

du 9 mai 2000

dans la cause

ACTION PATRIMOINE VIVANT

_____ contre

CONSEIL D'ETAT

_____ et

CONSEIL ADMINISTRATIF DE LA VILLE DE GENÈVE

_____ et

CONFÉDÉRATION HELVÉTIQUE

EN FAIT

1. Le 12 février 1996, Action Patrimoine Vivant (ci-après : APV) a déposé auprès du Président du département des travaux publics et de l'énergie, devenu depuis lors le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) (ci-après : le département) une demande d'ouverture de procédure de classement du Palais Wilson, situé en front du quai du même nom, sur la parcelle 7110, plan 55, de la commune de Genève-Cité, à l'adresse 52, rue des Pâquis.

Cet immeuble, propriété de la Ville de Genève, fait l'objet d'un droit de superficie gratuit jusqu'en 2093, inscrit au Registre foncier, en faveur de la Confédération helvétique.

Il est englobé dans le plan de site de la rade, no 28392.G du 17 avril 1991, révisé les 25 novembre 1992 et 4 octobre 1993 (ci-après : le plan de site). Il s'agit d'un bâtiment maintenu au sens dudit plan.

Selon l'article 11 du plan de site, les deux sous-périmètres compris entre le quai Wilson, la rue J.-A. Gautier, la rue des Pâquis, la rue et la place de Châteaubriant sont régis par des plans de site de détail. Le Palais Wilson fait l'objet d'un plan localisé de quartier valant règlement spécial au sens de l'article 10 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) et plan de site de détail complétant le plan de site de la rade adopté par le Conseil d'Etat le 28 juillet 1993.

2. A l'appui de sa demande, APV relevait la qualité du bâtiment, son intérêt architectural et son grand rôle historique pour Genève, puisqu'il avait vu naître la Société des Nations (SDN). Le classement de ce bâtiment, que la population genevoise avait voulu sauver d'une démolition, constituerait un hommage apprécié à l'égard du rôle de la SDN et de l'ONU, ce d'autant plus qu'il allait être occupé par un organisme dépendant de l'ONU. Le classement se justifiait par ailleurs pour assurer que la restauration du bâtiment soit menée selon les principes de la protection du patrimoine.
3. Le 24 avril 1996, le président du département a fait savoir à APV qu'il refusait l'ouverture de la procédure de classement. Une telle mesure se révélerait superfétatoire, dès lors que l'immeuble était inclus dans la catégorie des

bâtiments maintenus par le plan de site de la rade. Au surplus, cet édifice n'était pas menacé de démolition puisqu'au contraire, il était en cours de rénovation, travaux suivis par le service des monuments et sites du département.

4. Le 15 janvier 1997, APV s'est adressée au Conseil d'Etat.

La qualité pour agir lui avait été reconnue par le Tribunal administratif (ATA APV c/ Conseil d'Etat du 17 décembre 1996 (A/717/1996-CE)). Au vu de cet arrêt, le président du département était tenu d'ouvrir la procédure de classement, la décision sur cette demande compétant au Conseil d'Etat exclusivement.

5. Par courrier du 30 avril 1997, le Conseil d'Etat a confirmé à APV que la procédure de classement avait été ouverte.

6. Invitée à présenter ses observations, l'administration fédérale des finances a estimé le classement superfétatoire, retenant d'une part que le bâtiment était maintenu par le plan de site et d'autre part le fait que les travaux de transformation et d'aménagement étant en voie d'achèvement, le Palais Wilson n'était pas menacé de démolition. Elle rappelait enfin que la Confédération avait consenti un effort financier important pour rénover, en accord avec le service compétent du canton, un bâtiment dégradé par deux incendies et l'absence de travaux réguliers d'entretien.

7. La Ville de Genève s'est également déclarée défavorable au classement. Elle avait déjà eu l'occasion de faire connaître son point de vue au Conseil d'Etat le 6 février 1997 en transmettant à ce dernier la motion 202 de MM. Valance et Lyon, conseillers municipaux, votée par le Conseil municipal le 7 octobre 1996, relative au classement du Palais Wilson. La Ville de Genève persistait donc dans son préavis défavorable, la mesure de protection du Palais Wilson figurant dans le plan de site de la rade, version révisée en 1992/1993, protégeant les éléments intéressants subsistant après les deux incendies. Une mesure de classement serait donc superfétatoire. Les récents travaux de rénovation-transformation - encore en cours - mettaient l'édifice à l'abri de toute menace de démolition et ceci pour une durée à long terme en considération des investissements et travaux réalisés. Enfin, une mesure de classement aurait dû intervenir avant l'adoption de la révision du plan de site, dès lors que l'étude historique était établie depuis 1990,

soit avant les travaux de rénovation-transformation, afin de pouvoir prendre les mesures de préservation de la substance historique qui convenaient dans le cas de figure d'un édifice classé.

8. En sa séance plénière du 26 août 1997, la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) a entériné un préavis négatif du SCNM, au motif que l'édifice de grande valeur avait subi des transformations lourdes que la commission ne saurait cautionner en soutenant une demande de classement. A l'instar des autres organismes consultés, la CMNS a considéré que la mesure de classement était superfétatoire, vu les mesures de protection figurant dans le plan de site de la rade.
9. Invitée à faire valoir ses observations, APV ne s'est pas déterminée.
10. Par arrêté du 29 juillet 1998, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de classement. La question de savoir si le Palais Wilson constituait un monument au sens de l'article 4 de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS - L 4 05) pouvait rester ouverte. Aucun motif n'habilitait le Conseil d'Etat à s'écarter des préavis défavorables. L'édifice faisait l'objet d'une protection particulière en tant qu'il figurait parmi les bâtiments et ensembles maintenus dans le plan de site de la rade. Dans ces conditions, une mesure de protection supplémentaire ne se justifiait pas.
11. APV a recouru auprès du Tribunal administratif par acte du 25 août 1998.

Le Palais Wilson construit entre 1872 et 1875 était un bâtiment caractéristique des grands hôtels de l'époque qui avaient marqué le lancement du tourisme en Suisse. Il était construit en pierres de taille et les façades, dont la rénovation venait de mettre en valeur toute la splendeur, étaient dans un excellent état de conservation, malgré l'état d'abandon dans lequel le bâtiment avait été laissé et les dégâts causés par deux incendies. S'agissant de l'intérieur du bâtiment, son intérêt résidait principalement dans les superbes salles du rez-de-chaussée et la cage d'escalier majestueuse conduisant aux étages supérieures. Certes, l'intérieur avait été entièrement refait mais les fresques avaient pu être restituées à l'identique. Le travail de restauration et de reconstitution était remarquable. Si la Confédération avait accepté, malgré l'état de délabrement du bâtiment, d'investir CHF 75 millions dans cette rénovation

et de mettre ce lieu prestigieux à la disposition de la Division des droits de l'homme de l'ONU, c'était bien en raison du caractère marquant de ce bâtiment et de son intérêt historique, en tant que siège de la Société des Nations durant ses deux premières années d'existence. A ce titre, ce bâtiment constituait un monument historique qui justifiait autrement mieux une mesure de classement que certaines fontaines et autres bâtiments classés de la ville. Les opposants au classement faisaient valoir un seul motif, à savoir que la protection actuelle du bâtiment en vertu du plan de site de la rade constituait une mesure suffisante. APV relevait à cet égard que la plupart des bâtiments dignes d'intérêt se trouvaient dans des zones protégées ou dans les périmètres d'un plan de site. Ainsi, l'ancienne usine des Forces Motrices, la maison Guinand à Carouge ou la maison Eynard dans la Vieille-Ville avaient été classées ces dernières années, sans que le Conseil d'Etat n'invoque alors le fait qu'elles étaient protégées par un plan de site ou par des dispositions légales applicables à une zone protégée pour refuser leur classement en tant que monuments historiques. La mesure de classement était indiscutablement une mesure de protection plus forte qui assurait une protection renforcée à l'égard du bâtiment lui-même conformément aux articles 13 à 20 LPMNS, alors que le plan de site s'appliquait à des ensembles d'immeubles ou un site. APV déplorait qu'une mesure de classement ne soit pas intervenue plus tôt, ce qui aurait pu éviter certaines erreurs lors des travaux de restauration comme le remplacement dans la toiture, pour des motifs d'économie, des loggias Camoletti par des lucarnes, la construction d'un mur en béton devant le bâtiment et le remplacement du blason genevois par le blason de la Confédération sur le frontispice du bâtiment. En raison de l'ampleur des travaux de restauration exécutés, il se justifiait pleinement que le Palais Wilson soit protégé efficacement et ne subisse pas, comme cela avait été le cas pour d'autres bâtiments dignes d'intérêt, des transformations ultérieures, dictées par les exigences de l'utilisateur, le dénaturant comme cela avait été le cas par exemple pour le Palais Eynard. Enfin, APV se réclamait de la jurisprudence du Tribunal administratif dans l'affaire de la villa Edelstein, classement ordonné par le Tribunal administratif contre la volonté du Conseil d'Etat d'alors et dont la rénovation actuellement achevée, également après un incendie, démontrait le bien-fondé de la décision de classement.

APV a conclu à l'annulation de l'arrêté du Conseil d'Etat querellé.

12. Dans ses écritures du 30 octobre 1998, le Conseil d'Etat, représenté par le département, s'est opposé au recours.

Relevant que les préavis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation étaient défavorables au prononcé d'une mesure de classement, le département admettait que deux de ces préavis ne faisaient qu'énoncer le motif pour lequel une mesure de classement n'apparaissait pas justifiée dans le cas particulier. En particulier, ces préavis ne se fondaient pas sur des considérations historiques, scientifiques ou artistiques qui permettraient de dénier au Palais Wilson les qualités nécessaires propres pour qu'il puisse être qualifié de monument au sens de l'article 4 LPMNS. A ce propos, l'on pouvait se demander si les préavis exprimés, notamment celui de la CMNS, répondaient aux exigences de motivation requises par la jurisprudence. Dans ces conditions, la question de savoir si le Palais Wilson devait être considéré comme un monument au sens de la disposition précitée, pouvait, en tout état, rester ouverte. Analysant la protection dont bénéficiait le Palais Wilson dans le cadre du plan de site de la rade, le département admettait qu'une mesure de classement paraissait constituer une mesure de protection plus forte que celle prise dans le cadre d'un plan de site. En l'espèce, l'article 4 alinéa 2 du règlement annexé au plan de site instituait des mesures de protection relativement étendues, dans le but de prévenir des atteintes au bâtiment notamment par des transformations intérieures. Ainsi donc, en renonçant à prendre une mesure de protection dont l'efficacité, in concreto, n'irait pratiquement pas au-delà de celle que permettait la mesure de protection instituée par la disposition réglementaire susvisée, le Conseil d'Etat ne saurait se voir reprocher un abus de sa liberté d'appréciation. Le refus de la mesure de classement, qui présenterait un caractère plus contraignant pour le propriétaire de l'édifice, respectait également le principe de la proportionnalité. En effet, on pouvait raisonnablement penser, vu la qualité des propriétaires et superficiaires du terrain qui abrite le Palais Wilson, que ces derniers auraient à coeur de maintenir en bon état d'entretien cet édifice, et cela de manière durable, sans qu'il faille prendre une mesure particulière qui seule permettrait de les y contraindre.

13. Le 25 novembre 1998, le Tribunal administratif a procédé à un transport sur place auquel participaient outre les parties à la procédure, le conservateur des monuments, représentant également la CMNS.

Le Tribunal administratif a pu constater l'ampleur et

la qualité des travaux de rénovation. L'intérieur du bâtiment a subi une restauration lourde. Au rez-de-chaussée, la conception d'origine a été maintenue, les salons se trouvant dans les ailes étant restaurés dans leur gabarit d'origine. Le hall d'entrée, avec ses six mètres de hauteur de plafond a été entièrement refait selon les croquis de l'époque. Dans le hall côté rue des Pâquis, le plafond à caissons, archivoltas ornées de stucs et sol en mosaïque ont été entièrement reconstitués. De même, le hall central, et son décor riche de pilastres à décor en faux marbre avec chapiteaux décorés de rosaces, corniche à décor de palmettes, frise à guirlandes a été entièrement reconstitué. La cage d'escalier desservant tous les étages du Palais a été entièrement restaurée, les fresques murales reprenant les motifs des papiers-peints datant vraisemblablement de 1920. L'escalier a conservé intacte sa rampe d'appui à panneaux et les mains courantes sur balustres en fonte. L'ensemble des vitraux de l'escalier, oeuvre de la maison Enneveux & Bonnet, dont on trouve la signature sur un carreau d'une fenêtre entre le 1er et le 2ème étage, est parfaitement conservé. Dans les étages et les ailes du bâtiment, les spacieuses chambres d'hôtel d'origine ont été, pour la plupart, séparées en deux pour devenir des bureaux. De même les salles de bains attenantes aux chambres ont été transformées en bureaux. La conception architecturale de la rénovation des ailes du bâtiment est résolument contemporaine et tranche résolument avec les salons du rez-de-chaussée, le hall d'entrée et la montée d'escaliers. Le Tribunal administratif a également constaté les travaux extérieurs de rénovation de la façade. Il a pu constater que les loggias Camoletti, dessinées en anses de panier et formant un balcon devant chaque chambre, avaient été remplacées par des lucarnes. Enfin, l'esplanade s'ouvrant sur le lac, dont les allées menaient jadis sur les quais, a été fermée côté lac par un mur de béton.

APV a maintenu sa demande de classement nonobstant le fait que les travaux de rénovation étaient plus ou moins contraires à l'esprit du bâtiment tel qu'il existait en début de siècle, son but étant d'éviter toute intervention ultérieure encore plus dénaturante. Elle s'est référée à une étude historique du bâtiment, effectuée à la fin des années 80 par Mesdames Erica Deuber-Pauli et Catherine Courtiau, historiennes de l'art, pour le compte de M. Tammann et de son architecte. Ce document comportait un cahier des charges de conservation du bâtiment; il devait se trouver au département. Or, plus personne n'en avait fait référence.

Le conservateur des monuments a relevé que ce document n'avait pas été produit et qu'il ne se trouvait pas dans le

dossier de la demande de classement.

La question d'un classement partiel, à savoir l'enveloppe architecturale et le hall y compris la montée d'escaliers, a été envisagée par les parties.

14. Suite à cette mesure d'instruction, les parties ont complété leur dossier, APV versant aux débats le dossier du Palais Wilson constitué à l'époque sur mandat de MM. Bernard Erbeia, architecte et Albert Tammann, promoteur.
15. Par courrier du 17 décembre 1998, la juge déléguée à l'instruction de la cause a transmis au département photocopie du dossier constitué par APV et fixé un délai au 30 janvier 1999 pour nouvel examen du dossier et détermination sur les documents produits par APV ainsi que sur le cahier des charges de conservation du Palais Wilson en mains du département.
16. Le 12 janvier 1999, le chef du département a confirmé qu'en l'état et au vu des documents communiqués, il n'entendait pas modifier son appréciation du dossier. Toutefois et prenant en considération le souhait du Tribunal administratif de demander un préavis complémentaire à la CMNS, il se ralliait à cette proposition et n'excluait pas de revoir sa position au vu de la détermination prise par cette commission.
17. Le 10 février 1999, APV a précisé au Tribunal administratif que la demande de classement portait sur des éléments d'origine qui avaient été conservés et restaurés. Il s'agissait principalement des façades et ornements extérieurs, du hall central avec la cage d'escalier, ainsi que des salons et leurs décors du rez-de-chaussée.
18. Le 12 mai 1999, le chef du département a transmis au Tribunal administratif le nouveau préavis du 14 avril 1999 de la CMNS. Suite au réexamen du dossier lors de la séance plénière du 30 mars 1999, la commission avait émis un préavis défavorable, reprenant ses arguments antérieurs liés à la mesure de protection du Palais Wilson figurant dans le plan de site de la rade, le fait que les récents travaux de rénovation et transformation mettaient l'édifice à l'abri de toute menace et enfin qu'une mesure de classement aurait dû intervenir avant l'adoption de la révision du plan de site. Seule l'importante valeur symbolique - le Palais Wilson restant un symbole qui avait fortement contribué au renom et à la vocation internationale de Genève - le distinguait des autres édifices historiques prévus maintenus dans le plan de

site de la rade et qui avaient fait l'objet de travaux comparables de rénovation-transformation. La commission n'entendait pas reconnaître, par une mesure de classement, des opérations relevant de la pratique de "l'empaillage" (façadisme), même partielle, car elles étaient non conformes à la déontologie de la conservation-rénovation définie dans la Charte de Venise (1964).

Etait jointe à ce courrier une note récapitulative établie par le conservateur des monuments en date du 24 mars 1999.

19. Invitée à faire valoir ses observations, APV s'est déterminée le 14 juin 1999. A la lecture de la note du conservateur des monuments ainsi que du préavis de la CMNS, APV n'avait pas le sentiment que leurs auteurs avaient bien saisi que la demande de classement avait été modifiée et se limitait dorénavant aux façades du bâtiment et aux éléments intérieurs dignes d'intérêt, tel notamment l'escalier intérieur et un certain nombre de décors intérieurs. Cette demande de classement partiel n'avait rien d'extraordinaire puisqu'elle avait été pratiquée fréquemment avant guerre pour des bâtiments dans la Vieille-Ville. La protection induite par le plan de site était manifestement insuffisante. En effet, ce plan de site existait avant l'exécution des travaux de transformation critiqués par la CMNS et n'en avait pas empêché l'exécution. La CMNS se contredisait en admettant d'une part que l'édifice présentait un intérêt et que les travaux de rénovation avaient eu de ce fait un effet positif, tout en lui déniait la protection juridique qui s'imposait au vu de cette prise de position.

20. Le 26 juillet 1999, la Ville de Genève a fait valoir ses observations. Relevant qu'un classement partiel n'avait plus été pratiqué à Genève depuis 1977 (Maison Gallopin) elle a considéré, après réexamen du dossier, qu'une telle mesure trouvait en l'espèce sa justification. Malgré les travaux considérables qui avaient été entrepris sur le Palais Wilson, ce bâtiment conservait un intérêt indéniable, tout particulièrement eu égard aux façades conservées pour l'essentiel lors de la restauration et du corps central, notamment le décor intérieur - en partie conservé - et la cage d'escalier - préservée -. En outre, la valeur symbolique du Palais Wilson justifiait à elle seule la mesure de classement en raison de l'intérêt historique de ce bâtiment pour Genève. Dans son rapport du 24 mars 1999, le conservateur des monuments n'avait d'ailleurs pas manqué de relever ces deux aspects, tout en précisant que la protection dans le cadre du plan de site de la rade ne garantissait pas une protection

d'un degré équivalent au classement. La CMNS quant à elle ne mentionnait pas les raisons qui justifieraient de refuser un classement partiel du bâtiment et elle était en outre totalement muette au sujet de l'intérêt historique du bâtiment. En conclusion, la Ville de Genève, tout en persistant à considérer qu'une mesure de classement totale était inopportune, a estimé en revanche que la demande de classement partiel constituait une solution appropriée et de conclure : "Une telle mesure, à laquelle la Ville de Genève n'avait pas elle-même songé, lui donnerait entière satisfaction".

21. Par courrier du 12 novembre 1999, le département s'est prononcé sur la position précitée de la Ville de Genève. Après en avoir référé au conservateur des monuments, le département n'entendait pas proposer au Conseil d'Etat de revenir sur sa décision du 29 juillet 1998 rejetant la demande de classement. Etait joint à ce courrier un préavis de la CMNS (plénière) du 28 septembre 1999. Aucun argument nouveau ne permettait une révision de ses préavis antécédents. Etait également versée aux débats, une note du conservateur des monuments établie en vue de la séance plénière de la CMNS du 28 septembre 1999. L'arrêté du 9 juillet 1998 était largement inspiré par les objections formulées par la Ville de Genève à un tel classement en sa double qualité de propriétaire de l'édifice et de commune du lieu de situation. Aujourd'hui, des données nouvelles étant intervenues, il y avait lieu en particulier de considérer la valeur historique de l'édifice - de première importance pour Genève - et de ne pas se cristalliser sur des points de détails, reflets de guerres d'écoles. En revanche, pour une partie des membres de la CMNS, la suppression des planchers et le gommage d'une partie importante des traces de l'activité hôtelière d'origine faisait qu'un classement était inapproprié. En tant que conservateur cantonal des monuments, il préconisait donc de suivre la position émanant de la Ville de Genève.
22. Le 24 novembre 1999, la Ville de Genève a confirmé son accord avec un classement partiel. La CMNS n'avait pas du tout traité la question sous l'ordre de l'intérêt historique. Le préavis du conservateur était fort bien développé et beaucoup mieux motivé que celui de la CMNS et aurait dû être suivi.
23. Invitée à présenter ses observations, la Confédération s'est déterminée sous la plume de l'office fédéral des constructions et de la logistique par courrier du 28 avril 2000. Il ne faisait aucun doute que le Palais Wilson devait être protégé, mais les autorités fédérales étaient d'avis que les dispositions cantonales et fédérales,

en particulier la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, suffisaient à la protection du bâtiment. Toute mesure de protection supplémentaire, que ce soit un classement complet ou partiel, serait superfétatoire.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. La présente procédure porte sur le refus du Conseil d'Etat de procéder au classement du Palais Wilson. Devant le Tribunal administratif, la question est limitée au classement partiel du bâtiment, à savoir les façades, le hall d'entrée, la montée d'escaliers et les salons côté lac du rez-de-chaussée.

La Ville de Genève, propriétaire du fonds, qui était à l'origine opposée au classement de l'immeuble, soutient actuellement la mesure de classement partielle telle que définie ci-dessus.

Le Conseil d'Etat et la Confédération s'opposent à toute mesure de classement.

3. a. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1996 (LPN - RS 451) englobe notamment la protection et la conservation des monuments (art. 1 let. a et c LPN). Selon l'article 5 LPN, le Conseil fédéral dresse l'inventaire des objets d'importance nationale et l'article 6 LPN définit l'importance de cet inventaire. En l'espèce, le Palais Wilson ne figure pas dans cet inventaire.

Dans le canton de Genève, le législateur a adopté, le 4 juin 1976, une loi spécifique sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS - L 4 05). Cette norme cantonale coexiste avec la norme fédérale.

b. Conformément à l'article 4 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.

Cette disposition n'a aucun effet concret, mais définit le champ d'application dans lequel l'autorité doit agir (Mémorial des séances du Grand Conseil 1976, p. 1503).

c. 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 oeuvre 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 qu'au moment de sa création, le monument offre certaines caractéristiques au regard des critères déjà vus pour justifier son classement, sans pour autant devoir être exceptionnel dans l'abstrait. Un édifice peut également devenir significatif du fait de l'évolution de la situation et d'une rareté qu'il aurait gagnée. Les particularités du bâtiment doivent au moins apparaître aux spécialistes et trouver le reflet dans la tradition populaire sans trop s'en écarter (ATA S. du 8 février 2000 et les références citées; P. VOGEL, La protection des monuments historiques, 1982, p. 24 et les références citées).

4. 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. Ce plan et ce règlement déterminent notamment les mesures propres à assurer la sauvegarde ou l'amélioration des lieux tels que : maintien des bâtiments existants, alignement aux abords des lisières de bois et forêts ou de cours d'eau, angles de vue, arborisation; les conditions relatives aux constructions, installations et exploitations de toute nature (implantation, gabarit, volume aspect, destination); les cheminements ouverts au public ainsi que les voies d'accès à un site ou à un point de vue; les réserves naturelles (art. 38 al. 1 et 2 LPMNS).

Les immeubles maintenus au sens de l'article 38 alinéa 2 lettre a LPMNS ne peuvent, sans l'autorisation du Conseil d'Etat, être démolis, transformés ou faire l'objet de réparations importantes (art. 38 al. 3 LPMNS).

Les plans de site ont des effets contraignants pour

les particuliers. La doctrine autorisée précise qu'il s'agit indubitablement de plans d'affectation spéciaux (T. TANQUEREL, La participation de la population à l'aménagement du territoire, p. 260).

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

6. Lorsqu'une procédure de classement est ouverte en vertu de l'article 10 LPMNS, le propriétaire est informé personnellement. Il est invité à formuler ses observations (art. 12 al. 1 et al. 2 LPMNS).

L'association ayant requis le classement est partie à la procédure. Elle est invitée à formuler ses observations à l'intention du Conseil d'Etat (art. 12 al. 3 LPMNS).

La commune du lieu de situation est également consultée (art. 8 et 14 LPMNS; art. 22 al. 4 du règlement général d'exécution de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 29 novembre 1976 - RLPMNS - L 4 05.01). 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 - B 6 05).

Enfin, le Conseil d'Etat doit s'entourer du préavis de la CMNS (art. 5 al. 2 let. d du règlement général d'exécution de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 29 novembre 1976 - RLPMNS - L 4 05.01).

7. Selon une jurisprudence bien établie, le tribunal 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 (ATA C.-M. du 15 octobre 1996 et les arrêts cités).

a. Lorsque l'autorité s'écarte des préavis, le Tribunal administratif peut revoir librement l'interprétation des

notions juridiques indéterminées, mais contrôle sous le seul angle de l'excès et de l'abus de pouvoir, l'exercice de la liberté d'appréciation de l'administration, en mettant l'accent sur le principe de la proportionnalité en cas de refus malgré un préavis favorable et sur le respect de l'intérêt public en cas d'octroi de l'autorisation malgré un préavis défavorable (ATA O. S.A. du 3 février 1998; D. du 20 décembre 1994; CEH du 9 août 1994; P. du 30 mars 1993).

b. Lorsque la consultation de la CMNS est imposée par la loi, le préavis de cette commission a un poids certain dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours (ATA SAP du 15 septembre 1998 et jurisprudences citées). En revanche, le Tribunal administratif ne s'impose pas de réserves face à un préavis négatif de la CMNS lorsque ce dernier a été requis sans nécessité et que l'objet architectural litigieux n'est pas complexe (SJ 1995 p. 596).

c. Enfin, et toujours selon une jurisprudence constante, le Tribunal administratif, lorsqu'il est confronté à des préavis divergeants, a d'autant moins de raisons de s'imposer une certaine restriction de son propre pouvoir d'examen qu'il a procédé à un transport sur place (ATA DTP du 19 avril 1989 et K. du 11 janvier 1989 ainsi que les arrêts cités).

En l'espèce, au préavis favorable du propriétaire de l'immeuble qui se trouve être également concerné en sa qualité de commune du lieu de situation, s'oppose celui négatif de la CMNS. Ces préavis étant imposés par la loi, ils ont donc même valeur.

8. Le Conseil d'Etat ayant laissé ouverte la question de savoir si le Palais Wilson doit être considéré comme un monument, il convient d'entrée de cause de trancher cette question.

Le Conseil d'Etat s'est abstenu de se prononcer au nom de la latitude d'appréciation que lui confère l'article 10 alinéa 1 LPMNS. Devant le Tribunal administratif, le département, agissant au nom et pour le compte du Conseil d'Etat, a relevé que les préavis - en particulier celui de la CMNS - ne se fondaient pas sur des considérations historiques, scientifiques ou artistiques qui permettraient de dénier au Palais Wilson les qualités nécessaires propres pour qu'il puisse être qualifié de monument au sens de l'article 4 LPMNS. Dans ces conditions, la question pouvait, en tout état, rester ouverte.

La CMNS et le conservateur des monuments ne s'y sont

pas trompés. A l'occasion du réexamen du dossier demandé par le Tribunal administratif, le conservateur des monuments a établi deux notes détaillées sur l'historique du bâtiment, la pesée des intérêts en faveur et à l'encontre du classement, le contexte du chantier des travaux de rénovation entrepris, la valeur de ces interventions sur le bâti existant et l'option architecturale ayant présidé à la rénovation (notes des 24 mars et 28 septembre 1999).

A ce stade, il suffit de constater que l'intérêt architectural et la valeur symbolique et historique du bâtiment (premier siège de la SDN) sont admis; de même, son aspect prestigieux est relevé. L'édifice est qualifié comme étant "sans conteste un élément marquant du patrimoine monumental du XIXe siècle" (rapport du 24 mars 1999).

La CMNS quant à elle a retenu que seule l'importante valeur symbolique - le Palais Wilson reste un symbole qui a fortement contribué au renom et à la vocation internationale de Genève - distinguait le Palais Wilson des autres édifices historiques prévus et maintenus dans le plan de site (préavis du 14 avril 1999).

Au vu de ce qui précède et des constatations auxquelles il a lui-même procédé, le Tribunal administratif retiendra que la Palais Wilson constitue, de par ses qualités historiques et architecturales, un élément du patrimoine bâti du canton de Genève méritant d'être qualifié de monument au sens de l'article 4 LPMNS.

9. A la lecture de l'article 10 LPMNS, on constate que la condition de "monument" de l'article 4 LPMNS, dont on a vu qu'elle est réalisée en l'espèce, constitue une condition nécessaire mais non suffisante pour procéder à un classement. En effet, le Conseil d'Etat peut procéder au classement; il s'agira alors d'effectuer une pesée de tous les intérêts publics et privés en cause.
10. a. Le principe de proportionnalité implique que l'intérêt public pris en considération soit suffisamment important pour primer sur l'intérêt privé des propriétaires et que la restriction n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but de l'intérêt public visé par le législateur (ATF 122 I 236 consid. 4e/bb p. 246; 119 I 41 consid. 4a p. 43).
- b. Le classement constitue une restriction de droit public à la propriété garanti par l'article 22 ter de la Constitution fédérale. Or, selon la jurisprudence du Tribunal

fédéral, les restrictions du droit de propriété destinées à protéger les monuments historiques sont en général d'intérêt public (ZBl 83/1982 p. 178; ATF K. du 21 juillet 1982 non publié; ATA SAP c/ Conseil d'Etat et A. du 15 septembre 1998 et les références citées).

c. La mesure de classement peut être partielle de manière à porter une atteinte moindre au droit de propriété. A titre d'exemple, on peut citer le classement de l'enveloppe extérieure de la maison Gallopin (ACE du 27 juin 1979 et dans le même sens le classement des façades, ATA R. du 6 juillet 1993). A également été classé une partie d'un bâtiment, à savoir la salle du cinéma Manhattan (ACE du 14 juillet 1993).

11. Pour s'opposer à la mesure de classement, le Conseil d'Etat invoque la protection dont jouit déjà le Palais Wilson de par son intégration au plan de site. Seraient ainsi écartées les atteintes qui pourraient être portées au bâtiment, notamment par des transformations ultérieures. Pour leur part, le département et le conservateur des monuments relèvent qu'une mesure de classement constitue une mesure de protection accrue, mais qu'en l'espèce, compte tenu du plan de site, une telle mesure n'aurait pratiquement aucune efficacité.

APV objecte - non sans justesse - qu'à suivre ce raisonnement, aucun bâtiment inclus dans un plan de site et/ou une zone protégée ne mériterait d'être classé. Et de citer l'ancienne usine des Forces Motrices, la Maison Guinand-Jacquemard à Carouge ou la Maison Eynard dans la Vieille-Ville. Selon le répertoire des immeubles et objets classés publiés par le département, il apparaît que ces trois bâtiments ont été classés respectivement par ACE du 27 juillet 1988, 12 octobre 1988 et 24 février 1988.

Ce premier argument démontre que la protection accrue du classement n'a pas toujours été considérée comme superfétatoire ni par le Conseil d'Etat, ni par la CMNS. C'est en vain que l'on cherche dans les arguments des opposants au classement du Palais Wilson quelles sont les raisons de cette prise de position aussi inattendue que péremptoire, nullement étayée, alors même qu'elle va à l'encontre d'une pratique certaine de ces mêmes autorités.

Le Tribunal administratif relève par ailleurs que le plan de site dans sa version 1992/1993, cité par la CMNS dans son dernier préavis, n'a pas empêché des interventions fondamentales à l'intérieur du bâtiment du Palais Wilson. On y reviendra ci-après, mais cette constatation démontre que

la protection garantie par le plan de site n'est pas aussi efficace que celle découlant d'un classement.

Il s'ensuit que l'argument tiré de la protection du plan de site n'est en lui-même pas déterminant pour refuser le classement du Palais Wilson.

12. Le Conseil d'Etat est en outre d'avis qu'il n'est pas nécessaire de classer le Palais Wilson, si tant est qu'il est à l'abri de toute démolition en raison de l'investissement important dont il vient de faire l'objet. Le département relève pour sa part que vu la qualité des propriétaires et superficiaires du terrain, ces derniers auront à coeur de maintenir en bon état cet édifice et cela de manière durable sans qu'il faille prendre une mesure particulière (mesure de classement), qui seule permettrait de les y contraindre. Le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de relever que ce type d'argument manquait singulièrement de pertinence (ATA APV c/ Conseil d'Etat du 8 décembre 1998). Les mêmes arguments prévalent en l'espèce, les investissements opérés tant par la Ville de Genève que par la Confédération ne conférant en eux-mêmes aucune certitude quant à la conservation du bâtiment en l'état.

13. Reste enfin l'argument de déontologie de la conservation-rénovation soulevé par la CMNS dans son préavis 14 avril 1999. Le classement des opérations relevant de la pratique de l'"empaillage" (façadisme), même partiel, va à l'encontre de la Charte de Venise (ci-après : la Charte).

a. Elaborée et adoptée 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, la Charte est un document fixant des principes déontologiques de la conservation et de la restauration des monuments historiques. Dans l'esprit de la Charte, 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). La Charte vise aussi bien la conservation de monuments que la restauration de ces derniers. Selon l'art. 5, la conservation des monuments est toujours favorisée par l'affectation de ceux-ci à une fonction utile à la société. Une telle affectation est donc souhaitable mais elle ne peut altérer l'ordonnance ou le décor des édifices. C'est dans ces

limites qu'il faut concevoir que l'on peut autoriser les aménagements exigés par l'évolution des usages et des coutumes. L'article 9 traite de la restauration, opération qui doit garder un caractère exceptionnel. Elle a pour but de conserver et de révéler les valeurs esthétiques et historiques du monument et se fonde sur le respect de la substance ancienne et des documents authentiques.

b. L'évolution en matière de conservation des monuments, et partant de leur classement, peut se résumer en deux mots : "conserver n'est pas congeler" (André CORBOZ, "Le territoire comme palimpseste"; in Diogène, Paris, janvier-mars 1983, no 121). Dans cette optique, la protection du patrimoine architectural permet de renouer avec l'histoire, et d'accomplir une médiation nouvelle entre le passé et le présent. Le patrimoine n'est ni vestige archéologique ni objet de musée : il reste avant tout le cadre de vie de ses habitants.

c. Appliqués au cas d'espèce, ces principes entraînent les constatations suivantes :

Il est incontestable que le bâtiment du Palais Wilson a subi des travaux de rénovation qu'il n'est pas présomptueux de qualifier de lourds. Le Tribunal administratif a pu constater que l'intérieur du bâtiment avait été largement repensé : de palace, il est devenu un bâtiment administratif; de style second-Empire, il est devenu partiellement contemporain. Cela étant, les travaux de rénovation ont permis de préserver et de reconstituer des éléments essentiels tels que le hall d'entrée les salons du rez-de-chaussée et la cage d'escaliers. A l'extérieur, les façades ont subi des modifications par la suppression des loggias Camoletti, étant précisé que celles-ci étaient déjà une modification de l'architecture originale de la toiture à la Mansard. D'une manière générale, le choix de l'ensemble des matériaux respecte fidèlement le caractère d'origine du bâtiment, aussi bien à l'extérieur (ardoises naturelles, cuivre étamé, mollasse, huisseries) qu'à l'intérieur, où la cage d'escaliers et les salons du rez-de-chaussée ont été reconstitués à l'identique par une équipe de décorateurs-restaurateurs spécialisés dans l'art de la fresque et du trompe-l'oeil. Ces constatations ont permis au conservateur des monuments de constater, une fois le chantier achevé et les décors intérieurs restitués, que "l'effet d'empaillage" n'était pas franchement dérangeant dans les parties concernées (ailes et extrémités latérales). Or, l'effet d'empaillage tant décrié et proscrit pas la CMNS ne concerne que les ailes et les extrémités latérales du

bâtiment, parties sur lesquelles ne porte précisément pas la demande de classement partiel. Lors de l'inauguration du Palais Wilson le 22 avril 1998, le conservateur des monuments a relevé que l'une des caractéristiques du Palais Wilson actuel était d'avoir associé, dans sa recomposition intérieure, des éléments d'expression contemporaine avec des éléments anciens. A la différence de l'hôtel Métropole, où une recherche de reconstitution "pastichante" avait eu lieu dans les espaces intérieurs, à Wilson, l'intervention portait la trace de son époque (texte explicatif du 22 avril 1998 du conservateur cantonal des monuments établi à la demande du département fédéral des finances dans le cadre des manifestations liées à l'inauguration du Palais Wilson). On ne saurait être plus clair : la rénovation du Palais Wilson ne revêt pas, selon le conservateur des monuments appelé à donner son préavis à la CMNS, les caractéristiques d'une intervention "façadiste". Le conservateur s'est d'ailleurs exprimé dans le même sens à l'occasion de la séance plénière de la CMNS du 28 septembre 1999.

Cette opinion est parfaitement compatible avec les préceptes de la Charte pour laquelle restaurer, doit être compris dans le sens de "révéler des valeurs esthétiques et historiques, c'est-à-dire, remettre en relief des qualités qui, pour une raison ou pour une autre, auraient été cachées, déformées ou lésées. La restauration vise à l'aspect d'ensemble du monument en tant que témoin d'histoire et d'art. Elle ajoute donc au monument, après sa consolidation et sa conservation, des éléments nouveaux, mais ceci sans porter préjudice à sa substance originale" (Principes, p.27)

Au demeurant, la CMNS ne se prononce absolument pas sur les travaux spécifiques du hall, de la montée d'escaliers, des salons du rez-de-chaussée et des façades. Elle condamne en bloc l'empaillage, technique qu'elle n'entend pas cautionner eu égard à la Charte. Or, les affirmations toutes générales de la CMNS ne trouvent pas forcément leur assise dans le texte et l'esprit de ladite Charte.

Dans son dernier préavis du 28 septembre 1999, la CMNS a estimé qu'aucun argument nouveau ne permettait une révision de ses préavis antérieurs. Cela étant, la CMNS ne s'est pas prononcée sur la question du classement partiel. Or, telle qu'elle est préconisée, cette mesure vise précisément à conserver les éléments restitués à leur état original. Il n'est donc pas question de cautionner un empaillage, mais bien de fixer, de manière la plus drastique il est vrai, une restauration effectuée dans le respect de l'oeuvre originale et grâce à des moyens financiers considérables. Cette

démarche mérite elle aussi d'être prise en considération pour éviter toute intervention ultérieure inappropriée et inadéquate. En effet, les travaux de rénovation et de restauration querellés démontrent que la protection dont jouit actuellement le Palais Wilson est manifestement insuffisante pour éviter toute nouvelle intervention. La Ville de Genève en sa double qualité de propriétaire de l'immeuble et de commune du lieu de situation l'a parfaitement réalisé, si tant est qu'elle soutient aujourd'hui la mesure de classement partielle.

14. La Ville de Genève, propriétaire du bâtiment, ayant donné son accord avec cette mesure, il devient superflu d'examiner les conséquences de ce classement sur son droit de propriété.

Enfin, la mesure de classement répond au voeu de la population genevoise qui a clairement manifesté il y a exactement dix ans, soit lors du vote du 1er avril 1990, sa volonté de maintenir le Palais Wilson. Elle a par là-même manifesté son attachement et son respect à l'un des édifices les plus prestigieux de la rade de Genève.

15. En conclusion, les caractéristiques précitées du Palais Wilson amènent le Tribunal administratif à s'écarter du préavis négatif de la CMNS et à admettre qu'aucun élément ne s'oppose au classement partiel du Palais Wilson. Bien au contraire, il existe un intérêt public manifeste à en ordonner le classement partiel.

Le recours sera donc admis et l'arrêté du Conseil d'Etat du 29 juillet 1998 annulé. La cause sera renvoyée au Conseil d'Etat pour qu'il procède au classement partiel du Palais Wilson dans le sens des considérants.

16. Nonobstant l'issue du litige, aucune indemnité ne sera allouée à APV qui agit sans le concours d'un avocat.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 26 août 1998 par Action Patrimoine Vivant contre l'arrêté du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève du 29 juillet 1998;

au fond :

l'admet;

annule l'arrêté du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève du 29 juillet 1998;

renvoie la cause au Conseil d'Etat pour qu'il procède au classement partiel du Palais Wilson dans le sens des considérants;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité;

communique le présent arrêt à Action Patrimoine Vivant, au Conseil d'Etat, au Conseil administratif de la Ville de Genève ainsi qu'à la Confédération Helvétique.

Siégeants : M. Schucani, président, M. Thélin, Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy, M. Paychère, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste : le président :

V. Montani

D. Schucani

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci