s'inscrivent et la végétation qui les englobe" constituait un site protégé. Il n'a toutefois pas déterminé clairement si l'espace compris dans le périmètre général du plan de site était un "ensemble bâti" au sens de l'art. 35 al. 2 let. b LPMNS (voire éventuellement un groupe d'ensembles bâtis) ou au contraire si l'on était plutôt en présence d'un autre type de site, compris néanmoins dans la définition large, parce que non exhaustive, de l'art. 35 al. 2 LPMNS. Quoi qu'il en soit, la recourante met en cause l'interprétation de l'art. 35 LPMNS par le Tribunal administratif. Selon elle, la notion de site ne s'applique pas à un périmètre constitué de deux quartiers de la ville de Genève, où se trouvent des éléments disparates (établissements hospitaliers, groupes de villas, bâtiments de grand gabarit, constructions isolées).
Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, dans le contrôle de la base légale d'un plan limitant les possibilités d'utilisation d'un immeuble, dépend de la gravité des restrictions du droit de propriété du recourant. Si la restriction est grave, il y a lieu d'examiner librement la légalité de la mesure de protection. Si la restriction n'est pas grave, le Tribunal fédéral se borne à examiner si la juridiction cantonale a interprété de manière arbitraire la norme invoquée comme base légale (cf. ATF 126 I 213 consid. 3a p. 218, 219 consid. 2c p. 221 et les arrêts cités).
2.1.3 La recourante se plaint de restrictions sur deux points: d'une part la réglementation du plan de site prévoit le maintien de deux bâtiments existants (G174 et G175) et, d'autre part, les prescriptions sur le maintien de la végétation existante (arbres, cordons boisés - art. 10 PRS) rendent d'après elle problématique la construction sur la partie non bâtie de la parcelle; en tout cas, cette réglementation ne permet plus l'édification de bâtiments élevés le long de la limite ouest de la parcelle et en contiguïté avec les bâtiments voisins existants au sud, conformément à ce qu'autoriserait la régime de la 3e zone à bâtir.
S'agissant des deux bâtiments existants, l'obligation de maintien - plus stricte pour le bâtiment G175 que pour le bâtiment G174, en vertu des réglementations différenciées des art. 4 et 5 RPS - pourrait être considérée comme une restriction grave du droit de propriété, si elle empêchait durablement une utilisation économique ou lucrative des locaux (cf. ATF 126 I 219 consid. 2c p. 221; 118 Ia 384 consid. 4a p. 387; arrêt 1P.637/1997 du 6 mai 1998, publié in ZBl 101/2000 p. 99 consid. 3b). En revanche, il est douteux que les restrictions découlant de l'art. 10 RPS, visant au maintien de cordons boisés et d'arbres, constituent une restriction grave des droits du propriétaire d'une grande parcelle qui, dans une large mesure, reste constructible selon les règles de la 4e zone à bâtir; cette prescription a un effet analogue à une règle sur la distance à observer entre bâtiments et limites de propriété, ou encore à la fixation d'un périmètre d'implantation dans un plan d'affectation détaillé. Quoi qu'il en soit, même examinée librement, la base légale apparaît suffisante.
En effet, dans le domaine de la protection des monuments, du paysage et des sites, les normes contiennent souvent des concepts juridiques indéterminés et n'énoncent que des critères généraux; ces concepts laissent par essence à l'autorité comme au juge une latitude d'appréciation considérable (cf. notamment Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2e éd., Berne 1994, p. 380; Idem, Commentaire LAT, Zurich 1999, art. 17 N. 23-24). Les notions de l'art. 35 LPMNS - site présentant un intérêt historique ou esthétique, ensemble bâti - font typiquement partie de ces concepts. La réponse du département cantonal indique que, dans la pratique genevoise, l'instrument du plan de site a été utilisé pour la protection de périmètres ou d'objets assez divers et ne présen-

tant pas nécessairement une homogénéité architecturale ou historique: la rade de Genève (cf. arrêt 1P.28/1993 du 5 novembre 1993 publié in SJ 1995 p. 85), le centre de la ville de Carouge (vieux Carouge - cf. art. 94 ss, notamment 95 de la loi cantonale sur les constructions et les installations diverses [LCI]), des villages au caractère typique (Hermance, Dardagny), etc. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) emploie également des concepts juridiques indéterminés
- localités typiques, lieux historiques notamment - pour définir l'objet des zones à protéger selon son art. 17. Les concepts contenus dans cette norme fédérale ne sont toutefois pas à interpréter nécessairement de manière identique à ceux de l'art. 35 LPMNS car le droit cantonal peut, conformément à l'art. 17 al. 2 LAT, prescrire des mesures de protection des sites sortant du cadre des zones à protéger selon l'art. 17 al. 1 LAT (cf. Moor, Commentaire LAT, art. 17, n. 38-39). La LPMNS, antérieure à la LAT, n'a du reste pas été conçue comme une simple réglementation d'application de l'art. 17 al. 1 LAT.
En l'espèce, il est sans doute vrai que, dans les quartiers de la Roseraie et de Beau-Séjour, les secteurs occupés par de petites villas présentent un intérêt historique et architectural plus marqué que les autres secteurs du plan de site, notamment la partie nord où se trouve la propriété de la recourante. On peut le déduire du "rappel historique" figurant dans l'arrêté du Conseil d'Etat du 5 mars 2003. Cela étant, les constatations faites lors de l'inspection locale au sujet de la structure des quartiers compris dans le périmètre général, ainsi que des caractéristiques de la végétation et des bâtiments, démontrent que cette partie de la ville de Genève a, dans son ensemble, un aspect particulier, bien distinct des quartiers voisins. Ce périmètre peut constituer un site au sens de l'art. 35 LPMNS, dès lors que cette notion est conçue de manière large. En conséquence, l'élaboration d'un plan de site à cet endroit repose sur une base légale suffisante. Il convient d'ajouter que les mesures prévues par le plan litigieux, qui tendent au maintien de bâtiments et d'arbres existants ou qui restreignent les possibilités d'implantation de constructions nouvelles, disposent d'une base légale claire à l'art. 38 al. 2 let. a et b LPMNS, ce
qui n'est du reste pas contesté. Il s'ensuit que l'exigence de l'art. 36 al. 1 Cst. est satisfaite.
2.2 La recourante reproche au Tribunal administratif de n'avoir pas discuté l'existence d'un intérêt public. Elle conteste la réalisation de cette condition d'abord pour l'ensemble du périmètre, en raison de son caractère hétérogène, puis à propos de la conservation des deux bâtiments édifiés sur sa parcelle. Elle se réfère à l'art. 36 al. 2 Cst. qui dispose que toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.
2.2.1 D'après la jurisprudence, les restrictions de la propriété ordonnées pour protéger les monuments et les sites naturels ou bâtis sont en principe d'intérêt public (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 221; 119 Ia 305 consid. 4b p. 309 et les arrêts cités). Tout objet ne méritant pas une protection, il faut procéder à une appréciation d'ensemble, en fonction de critères objectifs ou scientifiques. Pour le classement d'un bâtiment, la jurisprudence prescrit de prendre en considération les aspects culturels, historiques, artistiques et urbanistiques. La mesure ne doit 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 120 Ia 270 consid. 4a p. 275; 118 Ia 384 consid. 5a p. 389).
2.2.2 La recourante ne conteste pas l'existence d'un intérêt public à la protection de deux groupes de villas, avec leurs jardins, qui se trouvent dans la partie sud du périmètre du plan de site (le premier groupe situé de part et d'autre de l'avenue de la Roseraie, au pied de la colline de Champel, le second de part et d'autre du chemin Venel, à mi-hauteur). En revanche, elle met en doute cet intérêt en ce qui concerne les secteurs voisins, en particulier pour sa parcelle où se trouvent deux constructions isolées.
Comme cela a déjà été exposé, les restrictions imposées à la recourante découlent d'une part des prescriptions sur le maintien de deux bâtiments existants et d'autre part des mesures de protection de la végétation existante (cf. supra, consid. 2.1.3). S'agissant des arbres et cordons boisés, la recourante ne nie pas l'existence d'un intérêt public à leur protection mais elle fait valoir, en substance, que des mesures fondées sur une norme cantonale spéciale, le règlement du 27 octobre 1999 sur la conservation de la végétation arborée, seraient adéquates et suffisantes. Cette question sera traitée dans le cadre de l'examen de la proportionnalité (infra, consid. 2.3.3). Seules les restrictions découlant des art. 4 et 5 RPS pour les bâtiments G174 et G175 sont donc en définitive contestées sous l'angle de l'intérêt public.
2.2.3 Selon l'arrêt attaqué, la villa G174, rangée dans la catégorie des "bâtiments avec éléments intéressants" (art. 5 RPS) a été jugée digne d'intérêt par l'historien mandaté par le département cantonal. Le Tribunal administratif s'est ainsi référé à une analyse censée être objective ou scientifique pour considérer, implicitement,

que les restrictions prévues à ce propos par le plan de site étaient justifiées par un intérêt public.
2.2.3.1 Le rapport de cet historien (Pierre Monnoyeur), daté de juillet 2000, décrit ainsi le bâtiment G174, reconstruit certainement en 1934 à la place d'une villa ou maison de maître de la fin du XIXe siècle (édifiée vers 1870):
"La nouvelle villa prend un aspect cossu et un peu lourd. Elle est constituée de trois étages sur rez, le dernier niveau étant aménagé sous la toiture mansardée. Au sud, elle est accostée d'une grande véranda fermée qui se continue à l'ouest sous une forme vitrée. En décrochement par rapport à l'ensemble, une tour sommée d'un toit en pavillon s'implante à l'angle nord-est. Intérieurement, seul le rez-de-chaussée conserve un cadre domestique de qualité. Sitôt rentré, un hall profond distribue les principales pièces du niveau avec, à droite, la cage d'escalier en bois qui mène aux étages. A l'ouest, côté jardin, se place la traditionnelle enfilade constituée par la salle à manger et le salon. La première conserve un décor boisé et peint important qui, des placards aux lambris, et même jusqu'au plafond, lui donne une allure rustique. Le second, dans un goût très néo-classique, propose des ornements plus chics, avec des stucs, des moulures en abondance et une cheminée appuyée sur le mur est. En retour d'équerre se loge un petit salon traité dans un style plus mignard avec une cheminée d'angle et un plafond peint représentant, entouré d'un cordon, un ciel ovale, bleuté et frangé de nuages sur ses bords: trompe-l'oeil de genre parisien.
Selon des principes anglo-saxons, la cuisine et les services sont isolés au nord-est dans la tour adjacente: solution étrange de prime abord. Les étages sont divisés en chambres servant à accueillir les soeurs de la Trinité. A deux reprises, le niveau de leur sol ne correspond pas avec celui des pièces aménagées dans la tour: indices de transformations difficiles à déchiffrer. Extérieurement, la tour semble également maladroitement accrochée à la villa. L'encadrement de ses baies, sans chaînages d'angle en forme de pilastre, bref son décor pariétal, jurent avec la relative nudité de la maison, surtout si l'on songe à sa fonction de service au rez. En l'état, elle paraît donc être une partie plus ancienne - le reste d'un projet pas abouti - ou une excroissance rapportée et plus récente."
A propos du secteur dont fait partie la parcelle n°1817 (secteur du chemin Thury, du nom de la rue longeant à l'est ce terrain), l'historien précité écrit notamment ce qui suit:
"A un site dont la formation s'étend dans le temps, correspondent des architectures variées, retouchées, transformées ou englobées parfois dans des extensions récentes, mêlant villas et immeubles locatifs, juxtaposant les styles et les gabarits, et accueillant aujourd'hui des fonctions souvent incompatibles avec leurs dispositions initiales et résidentielles: ambassade, ensemble hospitalier, bureaux, etc. Moins lisible que le lotissement de Moriaud [secteur de villas au centre du périmètre du plan de site], la zone du chemin Thury apparaît néanmoins cohérente. Elle constitue une sorte d'îlot fortement arborisé dont les constructions s'échelonnent de l'avenue de Champel jusqu'aux pentes de la Colline, d'immeubles importants en villas ressemblant à des hôtels particuliers: une perspective ensuite partiellement barrée à l'ouest par les toitures des nouvelles installations hospitalières".
2.2.3.2 Dans ses écritures au Tribunal fédéral, le département cantonal indique que les constructions du périmètre du plan de site (anciennes maisons de maître, villas), si elles présentent une diversité dans la structure de leur développement, n'en ont pas moins des caractéristiques spécifiques qui les distinguent de celles d'autres quartiers urbanisés en ville de Genève, tant par la qualité architecturale de nombre d'entre elles que par la présence d'une végétation de grande qualité, dans laquelle elles s'insèrent. Au cours des années 1990-2000, les autorités ont ressenti la nécessité de conserver un tissu urbain faisant partie du patrimoine genevois. Ainsi, pour l'autorité administrative cantonale, les caractéristiques historiques, architecturales ou esthétiques du bâtiment G174 ne sont pas seules déterminantes puisque la construction doit aussi être appréciée en fonction du cadre dans lequel elle s'inscrit (tissu urbain, végétation).
2.2.3.3 En règle générale, le Tribunal fédéral examine librement si une mesure de protection est justifiée par un intérêt public suffisant; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il doit tenir compte de circonstances locales ou se prononcer sur de pures questions d'appréciation, en particulier en matière de protection des monuments ou des sites, et cela même après une inspection des lieux par une délégation de la Cour. Selon la jurisprudence en effet, il appartient de façon prioritaire aux autorités des cantons de définir les objets méritant protection (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 222; 120 Ia 270 consid. 3b p. 275; 118 Ia 394 consid. 2b p. 397; 115 Ia 370 consid. 3 p. 372 et les arrêts cités; cf. aussi ATF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344).
En l'espèce, le plan de site ne prévoit pas un classement stricto sensu du bâtiment G174. De façon générale, ce plan n'impose pas de restrictions fondées directement sur les art. 10 ss LPMNS (régime de l'arrêté de classement) mais comporte des mesures très diversifiées, qui dépendent à la fois de la réglementation applicable

dans chaque sous-périmètre et des caractéristiques des bâtiments, rangés dans différentes catégories. Comme le bâtiment G174 fait partie des "bâtiments qui présentent des éléments architecturaux intéressants" (ou "bâtiments avec éléments intéressants"), au sens de l'art. 5 RPS, il est soumis à des mesures moins restrictives que les "bâtiments qui sont maintenus en raison de leur qualité architecturale ou historique et de leur appartenance à un ensemble digne d'intérêt" (ou "bâtiments maintenus"), au sens de l'art. 4 RPS (cf. infra, consid. 2.2.4). Le maintien du bâtiment n'est, selon l'art. 5 ch. 2 RPS, qu'une "règle générale" que l'autorité compétente, en cas de demande de permis de construire ou de démolir, doit appliquer en fonction des circonstances; une interprétation nuancée est possible, le règlement n'excluant du reste pas une démolition et une reconstruction totale et n'imposant pas non plus, pour ces
travaux, une autorisation du Conseil d'Etat (prescrite par la loi pour les "bâtiments maintenus" - cf. art. 38 al. 4 LPMNS). A la différence d'un arrêté de classement, le plan de site ne prévoit ni une obligation d'entretenir le bâtiment (cf. art. 19 ss LPMNS) ni un droit de préemption de la commune ou de l'Etat (cf. art. 24 LPMNS). La retenue dont fera preuve le Tribunal fédéral, dans l'examen de l'intérêt public, sera donc d'autant plus grande que les restrictions découlant de l'art. 5 RPS ne sont pas particulièrement graves.
La jurisprudence a déjà pris acte du fait que les conceptions en matière de protection des monuments avaient évolué au cours des dernières décennies, dans le sens de sauvegarder non seulement des oeuvres d'art mais aussi des bâtiments qui sont les témoins caractéristiques d'une époque ou d'un style (ATF 126 I 219 consid. 2e p. 223). S'agissant du bâtiment G174, la description détaillée de l'expert du département cantonal démontre que la valeur esthétique ou architecturale de l'objet n'est pas directement le motif de la mesure litigieuse; c'est bien plutôt le caractère spécifique de cette villa (ressemblant à un hôtel particulier) dans un parc arborisé, qui a été retenu comme digne de protection dans cet environnement urbain. L'inspection locale a permis de constater qu'il y avait des motifs objectifs à protéger cet élément architectural dans le cadre où il se trouve. Au demeurant, ce bâtiment a actuellement une utilisation compatible avec les objectifs du plan de site et la recourante n'allègue pas vouloir y renoncer. Dans ces conditions, il faut admettre que les autorités cantonales pouvaient prescrire les mesures prévues à l'art. 5 RPS en considérant qu'elles étaient justifiées par un intérêt public.
2.2.4 L'arrêt attaqué retient, à propos du bâtiment annexe G175, qu'il répond aux préoccupations des milieux de la protection du patrimoine de le préserver. D'après la commission cantonale des monuments, de la nature et des sites (CMNS) et aussi selon l'historien mandaté par le département cantonal, ce bâtiment présenterait une unité avec le bâtiment G174, ces deux éléments constituant un ensemble cohérent.
2.2.4.1 Le rapport de l'historien du département cantonal contient les indications suivantes au sujet du bâtiment G175:
"Encore visible, cette construction est maçonnée au rez et charpentée à l'étage. Signe de standing, elle accueillait à gauche une écurie de deux chevaux, à droite une remise pour la voiture et au centre une serre ou un jardin d'hiver. Au-dessus se trouvait le logement du palefrenier et la grange."
D'après le dossier, la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) s'est prononcée non pas au cours de la procédure d'élaboration du plan de site mais auparavant, à l'occasion du dépôt par le recourante d'une demande d'autorisation de démolir le bâtiment G175. La sous-commission "monuments et antiquités" avait émis le 6 septembre 2000 un préavis défavorable pour les motifs suivants:
"[La commission]estime que cette dépendance, qui présente des qualités architecturales et matérielles, est digne de conservation. En conséquence, elle ne peut qu'appuyer l'intérêt porté à ce bâtiment par l'étude du plan de site "Beau-Séjour - La Roseraie" qui en prévoit le maintien".
Le dossier contient également une lettre du 18 septembre 2000 de la Société d'Art Public et une lettre du 27 septembre 2000 de l'association "Groupement des Habitants Beau-Séjour - La Roseraie", qui s'opposaient au projet de démolition.
2.2.4.2 Dans ses écritures au Tribunal fédéral, le département cantonal insiste sur l'objectif de protection globale du site ainsi que sur la cohérence de l'ensemble que formeraient les deux bâtiments G174 et G175. Pour ce dernier édifice, le régime de protection prévu par le plan de site est cependant plus rigoureux que pour la villa: il est en effet rangé dans la catégorie des "bâtiments maintenus" pour lesquels l'art. 4 ch. 2 RPS n'admet que certains travaux d'entretien ou de transformation. Cette mesure s'apparente plus à un classement au sens des art. 10 ss LPMNS (cf. art. 15 LPMNS) que l'inclusion dans la catégorie des "bâtiments avec éléments intéressants" (art. 5 RPS). Or on ne voit pas pour quel motif cette dépendance en limite de propriété, bien séparée de la villa principale, devrait être soumise à des règles plus strictes que ce dernier bâtiment. La rapport de l'expert historien ne donne aucune indication objective sur la valeur du bâtiment et la commission cantonale spécialisée

(CMNS) évoquait, dans un ancien préavis, des "qualités architecturales et matérielles" sans préciser en quoi ces qualités feraient de cette dépendance actuellement inutilisée un édifice spécialement digne de protection. A priori, sur la base du
dossier, la protection globale du parc arborisé, avec la grande villa et la végétation existante, semble aussi concevable sans mesures strictes tendant au maintien du bâtiment G175. A tout le moins, si les bâtiments G174 et G175 forment un ensemble cohérent, on peut déjà s'interroger sur le choix de mesures de protection différentes, plus restrictives pour une dépendance que pour le bâtiment le plus caractéristique. Comme on ne discerne pas, dans la décision attaquée, les critères objectifs et scientifiques propres à justifier la mesure de maintien du bâtiment G175 selon l'art. 4 ch. 2 RPS, l'intérêt public à la restriction du droit de propriété n'est pas établi. Il s'ensuit que, sur ce point, la décision attaquée viole le droit constitutionnel (art. 36 al. 2 Cst. en relation avec l'art. 26 al. 1 Cst.). Les griefs du recours de droit public sont à ce propos fondés.
2.3 La recourante invoque enfin le principe de la proportionnalité, en se référant à l'art. 36 al. 3 Cst. qui dispose que toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé.
2.3.1 Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats 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 il exige 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 - ATF 126 I 219 consid. 2c et les arrêts cités). L'examen, par le Tribunal fédéral, de la proportionnalité d'une mesure de protection d'un bâtiment ou d'un site est en principe libre mais, comme pour l'intérêt public, il s'exerce avec une certaine retenue (cf. supra, consid. 2.2.3.3 et la jurisprudence citée).
2.3.2 La recourante prétend que les mesures applicables à ses bâtiments G174 et G175 seraient disproportionnées. Or l'admission de ses griefs au sujet de l'inclusion du bâtiment G175 dans la catégorie des "bâtiments maintenus" (cf. supra, consid. 2.2.4) rend inutile l'examen de la proportionnalité de cette mesure. Seul le sort du bâtiment G174 est encore litigieux. La recourante fait valoir à ce propos, en invoquant la règle de la nécessité, qu'une mise à l'inventaire (art. 7 ss LPMNS) ou un classement (art. 10 ss LPMNS) auraient été possibles. Elle critique en outre le résultat de la pesée des intérêts, l'application du régime de l'art. 5 RPS l'empêchant d'aménager à sa guise ce bâtiment.
Comme cela a déjà été exposé (supra, consid. 2.2.3.3), en rangeant le bâtiment G174 dans la catégorie des "bâtiments avec éléments intéressants", le Conseil d'Etat a prévu un régime de protection moins restrictif que le classement au sens des art. 10 ss LPMNS. Quant à la mise à l'inventaire selon les art. 76 ss LPMNS, elle entraîne en principe l'obligation de maintenir les immeubles et d'en préserver les éléments dignes d'intérêt (art. 9 al. 1 LPMNS). Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif a considéré que les effets d'une mise à l'inventaire ne seraient pas différents de ceux découlant de l'application de l'art. 5 RPS. La recourante ne conteste pas cette argumentation, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner plus avant la portée respective de ces normes.
Pour le reste, les limitations prévues par le plan de site en cas de transformation du bâtiment G174 paraissent adéquates, au regard de l'objectif de protection visé par les autorités cantonales. D'après l'arrêt attaqué, une caractéristique du quartier est la complémentarité entre le cadre bâti et la végétation qui l'accompagne, ce que la recourante ne conteste pas. Il ressort du dossier que, pour les autorités cantonales, l'aspect spécifique de la propriété litigieuse ne peut être conservé que moyennant une certaine protection de la villa. Après l'inspection locale, on peut considérer que cette appréciation est soutenable. Les intérêts de la recourante sont en outre pris en compte dans la mesure où, pour chaque projet de transformation, une pesée des intérêts est prescrite par l'art. 5 ch. 2 RPS. Dans ces conditions, le principe de la proportionnalité n'est pas violé.
2.3.3 La recourante invoque également le principe de la proportionnalité en critiquant les prescriptions du plan du site sur le maintien de la végétation existante. Elle soutient qu'il suffirait d'appliquer le règlement cantonal du 27 octobre 1999 sur la conservation de la végétation arborée. Or, comme elle le relève elle-même, cette réglementation, de portée générale, se borne à imposer une procédure d'autorisation pour l'abattage des arbres situés en dehors de la forêt et à exiger des mesures compensatoires. Ce règlement ne permet donc pas de garantir le maintien des grands arbres se trouvant sur la parcelle litigieuse. Il existe objectivement un intérêt à conserver de tels arbres dans cet environnement urbain, quand bien même il ne s'agit pas d'espèces rares. Comme cela a déjà été relevé à plusieurs reprises, la présence de cette végétation est un élément très caractéristique pour ce quartier; le rapport de l'historien du département cantonal qualifie ce secteur d'îlot fortement arborisé, ce qui en fait d'après lui la spécificité (cf. supra, consid. 2.2.3.1). En raison de la complémentarité entre bâtiments, cordons boisés et jardins dans ce quartier - éléments paysagers qui ont pu être constatés lors de l'inspection

locale -,
la protection des arbres de l'angle sud-ouest de la parcelle est une mesure appropriée. Il est vrai que le maintien de ce cordon boisé, conformément à l'art. 10 ch. 3 RPS, empêche la construction d'immeubles en limite de propriété, en contiguïté avec des bâtiments existants au sud (pour autant qu'un tel projet soit compatible avec la réglementation de la zone à bâtir, pas clairement définie en raison de la coexistence de la zone ordinaire et de la zone de développement). Néanmoins, la parcelle n°1817 demeure en majeure partie constructible - car l'art. 10 RPS n'a manifestement pas pour conséquence d'interdire la construction dans tous les espaces actuellement non bâtis et utilisés comme jardins ou surfaces de dégagement - et ni le plan de site ni la présence d'un garage souterrain n'excluent, d'après le dossier, l'implantation de nouvelles constructions en surface dans la moitié ouest du terrain. Dans ces conditions, les restrictions imposées par le plan de site ne sont pas disproportionnées. La recourante se plaint donc à tort d'une violation de l'art. 36 al. 3 Cst.
3.
Il s'ensuit que le recours de droit public doit être partiellement admis, l'arrêt attaqué devant être annulé en tant qu'il confirme la soumission du bâtiment G175 au régime prévu par l'art. 4 RPS pour les bâtiments maintenus. Le recours de droit public doit être rejeté pour le surplus.
Un émolument judiciaire réduit doit être mis à la charge de la recourante (art. 156 al. 1 à 3 OJ). L'Etat de Genève, en tant que collectivité publique, est dispensé par la loi du paiement des frais de justice en cas de rejet total ou partiel de ses conclusions (art. 156 al. 2 OJ).
Dès lors que l'Etat de Genève n'a pas droit à une indemnité pour ses frais de procès en vertu de la règle de l'art. 159 al. 2 OJ, applicable en principe dans les contestations en matière de droit public ou administratif, une compensation des dépens entre la recourante et l'autorité intimée n'entre pas en considération. La recourante a donc droit à des dépens réduits, à la charge de l'Etat de Genève (art. 159 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit public est partiellement admis et l'arrêt attaqué est annulé en tant qu'il confirme la soumission du bâtiment G175 de la recourante au régime prévu par l'art. 4 RPS pour les bâtiments maintenus. Le recours de droit public est rejeté pour le surplus.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Une indemnité de 1'500 fr., à payer à la recourante à titre de dépens, est mise à la charge de l'Etat de Genève.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante, au Conseil d'Etat et au Tribunal administratif de la République et canton de Genève ainsi qu'à la Ville de Genève.
Lausanne, le 12 octobre 2004
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: