

du 25 juin 2002

dans la cause

SI X S.A.

représentée par Me Nicolas Piérard, avocat

contre

CONSEIL D'ETAT DE LA REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

\_\_\_\_\_ et

SOCIETE D'ART PUBLIC

\_\_\_\_\_ et

FONDATION T.

**EN FAIT**

1. La SI X S.A. (ci-après: la SI), dispose, depuis le 1er septembre 1964, d'un droit de superficie d'une durée de nonante ans, grevant la parcelle N° 2873, feuille 65 du cadastre de la commune de Genève, section Plainpalais.
2. La fondation T., entreprise de droit public, est propriétaire de cette parcelle.
3. En 1967, la SI a fait construire une station-service sur la parcelle précitée.
4. Depuis 1969, la SI loue à la société Y S.A. (ci-après : la société Y) le bâtiment comprenant la station-service ainsi que le terrain attenant.
5. Le 15 décembre 1998, la société Y a requis du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après: DAEL) l'autorisation de démolir la station-service existante de même que l'autorisation d'en construire une nouvelle avec un restaurant et un tunnel de lavage.
6. La procédure d'autorisation a fait l'objet de différentes étapes.

La Ville de Genève, la commission des monuments de la nature et des sites (ci-après: la CMNS) et le conservateur des monuments ont tous trois donné un préavis défavorable au projet présenté. La fondation T., propriétaire de la parcelle, s'est quant à elle dite favorable au principe de la reconstruction.

Par courrier du 20 décembre 1999, le DAEL a écrit à la société Y que le chef du département n'entendait pas donner suite au préavis de la CMNS. Cependant, ce dernier a, le 17 janvier 2000, avisé la société Y de l'intention de la Société d'art public (ci-après: la SAP) de saisir le Conseil d'Etat d'une demande de classement, et l'a de ce fait conseillée d'envisager une modification du projet en prévoyant le maintien de tout ou partie des dalles-champignon existantes.

Le projet modifié a reçu un préavis favorable du conservateur des monuments, contrairement à la SAP qui l'a désapprouvé.

7. Par décision du 28 août 2000, le Conseiller d'Etat chargé du DAEL a délivré l'autorisation de construire requise, aucune demande de classement n'ayant été déposée dans l'intervalle.

8. Par requête du 25 septembre 2000 adressée au Conseil d'Etat, la SAP a sollicité de celui-ci l'ouverture d'une procédure de classement portant sur la parcelle 2873 et son édifice.

A l'appui de sa requête, la SAP a soutenu principalement que la station-service, réalisée par l'ingénieur zurichois Heinz Hossdorf, se caractérisait par une structure dont l'élément de base était un champignon en béton à tête hexagonale. Assemblés entre eux ces champignons formaient une nappe de couverture continue, dont la trame modulaire triangulaire offrait des possibilités de croissance dans de multiples directions. Cette structure offrait une grande flexibilité. Elle était en outre unique dans son genre à Genève et constituait une référence structurelle et plastique pour l'architecture des années 1960-1970.

9. Invitée par le Conseiller d'Etat le 26 octobre 2000 à présenter ses observations sur la procédure de classement, la fondation T. s'est déclarée favorable au projet modifié de la société Y prévoyant le maintien partiel des dalles "champignons" existantes. Elle a constaté que la construction était vétuste et ne répondait plus aux normes de sécurité, lois et règlements en vigueur à Genève, et que la SI ne serait pas, par manque d'intérêt et de moyens financiers, en mesure de faire face à un classement.

10. Pour sa part, la SI s'est vivement opposée à la demande de classement contestant la pertinence des motifs invoqués à l'appui de la requête. En effet, le bâtiment litigieux ne pouvait être considéré comme un monument, si bien qu'une telle mesure serait de nature à consacrer une violation des garanties constitutionnelles de la propriété et de la liberté du commerce et de l'industrie.

11. Par courrier du 21 février 2001, la Ville de Genève a émis un préavis favorable au classement de la station-service existante au motif qu'elle était un exemple de l'architecture audacieuse des années soixante, tant sur le plan de la conception technique "voile en béton" que pour sa rationalisation. Ce dernier était en

autre mentionné dans le guide d'architecture de MM. André Corboz, Jacques Gubler et Jean-Marc Lamunière. De surcroît, in casu les recourants n'envisageaient pas de changement d'affectation.

12. Le 24 avril 2001, la CMNS a préavisé favorablement la mesure de classement sollicitée par 7 voix pour, 3 voix contre et 4 abstentions.

Il est apparu que la station-service faisait l'objet d'une étude auprès de l'Institut d'architecture. Le bâtiment était en bon état et il était techniquement possible de le maintenir. Enfin, un des membres de la commission rappelait qu'elle avait préalablement pris position soit pour un maintien total, soit pour une démolition complète de la station-service.

13. Consultée, la SAP, dans sa prise de position du 28 juin 2001, a soutenu que les mesures visant à protéger le patrimoine contemporain se multipliaient en Suisse comme à l'étranger, et observait en particulier à Genève une importante mobilisation des milieux concernés ces deux dernières années en faveur de la protection juridique du patrimoine contemporain.

14. Par arrêté du 19 septembre 2001, le Conseil d'Etat, se fondant sur les préavis favorables au classement recueillis dans le cours de la procédure, ainsi que sur la jurisprudence des tribunaux relative à la protection du patrimoine culturel, a statué favorablement sur la demande de classement.

15. Par acte du 22 octobre 2001, la SI recourt auprès du Tribunal administratif.

Elle conclut principalement à l'annulation de l'arrêté du Conseil d'Etat. Elle invoque en particulier une violation de son droit de propriété et de sa liberté économique, une violation du principe de la bonne foi de l'administration, et in fine une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents. Ses arguments seront repris en détail ci-après dans la mesure utile.

16. Le 2 janvier 2002, le DAEL a conclu au rejet du recours et à la confirmation de l'arrêté du Conseil d'Etat. Ses arguments seront repris dans la mesure utile.

17. Lors de la comparution personnelle du 7 mars 2002, il est apparu, selon les propos du conservateur des

monuments, que l'ouvrage avait une certaine valeur à titre de témoin, cependant la commission n'était pas unanime sur ce point. En effet, la protection du patrimoine architectural moderne était en phase d'évolution et faisait l'objet d'un large débat. Le DAEL quant à lui n'avait pas souhaité contredire les membres de la CMNS sur l'opportunité du classement.

La SI a relevé que le projet modifié de la société Y prévoyant le maintien partiel des dalles-champignon n'avait pas reçu l'aval de la CMNS. Elle était toutefois prête à déposer un projet modifié conservant certains éléments des "dalles-champignon".

18. Lors de l'audience d'enquêtes du même jour, M. F. B. a été entendu à titre de témoin en tant que responsable du réseau des stations-service la société Y en Suisse romande. Selon ses propos, une transformation ne saurait être envisageable dans le cas d'espèce, les structures existantes, soit en particulier les "dalles champignon" ne permettant pas de satisfaire les besoins de la clientèle actuelle et par conséquent d'assurer à la société exploitante une rentabilité nécessaire à sa survie. De plus, une hauteur de 4,5 mètres était nécessaire à garantir la sécurité des transporteurs; cette obligation ressortait de normes européennes. La partie "shop" ne devait pas être négligée car elle permettait d'augmenter considérablement le chiffre d'affaires d'une station-service.

Il a ajouté que la société Y était d'accord de conserver une partie des "dalles-champignon".

19. Lors de cette même audience, les parties ont déclaré renoncer à d'autres mesures d'instruction ainsi qu'à un second échange d'écriture.
20. Le 16 avril 2002, le juge délégué a interpellé la SAP et la fondation T..
21. La SAP a conclu au rejet du recours. Elle a à nouveau relevé la nécessité de protéger le patrimoine architectural du XXème siècle, joignant à ses écritures une recommandation du Conseil de l'Europe sur ce point. Elle a cité, à titre de modèle, la Ville de Zurich et constaté qu'une tendance à la protection de ce type de patrimoine s'étendait à toute la Suisse. En outre, le classement litigieux ne saurait empêcher la poursuite de l'activité de la station-service.

22. La fondation T. n'a pas pour sa part souhaité s'exprimer, le courrier du tribunal de céans lui impartissant un délai au 17 mai 2002 étant demeuré sans réponse.
23. Le 23 mai 2002, les parties ont été avisées de ce que la cause était gardée à juger.
24. La fondation T. n'a à nouveau pas réagi à ce courrier.

#### EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56 A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ-E 2 05; art. 64 al.1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. a. 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).

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 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).

3. 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).

4. 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 - RLPMS - 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 - RLPMS - L 4 05.01).

5. Selon la jurisprudence constante du Tribunal administratif, les préavis des organismes appelés à se prononcer sur un projet selon la législation genevoise n'ont qu'un caractère consultatif (ATA P. du 5 mai 1998; APV du 24 mars 1998; CIA du 23 octobre 1997).

Le préavis de la CMNS a un poids certain dans l'appréciation qu'est amenée à faire l'autorité de recours, lorsque la consultation de la CMNS est imposée par la loi comme dans le cas d'espèce (ATA APV du 6 février 2001 et les jurisprudences citées).

Dans le cas d'espèce, le pouvoir d'appréciation du Tribunal administratif est plus étendu dans la mesure où la prise de position de la commission, dans son préavis, n'a pas été unanime sur la question de l'opportunité du classement, la protection du patrimoine architectural moderne étant sujette à de larges débats selon les déclarations du conservateur des monuments à l'audience de comparution personnelle du 7 mars 2002.

6. La question de savoir si l'ouvrage litigieux mérite d'être qualifié de monument au sens de l'article 4 LPMNS peut rester indécise. En effet, pour être classé, un bâtiment doit certes répondre à la condition de monument; cependant, si cette condition est indispensable, elle ne saurait être suffisante. Une classification doit encore apparaître comme justifiée, soit que l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé.
7. Dans son opposition à la mesure de classement, la recourante invoque notamment une violation de la garantie de la propriété ainsi que de la liberté économique. Selon elle, le Conseil d'Etat, en classant la station-service, n'a pas respecté le principe de la proportionnalité et a procédé à une pesée arbitraire et inéquitable des intérêts en présence l'obligeant à conserver un bâtiment

inexploitable commercialement et condamné à fermer à plus ou moins long terme.

8. a. Le classement constitue une restriction de droit public à la propriété garantie par l'article 26 alinéa 1 de la Constitution fédérale (Cst.). Or, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les restrictions du droit de propriété ordonnées en vue de la protection des monuments répondent en principe à l'intérêt public (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 221; ATF 120 Ia 270 consid. 4a p. 275; 118 Ia 384 consid.5a p. 388/389; 115 Ia 370 consid.3a p. 373).

b. L'intérêt public prévaut, en principe, sur l'intérêt privé lié à une utilisation financière optimale du bâtiment (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 221; 120 Ia 270 consid. 6c p. 285; 109 Ia 257 consid. 5d p. 263).

c. Aux termes de l'article 27 alinéa 1 de la Cst., la liberté économique est garantie. En vertu de l'article 27 alinéa 2 Cst., cette liberté comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, 2000, vol. II, Les droits fondamentaux, p. 307, n° 584). Elle peut être comprise comme un droit individuel imposant à l'Etat de s'abstenir d'intervenir dans la sphère d'activité des agents privés. Toutefois, comme la garantie de la propriété, la liberté économique peut être restreinte à certaines conditions. En l'espèce, si la validité des restrictions affectant les deux droits fondamentaux en présence est subordonnée à certaines conditions communes, telles que l'existence d'une base légale et le respect du principe de la proportionnalité, les motifs d'intérêt public opposables à chacun des droits ne sont pas identiques. Alors que les limitations à la propriété peuvent être fondée sur des motifs très variés, y compris des considérations de politique économique, la limitation de l'activité ne doit pas, sous réserve d'habilitation constitutionnelle spéciale, s'appuyer sur de tels motifs (J.-F. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse 1967, p. 179 ss). Les mesures restrictives sont soit fédérales, soit cantonales (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, op. cit. 343 ss et 350 ss).

d. Le principe de la 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 d'intérêt public visé par le législateur (ATF 122 I 236 consid. 4e/bb p. 246; 119 Ia 41 consid. 4a p. 43).

9. a. En l'espèce, la recourante ne remet pas en question l'existence d'une base légale. Seul reste à déterminer s'il existe un intérêt public propre à justifier une telle mesure, et si oui dans quelle mesure ce dernier justifierait un classement compte tenu des intérêts privés de la recourante.

b. Au vu des différents préavis qui ont entouré le présent classement, il apparaît que ce sont principalement des solutions d'ordre technique, développées à l'occasion de la construction de la station-service, qui ont retenu l'attention des divers organismes consultés, faisant valoir l'intérêt de la structure des "dalles-champignon" pour sa grande flexibilité et sa rationalisation.

La station-service était en outre représentative d'un type de construction des années soixante-septante.

En l'espèce, il n'est pas contesté que la station-service présente un certain intérêt architectural ou historique, et qu'il existe un intérêt public à la conservation du patrimoine architectural moderne.

Cependant, il ressort tant du préavis de la CMNS que de l'audience de comparution personnelle du 7 mars 2002, que la CMNS n'était de loin pas unanime quant à l'intérêt public à classer la station-service. En effet, il est résulté du vote que si sept membres de la commission étaient favorables au classement, trois s'y étaient opposés et quatre s'étaient abstenus. Le conservateur des monuments est venu confirmer ces divergences, expliquant que la protection du patrimoine architectural moderne était en pleine évolution et sujette à un large débat.

De surcroît, l'attitude du département et du Conseil d'Etat dénote clairement que durant toute la procédure d'autorisation de construire, laquelle a duré près de deux ans, elles auraient eu toute latitude pour classer. En effet, elles n'étaient point sans ignorer l'intérêt porté par la SAP à la station-service, cette dernière ayant annoncé, bien avant d'en déposer la demande, son intention de requérir le classement. Dès

lors, si ces autorités avaient estimé opportun et nécessaire de classer la station-service, elles auraient pu le faire, et n'auraient pas octroyé les autorisations de construire.

En l'espèce, il n'y a pas d'intérêt public suffisant au classement. En effet, les solutions techniques développées dans la construction du bâtiment sont certes intéressantes mais n'apparaissent pas en soi, au vu des différents organismes consultés, d'une qualité ou originalité telles qu'elles supplantent l'intérêt privé du recourant à une exploitation rentable de la station-service. Dans ces circonstances, le Tribunal estime qu'un maintien partiel de la structure, tel que proposé dans le projet modifié, suffirait à conserver un exemple des qualités structurelles d'un tel bâtiment et considère qu'une conservation totale constituerait une atteinte excessive aux droits de la recourante.

Au surplus, quand bien même on admettrait un intérêt public au classement, ce dernier entraînerait pour la recourante une restriction disproportionnée à son droit de superficie. Il la priverait, à plus ou moins brève échéance, de tout usage du bâtiment, compte tenu du fait que la station, en l'état, est vouée à disparaître et qu'aucune activité de substitution n'apparaît viable au vu de son emplacement et des contraintes techniques qu'elle comporte.

10. Les griefs de violation du principe de la bonne foi de l'administration et d'une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents peuvent rester indécis, le recours ayant été admis.
11. Aucun émolument ne sera perçu et une indemnité de CHF 2'000.- conjointement et solidairement à la charge de l'Etat de Genève et de la SAP sera allouée à la recourante.

**PAR CES MOTIFS**  
**le Tribunal administratif**  
**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 22 octobre 2001 par la SI X S.A. contre la décision du Conseil d'Etat du 19 septembre 2001;

**au fond :**

admet le recours;

annule l'arrêté du Conseil d'Etat  
du 19 septembre 2001;

dit qu'il n'est pas perçu  
d'émolument;

alloue à la recourante une  
indemnité de procédure de CHF 2'000.- à la charge  
conjointement et solidairement de l'Etat de Genève et de  
la Société d'Art Public;

communique le présent arrêt à  
Me Nicolas Piérard, avocat de la recourante, au Conseil  
d'Etat de la République et canton de Genève, à la Société  
d'Art Public et à la fondation T..

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin et Schucani,  
Mmes Bonnefemme-Hurni, juges, M. Mascotto, juge  
suppléant.

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

M. Tonossi

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

M. Oranci