

du 6 mai 2003

dans la cause

Madame Martine F., soit F. et
Monsieur Jean-Michel H.

_____ contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. Par acte notarié du 6 août 2002, Madame Marianne L., née C., et l'Hoirie de Madame Colette ., née B. (ci-après : les venderesses) ont vendu à Monsieur Jean-Michel H. et Madame Martine F., soit F. (ci-après : les acheteurs) l'entier de la parcelle no 1222, feuille 33 d'une surface de 1'004 m², sise en la commune de Genève, Petit-Saconnex, à l'adresse 5, rue Soubeyran, pour le prix de CHF 500'000.-.

Dite parcelle est située en zone de développement 3.

C'est le lieu de préciser ici que la parcelle no 1222 est englobée dans un plan localisé de quartier 28'783/232 (PLQ), situé entre la rue Edouard-Rod, la rue Soubeyran et l'avenue Soret.

Le PLQ, préavisé favorablement par le Conseil municipal de la ville de Genève (séance du 29 janvier 1998), a été rejeté par 63,8 % du corps électoral de la ville de Genève lors de la votation du 27 septembre 1998.

2. Le 20 septembre 2002, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le département), département rapporteur du Conseil d'Etat, a informé les parties susmentionnées que celui-ci envisageait de se porter acquéreur de cette parcelle, en conformité avec les articles 3 à 5 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05).

Les venderesses étaient invitées à faire part de leur position au Conseil d'Etat, pendant que les acheteurs étaient interpellés sur le but de cette acquisition (projet de construction et/ou affectation de l'immeuble en question).

Les premières ont confirmé au Conseil d'Etat qu'elles n'avaient pas d'objections à formuler quant à sa décision. Quant aux seconds, ils se sont exprimés de vive voix le 3 octobre 2002. Cette audition n'a pas fait l'objet d'un procès-verbal.

3. Le 23 octobre 2002, le Conseil d'Etat a décidé d'exercer son droit de préemption pour le prix convenu

entre les parties.

A terme, l'Etat de Genève entendait promouvoir dans ce secteur l'édification de logements répondant aux besoins prépondérants de la population.

4. Les acheteurs ont recouru le 21 novembre 2002 contre la décision du Conseil d'Etat auprès du Tribunal administratif.

La démarche du Conseil d'Etat visait à s'opposer à la volonté du peuple, clairement exprimée le 27 septembre 1998. En marquant son opposition au PLQ, le corps électoral avait manifesté sa volonté de maintenir une zone villas au coeur de la ville.

Le régime de la zone de développement 3 ne pouvait s'éterniser sur ce périmètre. En l'occurrence, le délai de l'article 17 alinéa 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LALAT - L 1 30) était largement dépassé. L'Etat de Genève n'avait pas utilisé son droit de préemption à l'occasion des deux dernières tractations immobilières intervenues dans le secteur Soubeyran/Rod/Soret.

Aucun projet à court ou à moyen terme n'était envisagé ou réalisable sur cette parcelle sans bafouer une décision populaire récente.

Implicitement, les acheteurs ont conclu à l'annulation de la décision querellée.

5. Le Conseil d'Etat a répondu au recours le 15 janvier 2003 en concluant à son rejet.

Le préavis négatif du corps électoral au PLQ ne saurait lier les autorités pour l'avenir, ni davantage empêcher le Conseil d'Etat de remettre l'ouvrage sur le métier. Or, c'est ce qu'il avait fait en relançant le processus d'aménagement tendant à l'adoption d'un nouveau PLQ au taux d'occupation du sol de 0,9 et non plus de 1,35 tel que retenu dans le PLQ 28'783-231. L'Etat de Genève était propriétaire de la parcelle 1205, la ville de Genève de la parcelle 1219. Quant aux propriétaires des parcelles 1204, 1206, 1212 et 1224, ils avaient manifesté leur volonté d'urbaniser ces bien-fonds, conformément à la faculté offerte par les dispositions régissant les zones de développement.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif, l'exercice du droit de préemption, exercé en application de l'article 3 LGL, n'impliquait pas nécessairement que l'Etat de Genève justifie son intervention par la présentation d'un projet détaillé. En l'espèce, les acheteurs entendaient acquérir le bien-fonds pour leurs besoins personnels. C'est dire que cet intérêt purement privé devait céder le pas à l'intérêt public prépondérant à la construction de logements répondant aux besoins de la majorité de la population. Or, une partie du périmètre en question pourrait dans un avenir relativement proche faire l'objet d'une première phase d'urbanisation conforme aux objectifs de la zone de développement d'une part et répondant aux préoccupations d'une large partie des citoyens éprouvant des difficultés à se loger à des conditions compatibles avec leurs ressources d'autre part.

6. A la demande du juge délégué à l'instruction de la cause, le Conseil d'Etat a encore produit différents documents cadastraux.

EN DROIT

1. a. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ce point de vue (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
 - b. L'acheteur évincé lors de l'exercice par la collectivité publique de son droit de préemption se voit restreint dans son libre accès à la propriété, garanti par l'article 26 alinéa 1er de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. féd. - RS 101; ATF 113 I a 126 consid. 3 b, p. 129 et s., s'agissant de l'ancien art. 22 ter Cst. féd.). Il a dès lors un intérêt personnel digne de protection à ce que la décision de préemption soit annulée ou modifiée (art. 60 let b. LPA) et doit se voir reconnaître la qualité pour recourir contre elle.
2. Lorsqu'il connaît d'un litige relatif au droit de préemption de l'Etat selon la LGL, le Tribunal

administratif se reconnaît un pouvoir d'appréciation étendu (ATA M.-K. du 4 septembre 2001 et les références citées).

3. a. Selon l'article 3 LGL, l'État jouit d'un droit de préemption sur les biens-fonds situés en zone de développement dans le but de construire des logements d'utilité publique. La jurisprudence fédérale admet que cette base légale et l'intérêt public poursuivi restreignent valablement la garantie constitutionnelle de la propriété (ATF P. du 9 février 1999, cause 1P.552/1998).

La légalité de la décision en l'espèce litigieuse, de même que l'intérêt public invoqué par l'intimé, ne sont pas contestés par les recourants. En revanche, pour ces derniers, la décision du Conseil d'Etat va à l'encontre de la volonté populaire exprimée le 27 septembre 1998. Aucun projet à court et à moyen terme n'est réalisable sur cette parcelle, sauf à bafouer la volonté populaire.

4. Selon la jurisprudence fédérale et cantonale, rappelée en dernier lieu dans l'ATA M.-K. du 4 septembre 2001, l'exercice du droit de préemption qui compète au Conseil d'Etat en application de la LGL n'implique pas nécessairement la présentation d'un projet de constructions détaillé. Dans un arrêt de 1985, mais qui demeure d'actualité, le Tribunal fédéral a expressément reconnu au Conseil d'Etat la possibilité d'acquérir des terrains pour des besoins futurs, à la condition qu'il s'agisse d'un but précis et de besoins qui devront être selon toute probabilité satisfaits tôt ou tard, dans un avenir pas trop éloigné (ATF C.R. c/ Conseil d'Etat du canton de Genève du 23 janvier 1985, consid. 5c).

En l'espèce, la parcelle litigieuse est située en zone de développement 3. Elle est donc propre à permettre la construction de logements, et en particulier de logements sociaux. A cet égard, les recourants invoquent en vain la disposition de l'article 17 alinéa 2 LALAT, si tant est qu'il n'est pas question de modifier le régime de la zone de la parcelle concernée, mais bien de prendre les mesures nécessaires pour promouvoir la politique de logements à moyen, voire à long terme. Dans la situation actuelle de pénurie de logements dont souffre le canton de Genève, on ne saurait raisonnablement reprocher au Conseil d'Etat d'élaborer une politique susceptible d'enrayer les difficultés actuelles.

Ces considérations suffisent à elles seules à justifier le bien fondé du droit de préemption exercé par le Conseil d'Etat.

En tout état, il convient de rappeler aux recourants qu'une votation d'une commune, qui plus est sur un préavis, ne saurait empêcher l'Etat de retravailler sur une projet. Tel est bien le cas en l'espèce où le Conseil d'Etat a précisément relancé le processus d'aménagement du périmètre concerné en partant de la prémisse modifiée de la diminution du taux d'occupation au sol.

5. Concernant les arguments soulevés par les recourants selon lesquels à l'occasion des deux dernières ventes intervenues dans le secteur, le Conseil d'Etat n'avait pas exercé son droit de préemption, force est de constater qu'il n'est nullement étayé. En revanche, il résulte des pièces produites par le Conseil d'Etat qu'à l'occasion de ventes intervenues depuis 1999, le Conseil d'Etat a renoncé à faire usage de son droit de préemption légal sur des parcelles acquises soit par la Confédération ou par l'un des services de l'administration décentralisée, soit par la ville de Genève.

Si donc les recourants entendaient par là même plaider une violation de l'égalité de traitement, cet argument ne résiste pas à l'analyse.

6. Dans la pesée des intérêts auquel il doit procéder, le Tribunal administratif constate qu'à l'intérêt privé des recourants à devenir propriétaires de l'immeuble s'oppose l'intérêt public à ce que l'Etat devienne immédiatement propriétaire de la parcelle pour y construire des logements, en conformité avec la zone de fonds. Ce but entre manifestement dans le champ d'application de l'article 3 LGL, de telle sorte qu'il faut admettre qu'en l'espèce, l'intérêt privé des recourants doit céder le pas à l'intérêt public de l'Etat.
7. Au vu de ce qui précède, le recours ne peut être que rejeté.

Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge conjointe et solidaire des recourants qui succombent.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 21 novembre 2002 par Madame Martine F., soit F. et Monsieur Jean-Michel H. contre la décision du Conseil d'Etat du 23 octobre 2002;

au fond :

le rejette ;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 1'500.-;

communique le présent arrêt à Madame Martine F., soit F. et Monsieur Jean-Michel H., ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin, Schucani, Mme Bovy, juges, M. Hottelier, 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 :

Mme M. Oranci