Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.44/2004 /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 Y._____,
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 2 décembre 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 Ëroseraie/Beau-Séjourët 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 p̈rotéger 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 anonyme Y._____ S.A. est propriétaire de la parcelle n°1808 du registre foncier de Genève-Plainpalais (à l'avenue de Beau-Séjour 8), qui est comprise dans le périmètre général du plan de site. Cette parcelle a une surface totale de 2'473 m2. Il s'y trouve un bâtiment d'habitation construit en 1837 (bâtiment G144), qui est utilisé pour les besoins de l'exploitation de la clinique La Colline, directement voisine au nord. Le bâtiment occupe la moitié est de la parcelle, en bordure de l'avenue; l'autre moitié, en pente en direction de l'ouest, est un jardin avec un cordon boisé en limite de propriété. A l'ouest et au nord, les limites de la parcelle correspondent à celles du périmètre du plan de site.
Selon le plan général d'affectation (plan des zones) du canton de Genève, la parcelle n°1808 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 éga-

lement 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 2 du plan de site, qui prévoit les prescriptions particulières suivantes:
- Le bâtiment G144 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).
- Les surfaces de terrain non bâties doivent rester libres de constructions et d'installations diverses, sous réserve de constructions ou d'installations de peu d'importance et d'agrandissements mineurs de bâtiments existants (art. 8 ch. 2 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°1808, le plan figure six arbres, autour du bâtiment existant, et deux cordons boisés le long des limites sud et ouest 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 Y._____ 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 Y._____ 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 Ro̊seraie/Beau-Séjour. Elle a également mis en doute l'intérêt public de cette planification ainsi que la proportionnalité des mesures prévues sur sa parcelle. Elle a demandé l'annulation du plan de site, à tout le moins dans la mesure où il incluait son bien-fonds et, subsidiairement, la délimitation sur la parcelle n°1808 d'une aire d'implantation pour constructions nouvelles.
Le Tribunal administratif a statué sur le recours par un arrêt rendu le 2 décembre 2003. Il l'a rejeté, en jugeant conformes au droit cantonal et à la garantie de la propriété les mesures de protection imposées par le plan de site.
D.
Agissant par la voie du recours de droit public, la société Y._____ 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 largement, 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 ce que le plan de site, qui interdit toute nouvelle construction sur sa parcelle et impose le maintien de la végétation existante (art. 8 et 10 RPS), fige l'aménagement actuel du terrain et empêche la réalisation des possibilités d'utilisation selon la régime de la zone de développement 3. Elle critique également la réglementation applicable à son bâtiment G144 (art. 4 RPS). Globalement, les restrictions frappant la parcelle de la recourante doivent être considérées comme relativement graves et leur base légale doit être examinée librement (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).

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 présentant 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 du régime prévu pour 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 L'arrêt attaqué contient les considérations suivantes au sujet de l'intérêt public justifiant les mesures de protection de l'immeuble de la recourante: le bâtiment G144 est incorporé dans la catégorie des bâtiments maintenus (art. 4 RPS) du fait de ses qualités architecturales et il répond aux préoccupations des milieux de la protection du patrimoine de le préserver. La parcelle n°1808 abrite un bâtiment particulièrement digne d'intérêt et comporte une arborisation et une végétation de grande qualité. Dans la partie ẗaitsd̈e l'arrêt, il est rappelé que le Conseil d'Etat avait porté une appréciation identique sur le bâtiment et le végétation; cette appréciation n'était pas plus détaillée. Pour le reste, le Tribunal administratif a décrit les caractéristiques générales du site, notamment la complémentarité entre le cadre bâti et la végétation existante.
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). Cette retenue ne doit cependant pas conduire le Tribunal fédéral à admettre la constitutionnalité d'une mesure de protection lorsque la décision prise en dernière instance cantonale ne donne aucune indication sur les critères objectifs retenus, soit directement soit par un renvoi à un rapport d'expert ou de spécialiste jugé probant.
Or, dans le cas particulier, s'il est évident que le bâtiment G144, datant de la première moitié du XIXe siècle, toujours utilisé et a priori bien entretenu, mérite une certaine protection, on ne voit pas selon quels critères les autorités cantonales ont choisi d'y appliquer le régime de l'art. 4 RPS, s'apparentant en quelque sorte à un classement au sens des art. 10 ss LPMNS, alors que le plan de site prévoit pour certains bâtiments dignes de protection un régime moins strict (régime des b̈atiments avec éléments intéressantsd̈e l'art. 5 RPS), et que la législation cantonale connaît encore d'autres instruments (mise à l'inventaire selon les art. 7 ss LPMNS, par exemple). La végétation sur la parcelle litigieuse n'est pas décrite dans l'arrêt attaqué. Les éléments du dossier et les constatations faites lors de l'inspection locale ne permettent pas d'en estimer la valeur. Pour admettre sa g̈rande qualité, comme l'a fait la juridiction cantonale, des indications objectives supplémentaires auraient à l'évidence été nécessaires. Il n'est pas possible, sur la base des faits retenus par le Tribunal administratif, de discerner si la protection du bâtiment G144 exige véritablement, en dépit de la déclivité du terrain, une interdiction de
construire sur la moitié ouest de la parcelle, éventuellement pour préserver une vue sur ce bâtiment. En résumé, ni l'appréciation très vague de la valeur de l'immeuble litigieux ni les considérations générales sur les quartiers de la Roseraie et de Beau-Séjour ne suffisent à établir l'intérêt public censé justifier les mesures de protection appliquées au bâtiment et au jardin de la recourante. Il s'ensuit que, de ce point de vue, 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 Il est inutile, dans ces conditions, d'examiner la proportionnalité des restrictions litigieuses (art. 36 al. 3 Cst.). Cela étant, si la justification de ces restrictions, dans l'arrêt attaqué, ne répond pas aux exigences des art. 26 et 36 Cst., la présente décision n'empêche pas la juridiction cantonale, appelée à statuer à nouveau sur le recours contre l'arrêté du Conseil d'Etat, de considérer, le cas échéant et après une éventuelle instruction complémentaire, que certaines mesures de protection du bâtiment et du jardin répondent à un intérêt public suffisant. Cette question n'a pas à être examinée plus avant en l'état.
3.
Il s'ensuit que le recours de droit public doit être admis et que l'arrêt attaqué doit être annulé.
Le présent arrêt doit être rendu sans frais (art. 156 al. 2 OJ). La recourante a droit à des dépens, 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 admis et l'arrêt attaqué est annulé.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Une indemnité de 3'000 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: