

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

**POUVOIR JUDICIAIRE**

**A/1979/2011-AMENAG**

**ATA/113/2012**

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 28 février 2012**

dans la cause

**LA GENEVOISE COMPAGNIE IMMOBILIÈRE S.A.**  
représentée par Me Jean-François Marti, avocat

contre

**CONSEIL D'ÉTAT**

---

## EN FAIT

1. La Genevoise compagnie immobilière S.A. (ci-après : la Genevoise) est propriétaire du bâtiment n° H86, sis sur la parcelle n° 4138, feuille 6 du cadastre de la commune de Genève, section Cité, à l'adresse 49 rue du Rhône et 30 quai du Général-Guisan. Les locaux du rez-de-chaussée sont traversants et disposent de deux entrées.
2. Depuis 1982, l'entreprise Relais de l'Entrecôte SA, dont Madame Marie-Paule-Renée Burrus est administratrice présidente, exploite le restaurant à l'enseigne « Le Relais de l'Entrecôte » (ci-après : Le Relais de l'Entrecôte) dans les locaux précités.
3. Selon le plan de site de la rade (ci-après : le plan de site), établi le 17 avril 1991 et adopté par le Conseil d'Etat les 25 novembre 1992 et 4 octobre 1993, l'immeuble précité est considéré comme bâtiment maintenu.

Le règlement de ce plan de site précise qu'en cas de rénovation ou de transformation, les structures porteuses, de même que, en règle générale, les éléments architecturaux caractéristiques, notamment les verrières, les décors intérieurs et extérieurs, les terrasses entre les bâtiments et la rue, doivent être sauvegardés (art. 4 al. 2). Les rez-de-chaussée des bâtiments sont, en règle générale, destinés aux activités commerciales ouvertes au public et compatibles avec le quartier, à l'exclusion des activités administratives et d'autres activités qui ne s'intègrent pas au caractère des lieux. Ceux des bâtiments affectés à des activités qui contribuent directement à l'animation des espaces publics, tels que boutiques, restaurants, cafés ou autre commerces, conservent cette destination (art. 8 al. 1).
4. Le 14 mars 2007, la sous-commission monuments et antiquités de la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : SCMA) a considéré que les mesures de protection résultant du plan de site étaient suffisantes pour le maintien des éléments caractéristiques des locaux.
5. Lors de sa séance du 27 novembre 2007 et faisant suite au recensement des établissements publics (cafés et restaurants) établi en 2005 par Madame Isabelle Brunier, historienne de l'art, la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) a formulé une résolution concernant les cafés et restaurants historiques de Genève, dont fait partie Le Relais de l'Entrecôte.
6. Par courrier du 26 février 2008, le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département) a rappelé à la Genevoise que les locaux faisaient l'objet d'une protection particulière et que Le Relais de

l'Entrecôte avait été retenu dans le cadre du recensement des cafés et établissements publics. Une mesure de protection portant sur les aménagements intérieurs et renforçant les dispositions légales était envisagée. La propriétaire devait indiquer ses intentions quant à l'avenir de ces locaux.

7. Le 17 mars 2008, la Genevoise a confirmé au département qu'elle entendait affecter les locaux à une autre activité que la restauration, la nouvelle affectation étant prévue conformément à l'art. 8 du règlement du plan de site.
8. A la même date, le conseil municipal de la Ville de Genève (ci-après : le conseil municipal) a adopté la motion M-749 du 28 novembre 2007, intitulée « Pour le classement de l'ancienne brasserie Bavaria, actuellement Relais de l'Entrecôte ». Au terme de ce document, il demandait au conseil administratif de la Ville de Genève (ci-après : le conseil administratif) d'engager une procédure de classement.
9. Le conseil administratif a répondu à cette motion le 9 septembre 2009. Il rappelait notamment l'importance sociale de la préservation des cafés-restaurants ayant une valeur historique et que « l'ancienne brasserie Bavaria exist[ait] depuis les années 1910. Dès le lendemain de la Première Guerre mondiale, la Société des Nations [tenait] ses réunions plénières dans l'ancienne salle de la Réformation à la rue du Rhône, non loin de la brasserie Bavaria. Le restaurant [était] alors [devenu] un lieu de rencontre pour les délégués des différentes nations et [avait acquis] sa dimension symbolique. En 1942, la salle [avait été] rénovée par l'architecte Jean Falciola et décorée par l'ensemblier Louis Amiguet. Suite au changement d'enseigne, en 1982, l'actuel Relais de l'Entrecôte [allait] conserver le décor caractéristique de l'établissement qui demeur[ait] un des derniers témoins des célèbres cafés-restaurants qui jalonnaient les quais ainsi que les places et rues adjacentes ». La protection offerte par le plan de site ne suffisait pas pour conserver l'aménagement intérieur et l'affectation des locaux, de sorte qu'il convenait de les classer.
10. Le même jour, le conseil administratif a également formé une demande de classement auprès du département pour ces locaux au sens de l'art. 10 de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS - L 4 05).
11. Par pli du 12 octobre 2009, le département en a informé la Genevoise, en l'invitant à transmettre ses observations à ce sujet.
12. Dans sa réponse du 16 novembre 2009, la Genevoise a considéré que la mesure de classement souhaitée par la Ville de Genève (ci-après : la ville) en tant qu'elle visait la conservation de l'intérieur des locaux était superflue et constituait une atteinte à la garantie de la propriété, le plan de site ayant déjà ce but. Une telle

mesure violait également le principe de subsidiarité. Le maintien dans les locaux de l'exploitation d'un restaurant ne pouvait être exigé.

13. Par arrêt du 23 mars 2010 rendu en matière de baux et loyers, le Tribunal fédéral (Arrêt du Tribunal fédéral 4A\_557/2009) a retenu que le congé signifié le 4 mai 2006 par la Genevoise au Relais de l'Entrecôte était valable, accordant une prolongation unique jusqu'au 30 avril 2013 au restaurateur.

Le loyer annuel le plus récemment fixé s'élevait à CHF 118'764.-, charges en sus. La Genevoise avait alors indiqué n'avoir aucun projet précis pour l'affectation future des locaux, sans toutefois que son intérêt à la modifier ne s'en révèle pour autant futile.

Cet arrêt confirmait le jugement rendu par le Tribunal des baux et loyers (ci-après : TBL) le 28 janvier 2009. Il réformait en revanche l'arrêt de la chambre d'appel en matière de baux et loyers du 5 octobre 2009.

14. Le 27 avril 2010, la CMNS a délivré un préavis favorable au classement des locaux. Elle relevait qu'« outre les anciennes arcades à serrurerie métalliques situées à l'extérieur, les espaces intérieurs, leurs décors et le mobilier présent[aient] un ensemble qui ne saurait, à l'évidence, connaître une autre affectation que celle destinée à l'exploitation d'un restaurant ». Elle mentionnait en particulier :

« - l'espace traversant de trois salles en enfilade séparées par deux ouvertures en arches ;

- les plafonds boisés en chêne, comprenant trois décors différents ;
- les hautes boiseries en chêne avec panneaux séparés par des moulures et grands miroirs ;
- les supports à plantes vertes (ou autre) ponctuant le haut des boiseries ;
- les banquettes à dossier en bois et siège de moleskine courant le long des deux murs mitoyens ;
- les deux tambours d'entrée en boiserie de chêne ;
- le comptoir en bois, orné d'une surface en marbre et d'étagères à verres en verre ;
- la séparation du coin vestiaire en chêne ;
- les détails du décor sculpté à rosace (à divers endroits) ;

- le mobilier, dont les chaises datent probablement de la même époque que la mise en place du décor, ainsi que les pieds de table ».

En conclusion, la cohérence de cet ensemble ne pouvait être altérée et la destination de celui-ci ne pouvait être dévolue qu'à l'exploitation d'un restaurant.

15. Le lendemain, la SCMA a préavisé favorablement le classement des locaux. Vu le recensement effectué par Mme Brunier et la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, elle constatait que la protection du plan de site était insuffisante face aux objectifs de préservation de la destination des locaux. Elle demandait que ceux-ci soient préservés dans leur substance (façades, décors de boiseries, plafonds, luminaires et mobilier) et dans leur fonction.
16. Par arrêté du 25 mai 2011, le Conseil d'Etat a prononcé le classement des locaux ont été déclarés monuments classés. Il en a été de même de l'extérieur de ceux-ci situé côté rue du Rhône 49 et côté quai du Général-Guisan, ainsi que de leur intérieur, y compris le mobilier les garnissant. La parcelle en question ferait l'objet d'une mention au registre foncier.

Ces locaux présentaient un intérêt architectural et historique incontestable, appréciation partagée par la gérante du restaurant, la ville, la CMNS et une large majorité de la population. Une valeur patrimoniale devait être attribuée à de nombreux éléments formant la substance intérieure et extérieure des locaux concernés. Ces derniers revêtaient donc les caractéristiques d'un « monument » au sens de l'art. 4 LPMNS. Aucun intérêt public ou privé ne s'opposait à cette mesure. Aucun motif n'habilitait le Conseil d'Etat à s'écarter des divers préavis émis. De jurisprudence constante, l'existence d'un plan de site n'empêchait pas le prononcé d'une mesure de classement de bâtiments ou d'objets dignes d'intérêt.

17. Par acte du 28 juin 2011, la Genevoise a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre l'arrêté précité, concluant à l'annulation de celui-ci, « sous suite de frais et dépens ».

Le but du classement querellé était de maintenir une activité spécifique dans le local litigieux, ce que ni la LPMNS, ni la jurisprudence du Tribunal fédéral n'admettaient (ATF 109 Ia 257 concernant le Café Odéon à Zürich ; ATF 118 Ia 384 au sujet du Variété-Theater Küchlin à Bâle ; ATF 126 I 219 relatif au cinéma Bio 72 à Carouge). Selon des critères objectifs et scientifiques fondés sur la valeur culturelle, artistique et urbanistique des locaux concernés, les résultats escomptés par le classement de ceux-ci étaient déjà atteints par l'inscription de l'immeuble parmi les bâtiments maintenus dans le plan de site. L'arrêté attaqué violait donc le principe de proportionnalité. Quant au classement des chaises et des pieds de table

se trouvant dans les locaux, il apparaissait compte tenu de son usure incompatible avec la poursuite de l'exploitation d'un café-restaurant.

18. Dans ses observations du 25 juillet 2011, le Conseil d'Etat, soit pour lui le département, a conclu principalement au rejet du recours et à la confirmation de l'arrêté attaqué, les frais devant être mis à la charge de la recourante. Préalablement, il sollicitait un transport sur place, la production des états locatifs des dix dernières années afférents au commerce sis dans les locaux, du contrat de bail commercial du bâtiment objet de la mesure d'inscription à l'inventaire, et de toutes informations utiles sur les charges courantes du bâtiment.

Les locaux présentaient un intérêt architectural et historique, digne de protection, fondé sur des critères objectifs et scientifiques. Le Tribunal fédéral avait admis la protection de l'intérieur du Café Odéon à Zürich (ATF 109 Ia 257 précité), notamment parce que celui-ci était le lieu de rendez-vous de personnalités éminentes de la politique, de la science, de la musique et de l'art. Vu la transformation des locaux envisagée par le propriétaire, seule une mesure de classement était apte à garantir que celle-ci soit effectuée sans porter atteinte à la substance patrimoniale et historique du bâtiment et des éléments intérieurs et extérieurs. Le fait que le bâtiment était inclus dans un plan de site était insuffisant. D'autres bâtiments de la ville, tels que « l'ancienne usine des Forces Motrices, la maison Guinard à Carouge et la maison Eynard en Vieille ville [avaient] fait l'objet d'une mesure de classement alors qu'[ils] étaient protégés par un plan de site ou par des dispositions légales applicables à une zone protégée ». La chambre de céans avait jugé qu'un tel argument, tiré de la protection du plan de site, n'était en lui-même pas déterminant pour refuser le classement du Palais Wilson (ATA/280/2000 du 9 mai 2000). Il n'avait jamais été question d'utiliser la procédure de classement pour maintenir une activité déterminée. L'objectif était de maintenir la substance patrimoniale du bâtiment en s'assurant que la transformation de celui-ci soit menée selon les principes de la protection du patrimoine. Rien n'empêchait le propriétaire d'en modifier l'affectation. La recourante ne pouvait affirmer que le restaurant occupant les locaux n'était pas rentable. L'art. 22 al. 1 LPMNS permettait également à l'Etat de participer aux frais de conservation, d'entretien et de restauration d'un immeuble classé, raison pour laquelle la recourante devait produire les documents demandés concernant le bâtiment litigieux. La mesure de classement, reposant sur une base légale, justifiée par un intérêt public et respectant le principe de proportionnalité, devait être confirmée.

Des photographies de l'extérieur et de l'intérieur des locaux étaient produites.

19. Le 31 août 2011, la recourante a répliqué en persistant dans ses conclusions, motif pris du défaut de base légale et de la violation du principe de proportionnalité selon l'argumentation développée dans son acte de recours.

L'opportunité du classement devait être examinée du strict point de vue architectural et historique, conformément aux buts de la LPMNS, sans considération de l'affectation future du bâtiment.

20. Le 30 septembre 2011, le Conseil d'Etat a dupliqué et persisté dans ses conclusions.

Renvoyant aux éléments développés précédemment, il a précisé que le recensement avait été présenté à la CMNS le 29 novembre 2005, soit bien avant la résiliation du bail par la recourante. Une mesure de classement, qui avait pour effet de maintenir l'affectation du bâtiment, était proportionnée et compatible avec l'art. 26 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), si elle garantissait au propriétaire un rendement acceptable.

21. Le 28 octobre 2011, le juge délégué a informé la recourante qu'une convocation, en qualité de partie, avait été envoyée au département rapporteur dans cette cause, soit au secrétaire général adjoint et à Mme Brunier, en vue du transport sur place, qui a eu lieu le 9 novembre 2011 en présence des parties.

a. La Genevoise était représentée par son conseil, par Messieurs Pablo Somallo, responsable de la succursale de Carouge de la société EPM Swiss Property Management S.A. et Éric Menghetti, gérant immobilier auprès de cette dernière.

b. Le Conseil d'Etat était représenté par le secrétaire général adjoint du département et par Mme Brunier.

Cette dernière a exposé que toutes les parties en bois de l'établissement devaient être préservées, y compris les chaises et les pieds de table. Les menuiseries des lambris de revêtement, ainsi que la serrurerie de la vitrine côté quai du Général-Guisan, dataient de 1942. Il en allait de même des plafonds en bois exotique des locaux. Sur les boiseries en chêne, se trouvaient des rosaces sculptées, toutes identiques. Les miroirs étaient classés. Contrairement à la vitrine d'angle du bar, les étagères métalliques supportant un plateau de verre sur lequel était posée la verrerie pouvaient ne pas être d'origine. Des vis fixaient les panneaux pleins apposés verticalement. La partie inférieure de la vitrine extérieure côté quai du Général-Guisan était en marbre de Saint-Triphon et la serrurerie, d'origine. La porte d'entrée et la partie la plus grande de la vitrine avaient probablement été modifiées en 1942. En 2002, Mme Brunier avait été chargée d'établir un recensement des établissements publics dignes d'intérêt sur tout le canton. Le Relais de l'Entrecôte figurait sur cette liste. Elle enverrait à la chambre de céans des photographies des meubles à l'origine.

c. Mme Burrus, tenancière de l'établissement, a été entendue à titre de renseignements. Elle faisait rénover régulièrement les chaises. L'installation de

bouches de ventilation dans le caisson du plafond de chacune des parties de l'établissement était antérieure à la date à laquelle elle avait repris ce dernier. A l'emplacement des grandes affiches, sur la partie boisée, se trouvaient des caricatures, dont les originaux avaient été vendus. Elle avait fait fabriquer des cadres en bois afin qu'ils correspondent aux échancrures préexistantes.

d. Le juge délégué a remarqué que les plateaux de table étaient en aggloméré. Sur le côté donnant sur le quai du Général-Guisan, toutes les arcades du bâtiment concerné avaient conservé le bas des vitrines identique à celui du Relais de l'Entrecôte, alors que tel n'était pas le cas de l'immeuble contigu.

22. En date du 14 novembre 2011, le procès-verbal de cet acte d'instruction a été envoyé aux parties avec un délai au 30 novembre 2011 pour le retourner signé.

23. Le 16 novembre 2011, Mme Brunier a adressé à la chambre administrative le document précité avec des annotations. Elle précisait que la serrurerie côté quai du Général-Guisan devait dater de la construction de l'immeuble, tandis que celle du côté de la rue du Rhône datait de 1942. Le recensement des cafés et établissements publics avait été discuté dès 2002, lancé en 2004 et achevé en 2010.

Elle a également versé des photographies. Ces dernières ne sont pas datées. Il apparaît toutefois que les caricatures susmentionnées étaient encore présentes sur les murs. Il en ressort également que le mobilier était identique, notamment les chaises. Copies de ces clichés ont été transmises aux parties le 9 décembre 2011, avec un délai au 22 décembre 2011 pour formuler des observations complémentaires.

24. Par pli du 14 décembre 2011 adressé au juge délégué, la recourante a demandé si les photographies précitées étaient datées ou accompagnées d'une lettre.

25. Le 16 décembre 2011, le juge délégué a confirmé que lesdites pièces avaient été déposées sans courrier d'accompagnement ni indication complémentaire. Une copie du procès-verbal de transport sur place du 9 novembre 2011 annoté par Mme Brunier et du courrier d'alors de cette dernière étaient jointes.

Une copie de cette correspondance et de ses annexes a également été adressée à l'autorité intimée.

26. Dans une lettre du 20 décembre 2011, le département a indiqué que la mesure de classement répondait au souci, primordial pour le Conseil d'Etat, de conserver la substance patrimoniale d'éléments qui participaient étroitement au caractère des lieux. L'inspection locale avait démontré que cette appréciation reposait sur une analyse objective de la situation et correspondait à la réalité. Il persistait dans ses conclusions.

27. Le 22 décembre 2011, la recourante a fait savoir qu'elle n'avait jamais eu l'intention de porter atteinte à la décoration intérieure des locaux. Les photographies produites par Mme Brunier, non datées, n'étaient pas pertinentes. Elle versait à la procédure un lot de photographies des chaises et des tables, prises lors du transport sur place. Celles-ci permettaient de comprendre pour quelles raisons seuls les pieds de table avaient vocation à être classés. Les chaises avaient été entretenues et rénovées sans que leur confection originelle soit respectée. Le revêtement du sol, non visé par la mesure de classement, était banal. Pour le surplus, elle persistait dans ses conclusions et le contenu de ses précédentes écritures.
28. Le 3 janvier 2012, transmettant aux parties leurs ultimes écritures respectives, le juge délégué les a informées que la cause était gardée à juger.
29. Par pli du 12 janvier 2012, la recourante a demandé que les dernières observations du Conseil d'Etat, à savoir celles du 20 décembre 2011, soient écartées de la procédure. A sa connaissance, aucun délai n'avait été imparti à celui-ci pour les formuler.
30. Le 17 janvier 2012, copies de ces divers courriers ont été adressées aux parties et la cause gardée à juger.

## **EN DROIT**

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; art. 62 al. 3 LPMNS).
2. La procédure administrative devant les autorités de recours est régie par la maxime d'office (art. 19 al. 1 LPA par renvoi de l'art. 76 LPA). Le juge réunit les renseignements et procède aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision (art. 20 al. 1 LPA). En outre, la procédure est en principe écrite même si, lorsque le règlement et la nature de l'affaire le requièrent, le juge peut procéder oralement (art. 18 LPA).

Dans la mesure où la chambre de céans a expressément imparti un délai au département, comme à la recourante, au 22 décembre 2011 afin de se prononcer sur les photographies produites par Mme Brunier - pour des raisons manifestes de respect du droit d'être entendu des parties -, les écritures du 20 décembre 2011 de l'autorité intimée sont parfaitement recevables.

3. Le litige porte sur le classement des locaux du rez-de-chaussée du bâtiment n° H86 (dans lesquels est exploité un restaurant), situé sur la parcelle n° 4138,

feuille 6, du cadastre de la commune de Genève, section Cité, et de leurs éléments - intérieurs et extérieurs - dignes d'intérêt.

4. S'agissant de la protection existante du bâtiment par un plan de site, la chambre de céans a déjà jugé que celle-ci n'était pas aussi efficace que celle découlant d'un classement, notamment car elle ne permettait pas d'empêcher des interventions fondamentales à l'intérieur d'un bâtiment (ATA/280/2000 précité). Tel est effectivement le cas en l'espèce, compte tenu du fait qu'il s'agit de préserver la cohérence d'un ensemble existant depuis 1942 au travers de la protection de ses éléments, aussi bien extérieurs qu'intérieurs.
5. La LPMNS a notamment pour but de 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).
6.
  - a. Selon l'art. 4 let. a LPMNS, sont protégés les monuments de l'histoire de l'art ou de l'architecture et les antiquités immobilières situés ou découverts dans le canton, qui représentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif ainsi que les terrains contenant ces objets ou leurs abords.
  - b. S'agissant de la notion de monument, un certain nombre de critères stables ont été établis par la législation, la doctrine et la jurisprudence. D'abord, un monument est toujours un bâtiment, fruit d'une activité humaine. Ensuite, tout monument doit être une œuvre digne de protection du fait de sa signification historique, artistique, scientifique ou culturelle. Il appartient aux historiens, historiens de l'art et autres spécialistes, de déterminer si les caractéristiques présentées par le monument le rendent digne de protection, d'après leur connaissance et leur spécialité. A ce titre, il suffit que le monument offre certaines caractéristiques au regard des critères énoncés ci-dessus pour justifier son classement, sans pour autant devoir être exceptionnel dans l'abstrait. Un édifice peut devenir significatif du fait de l'évolution de la situation et d'une rareté qu'il aurait gagnée avec le temps. Les particularités du bâtiment doivent au moins apparaître aux spécialistes et trouver le reflet dans la tradition populaire sans trop s'en écarter (ATA/80/2001 du 6 février 2001 ; ATA/280/2000 précité et les références citées ; P. VOGEL, La protection des monuments historiques, 1982, p. 24 et les références citées).
  - c. Élaborée à l'échelle internationale en 1964 à Venise à l'occasion du 2ème congrès international des architectes et des techniciens des monuments historiques réunissant 61 pays et adoptée en 1965 par le Conseil international de monuments et de sites (ICOMOS), la Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites (ci-après : Charte de Venise) est un document fixant des principes déontologiques de la conservation et de la restauration des monuments historiques. Dans l'esprit de ce texte, constituant une base de référence à l'échelon international, l'« originalité d'un monument ne se

rapporte pas nécessairement à son état premier seulement ; elle implique tout autant ses transformations ultérieures - l'état original devant être compris comme la somme des états successifs qui se superposent à la manière des couches annuelles du bois » (Principes de la conservation des monuments historiques, ICOMOS, cahiers du comité national allemand X., 1992 p. 8). En outre, la notion de monument historique comprend tant la création architecturale isolée que le site urbain ou rural qui porte témoignage d'une civilisation particulière, d'une évolution significative ou d'un événement historique. Elle s'étend non seulement aux grandes créations mais aussi aux œuvres modestes qui ont acquis avec le temps une signification culturelle (art. 1 Charte de Venise ; ATA/53/2011 du 1<sup>er</sup> février 2011).

d. L'art. 4 let. a LPMNS, en tant qu'il prévoit la protection de monuments de l'architecture présentant un intérêt historique, scientifique ou éducatif, contient des concepts juridiques indéterminés qui laissent par essence à l'autorité comme au juge une latitude d'appréciation considérable. Il apparaît en outre que, depuis quelques décennies en Suisse, les mesures de protection ne s'appliquent plus uniquement à des monuments exceptionnels ou à des œuvres d'art mais qu'elles visent des objets très divers du patrimoine architectural du pays, parce qu'ils sont des témoins caractéristiques d'une époque ou d'un style (*cf.* notamment : P. VOGEL, *op. cit.*, p. 25) ; la jurisprudence a pris acte de cette évolution (ATF 126 I 219 consid. 2e p. 223 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.842/2005 du 30 novembre 2006). Alors qu'à l'origine, les mesures de protection visaient essentiellement les monuments historiques, à savoir des édifices publics, civils ou religieux, ainsi que des sites et objets à valeur archéologique, elles se sont peu à peu étendues à des immeubles et objets plus modestes, que l'on a qualifiés de patrimoine dit « mineur », caractéristique de la campagne genevoise, pour enfin s'ouvrir sur une prise de conscience de l'importance du patrimoine hérité du 19<sup>ème</sup> siècle et de la nécessité de sauvegarder un patrimoine plus récent, voire contemporain (ATA/105/2006 du 7 mars 2006 ; ATA/89/2000 du 8 février 2000). Dans la conception actuelle des mesures de conservation ou de protection, le fait qu'un bâtiment ne s'avère pas digne d'être protégé en soi peut être compensé par son caractère symbolique, par exemple sur le plan typologique. Dans certaines circonstances, ce n'est pas un style de construction notamment que le bâtiment représente, mais une certaine époque. De même, un bâtiment peut s'avérer digne de protection du fait de sa situation. Tel est notamment le cas lorsqu'un bâtiment contribue au caractère d'un groupe de constructions dignes d'être protégées, ou, en d'autres termes, lorsqu'il apparaît comme un élément essentiel de l'ensemble bâti auquel il appartient (Mesures de protection des sites construits et qualité du milieu bâti *in* Territoire et environnement VLP-ASPAN, décembre 2002 p. 51). Néanmoins, comme tout objet construit ne mérite pas une protection, il faut procéder à une appréciation d'ensemble, en fonction de critères objectifs ou scientifiques. 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).

e. Pour assurer la protection d'un monument ou d'une antiquité au sens de l'art. 4 LPMNS, le Conseil d'Etat peut procéder à son classement par voie d'arrêté assorti, au besoin, d'un plan approprié (art. 10 al. 1 LPMNS).

Le classement a une durée indéterminée (art. 11 al. 2 LPMNS). Cette protection a pour effet de soumettre à autorisation du Conseil d'Etat toute démolition, transformation, réparation et changement de destination de l'édifice classé. Même de simples travaux ordinaires d'entretien nécessitent une décision du Conseil d'Etat (art. 15 al. 1 LPMNS). Le classement impose aussi au propriétaire d'entretenir l'édifice (art 19 LPMNS).

La protection des objets mobiliers présentant un intérêt esthétique, artistique, historique ou scientifique, trouvés ou situés dans le canton, est assurée conformément aux art. 10 à 23 LPMNS, qui sont applicables par analogie (art. 26 al. 1 LPMNS).

7. Lorsqu'une procédure de classement est ouverte en vertu de l'art. 10 LPMNS, le propriétaire est informé personnellement. Il est invité à formuler ses observations (art. 12 al. 1 et 2 LPMNS ; art. 22 al. 2 du règlement général d'exécution de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 29 novembre 1976 - RPMNS - L 4 05.01).

Le classement peut être requis par la commune du lieu de situation de l'immeuble (art. 10 al. 2 LPMNS).

Celle-ci est également consultée (art. 14 LPMNS ; art. 22 al. 3 RPMNS). L'autorité compétente pour émettre le préavis est le conseil administratif (art. 48 let. h de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 - LAC - B 6 05).

Enfin, le Conseil d'Etat doit s'entourer du préavis de la CMNS (art. 5 al. 2 let. d RPMNS).

En l'espèce, la procédure ci-dessus a été respectée par l'autorité intimée.

8. Selon une jurisprudence bien établie, la chambre de céans observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci. Les autorités de recours se limitent à examiner si le département ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/360/2010 du 1<sup>er</sup> juin 2010 et les références citées).

Lorsque la consultation de la CMNS est imposée par la loi, le préavis de cette commission est déterminant dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours (ATA/703/2010 du 12 octobre 2010 et les références citées).

9. En l'espèce, la demande de classement portait sur les locaux se trouvant au rez-de-chaussée du bâtiment, propriété de la recourante. Elle faisait suite à une motion du conseil municipal demandant au conseil administratif d'engager une telle procédure. Pour ce faire, ce dernier a rappelé l'intérêt historique et social de ces locaux. Dès le 26 février 2008 - soit bien avant la notification du jugement du TBL du 28 janvier 2009 - le département avait déjà informé la recourante qu'une mesure de classement des locaux en question était envisagée. Il se fondait en particulier sur le fait que le restaurant exploitant ces locaux avait été retenu dans le cadre du recensement des cafés et établissements publics, initié à partir de 2002 et lancé en 2004, établi par une historienne de l'art. Cette dernière a d'ailleurs confirmé que l'établissement en question avait fait partie dudit recensement dès l'origine. Les photographies produites permettaient d'établir que le mobilier du restaurant, en particulier les chaises, avait effectivement été préservé au fil des années, notamment grâce à des rénovations régulières. Les préavis recueillis par l'autorité intimée ont tous été favorables au classement des locaux. Tant la CMNS que la SCMA ont estimé nécessaire de préserver la substance et la cohérence de cet ensemble par rapport à ces éléments extérieurs et intérieurs.

En particulier, le préavis pertinent de la SCMA est favorable au classement et il a été rendu par des personnes compétentes en la matière, la recourante n'ayant pas apporté d'éléments permettant de s'en écarter.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat n'a pas mésusé de son pouvoir d'appréciation en classant des locaux en question.

10. Reste à déterminer si le classement est compatible avec les libertés constitutionnelles de la recourante, en particulier avec la garantie de la propriété.
11. a. L'assujettissement d'un immeuble à des mesures de conservation ou de protection du patrimoine 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 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.842/2005 du 30 novembre 2006). La recourante soutient que ces conditions ne sont pas remplies en l'espèce.

Selon le principe de la proportionnalité, consacré à l'art. 36 al. 3 Cst., une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et ceux-ci ne doivent pas pouvoir être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, ce principe 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 (ATF 132 I 49 consid. 7.2 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_387/2008 du 21 janvier 2007 consid. 2.1 ; ATA/360/2010 du 1<sup>er</sup> juin 2010 et les références citées).

La restriction de droits protégés par la Constitution contrevient au principe de la proportionnalité si elle n'est pas appropriée ou pas nécessaire à la réalisation du but visé, ou si elle frappe trop durement la personne concernée, c'est-à-dire si les moyens employés ne se trouvent plus dans un rapport raisonnable avec le but visé. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la mise sous protection d'un bien-fonds doit en général être considérée comme une atteinte grave à la propriété. C'est du moins le cas lorsque toute modification essentielle de l'usage du bâtiment - nécessaire pour en assurer la rentabilité - est exclue (ATF 126 I 219).

En d'autres termes, la mesure de protection doit respecter la règle de la nécessité. A cet égard, il sied de relever que le classement est certes la mesure la plus contraignante des instruments de protection du patrimoine. Ainsi, en droit genevois, l'immeuble classé ne peut, sans l'autorisation du Conseil d'Etat, être démolé, faire l'objet de transformations importantes ou d'un changement dans sa destination (al. 1). Les simples travaux ordinaires d'entretien et les transformations de peu d'importance peuvent être autorisés par l'autorité compétente, pour autant qu'ils aient fait l'objet d'un préavis favorable de la part de la CMNS et d'une demande d'autorisation ordinaire au sens de l'art. 3 al. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) à l'exclusion des procédures accélérées prévues à l'art. 3, al. 7 et 8 de ladite loi (al. 3).

En l'espèce, tant les éléments extérieurs qu'intérieurs des locaux sont concernés par le classement. Au vu de ce qui précède, la LPMNS permet aussi bien la protection d'objets immobiliers que mobiliers, de sorte que la décision attaquée repose sur une base légale.

En outre, selon la jurisprudence précitée, la protection offerte par la plan de site est insuffisante afin de préserver les caractéristiques internes d'un établissement, soit *in casu* les boiseries et le mobilier, qui présentent un intérêt historique et patrimonial indéniable, reconnu par des spécialistes. Les locaux concernés et leur aménagement constituent en effet « un des derniers témoins des célèbres cafés-restaurants qui jalonnaient les quais ainsi que les places et rues adjacentes ».

Il s'ensuit que les critères de la légalité et de la nécessité sont également satisfaits.

b. En matière de bâtiments ayant une affectation professionnelle ou commerciale, l'autorité qui ordonne le classement doit s'entourer de précautions

particulières lorsque cette mesure a de fait pour effet de maintenir l'affectation du bâtiment en obligeant le propriétaire à poursuivre, même contre son gré, une activité économique déterminée. Après l'établissement des conséquences du classement du bâtiment et la pesée des intérêts en présence, une mesure de classement est proportionnée, partant compatible avec l'art. 26 al. 1 Cst., si elle garantit au propriétaire un rendement acceptable. Ce dernier peut soit résulter de la continuation de l'activité économique antérieure, soit d'une reconversion totale ou partielle, pourvu que les frais de celle-ci puissent être raisonnablement mis à la charge du propriétaire. A défaut, l'Etat doit ou renoncer à la mesure de classement envisagée, en réduire la portée ou la maintenir, mais à la condition, dans ce dernier cas, de prêter son concours même financier au changement d'affectation nécessaire, voire à l'exploitation future du bâtiment (ATF 126 I 219, consid. 2h p. 226). Les intérêts purement financiers des propriétaires à une utilisation aussi lucrative que possible de leur bien-fonds ne peuvent pas l'emporter sur l'intérêt public à une restriction de la propriété (ATF 109 Ia 257, consid. 5d *in* JT 1985 I 506ss, 508).

Quant au critère de la proportionnalité au sens étroit, la recourante se prévaut de l'impossibilité de classer un bâtiment dans le but d'en maintenir l'exploitation et allègue que de la protection de l'intégralité du bâtiment par le plan de site serait suffisante, ce dernier grief ayant déjà été écarté ci-dessus.

En l'occurrence, la mesure de classement ne porte que sur les locaux du rez-de-chaussée de l'immeuble et tend à en protéger les éléments internes et externes, pour préserver la cohérence de l'ensemble. Cette mesure ne saurait chercher à imposer l'exploitation des locaux par une personne - physique ou morale - déterminée, rapports relevant exclusivement du droit privé. En revanche, elle peut avoir pour conséquence le maintien d'une certaine affectation commerciale, ce qui pourrait être le cas en l'espèce. Une telle hypothèse apparaîtrait contraire au droit uniquement dans la mesure où l'activité poursuivie ne serait pas rentable pour le propriétaire. Or, force est de constater à cet égard que la recourante n'a aucunement allégué, ni offert de prouver que l'exploitation du restaurant, si elle était poursuivie, ne lui permettrait pas d'obtenir un rendement acceptable. Elle n'a jamais abordé cet aspect, même lorsque l'autorité intimée a sollicité notamment la production des états locatifs des dix dernières années afférents au bâtiment. De surcroît, dans le cadre de la procédure en matière de baux et loyers, elle a admis n'avoir aucun projet précis quant à l'affectation future des locaux.

Au vu de ce qui précède, il apparaît que le classement n'a pas pour conséquence d'obliger la propriétaire à poursuivre une activité économique déficitaire. Cette situation diffère donc totalement des classements dont la chambre de céans avait eu à connaître, soit notamment ceux des cinémas Bio 72 à Carouge (ATA/89/2000 du 8 février 2000 ; ATF 126 I 219) et Manhattan à Genève (ATA du 21 novembre 1990 en la cause Association pour la sauvegarde

du cinéma Manhattan et ATA du 27 avril 1993 en la cause S.I. Mail Cirque). L'instruction de la cause n'a donc pas à porter d'office sur ces éléments. Contrairement à ce que prétend la recourante, cette mesure ne l'empêche pas non plus de contracter des baux avec un autre locataire.

12. Le recours sera donc rejeté. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité.

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 28 juin 2011 par La Genevoise compagnie immobilière S.A. contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 25 mai 2011 ;

**au fond :**

le rejette ;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 2'000.- ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqua le présent arrêt à Me Jean-François Marti, avocat de la recourante, ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : Mme Hurni, présidente, M. Thélin, Mme Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière de juridiction :

M. Tonossi

la présidente siégeant :

E. Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :