



POUVOIR JUDICIAIRE

A/4361/2018-AMENAG

ATA/324/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 7 avril 2020

dans la cause

Madame A_____

Madame B_____

représentées par Me Bénédicte Fontanet, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

C_____

Madame et Monsieur D_____

Monsieur E_____

Monsieur F_____

G_____ SA

Monsieur H_____

Monsieur I_____

Madame J_____

K_____ SA

L _____ SA

M _____ SA

N _____

Madame O _____ **et Monsieur P** _____

Madame et Monsieur Q _____

Monsieur R _____

Monsieur S _____

Madame T _____

Monsieur U _____

Madame et Monsieur V _____

Madame W _____

Madame X _____

Madame et Monsieur Y _____

Madame Z _____

Madame AA _____ **et Hoirie de Feu Monsieur AA** _____

AB _____

Madame et Monsieur AC _____

Madame AD _____

Madame et Monsieur AE _____

AF _____ SA

Madame AG _____ **et Monsieur AH** _____

Madame AI _____

Monsieur AJ _____

Madame AK _____ **et Monsieur AL** _____

Madame AM _____

Madame AN _____

Monsieur AO _____

Madame AP _____ **et Monsieur AQ** _____

Monsieur AR _____

Monsieur AS _____

Monsieur AT _____, **appelés en cause**

représentés par Mes Pascal Marti et Michel Schmidt, avocats

EN FAIT

Vu l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'État du 31 octobre 2018 décidant de ne pas donner suite à la demande de Mesdames A_____ et B_____, respectivement propriétaire et usufruitière de la parcelle n° 1_____, feuille 2_____, de la commune de Genève-AV_____ sise Avenue AW_____, Genève, et de ses mandataires de procéder à l'expropriation des servitudes restreignant la réalisation d'un bâtiment prévu selon la DD 3_____ sur cette parcelle ; de déléguer Monsieur AX_____, conseiller d'État chargé du département du territoire (ci-après : le département) pour le suivi du dossier conformément aux prérogatives attribuées par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx-GE - L 7 05) ; d'autoriser le département à transmettre cet extrait du procès-verbal à Mmes A_____ et B_____ et leurs mandataires, ainsi qu'aux opposants et propriétaires des biens-fonds avoisinants par le biais de leurs mandataires respectifs ;

que, le 9 novembre 2018, le conseiller d'État chargé du département a communiqué l'extrait du procès-verbal précité aux mandataires de Mmes A_____ et B_____ ; que le Conseil d'État avait estimé qu'il convenait de ne pas donner suite à la requête visant l'ouverture d'une procédure d'expropriation en vue de la réalisation d'un immeuble mixte à destination principalement d'habitation, de commerces et de bureau sur la parcelle n° 1_____, enregistrée sous DD 3_____ ; qu'en effet, compte tenu des incertitudes tant juridiques que politiques entourant la faisabilité d'une telle procédure en zone ordinaire et en l'absence d'un plan localisé de quartier, le Conseil d'État avait estimé que le risque était très élevé de ne pas parvenir à faire adopter un projet de loi par la commission du Grand Conseil, respectivement par le Grand Conseil, notamment vu la détermination des septante-huit propriétaires et vingt-cinq locataires de s'opposer à ce type de démarche ; que cependant la décision du Conseil d'État ne concernait que la demande d'introduction d'une procédure d'expropriation diligentée en relation avec la DD 3_____ et ne saurait concerner toute procédure d'expropriation en lien avec la parcelle n° 1_____ de la commune de Genève-AV_____ ;

que, par acte du 12 décembre 2018, Mmes A_____ et B_____ ont interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision relative à l'abandon de la procédure d'expropriation qui faisait l'objet de l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'État du 31 octobre 2018 et du courrier du 9 novembre 2018 ; qu'elles ont conclu à leur annulation et au renvoi de la cause au Conseil d'État pour nouvelle décision dans le sens des considérants « sous suite de dépens » ; que leur droit d'être entendues avait été violé, puisqu'elles auraient eu de nombreux arguments à opposer au Conseil d'État avant que la décision ne soit prise, en particulier s'agissant des éléments qui faisaient l'objet du courrier du 9 novembre 2018 et de l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'État du 31 octobre 2018 ; que ces documents étaient truffés de contre-vérités ; que les autorités avaient violé le principe de la bonne foi en leur donnant des assurances, en ce sens que cela faisait cinq ans que le canton

confortait Mmes A_____ et B_____ dans le fait que si celles-ci répondaient favorablement aux nombreuses exigences de l'administration, la procédure d'expropriations serait lancée ; que Mmes A_____ et B_____ s'étaient comportées de manière loyale satisfaisant les nombreuses demandes du canton ; que le projet de construction avait convenu à l'administration puisque celle-ci avait annoncé aux voisins que l'État comptait déclarer d'utilité publique le projet de construction et (s'ils n'acceptaient pas la radiation de servitudes en leur faveur) les exproprier ; que le projet de loi était prêt à être déposé ; que sur la base des assurances données, Mmes A_____ et B_____ avaient notamment fait réaliser huit projets de rénovation-surélévation par des architectes uniquement afin de satisfaire aux demandes de l'État, eu de très nombreux échanges et rendez-vous avec les autorités s'agissant tant du projet de construction que de la procédure d'expropriation qui était « à bout touchant », dû assumer de très importants frais – plus de CHF 350'000.- – d'architectes, géomètres, divers prestataires, émoluments, avocats, etc. ;

que le 1^{er} février 2019, Mmes A_____ et B_____ ont complété leur recours persistant dans leurs conclusions ; que les pièces produites (courriels, courriers et procès-verbaux de séances) confirmaient que la décision entreprise – en plus de consacrer une violation de leur droit d'être entendues ainsi qu'une violation du principe de la bonne foi des autorités – était fondée sur un état de fait biaisé et truffé de contrevérités ;

que le 1^{er} avril 2019, le département a conclu à l'irrecevabilité des conclusions prises par Mmes A_____ et B_____ en annulation de la décision du 31 octobre 2018, matérialisée par l'extrait de procès-verbal de la séance du Conseil d'État ; que, si par impossible le recours devait être déclaré recevable, leur recours devait être rejeté « sous suite de frais et dépens » ; que le choix du Conseil d'État d'initier ou non une procédure d'expropriation ne dépendait que de sa libre appréciation, de sorte que la chambre administrative ne pouvait pas contrôler l'opportunité de la décision ; que Mmes A_____ et B_____ connaissaient les points importants de la procédure, sur lesquels elles avaient pu donner leur avis ; que les autorités cantonales leur avaient rappelé les difficultés d'une telle procédure et les écueils de cette dernière ; que les intéressées ne pouvaient pas ignorer que des opposants, au nombre de septante-huit, s'étaient montrés opposés à la procédure ; que Mmes A_____ et B_____ ne démontraient pas quelle conséquence la prétendue violation de leur droit d'être entendues aurait eu sur la décision prise ; que les autorités n'avaient jamais donné d'assurance ou fait de promesse effective dans la mesure où il avait toujours été rappelé qu'une procédure d'expropriation nécessitait préalablement qu'un projet de loi soit adopté par le Conseil d'État, puis à une enquête publique et enfin à l'approbation du Grand Conseil ; que la réalisation du projet dépendait de multiples facteurs notamment qu'une autorisation de construire en force leur soit octroyée ; que les autorités n'avaient jamais adopté un comportement contradictoire à l'égard de Mmes A_____ et B_____ ; que ces dernières avaient approché les autorités afin d'être orientées dans les démarches liées à la radiation des servitudes, ce que les autorités avaient fait ; que le Conseil d'État avait ensuite décidé de ne pas accéder à leur demande d'entamer une procédure d'expropriation, à la suite d'une instruction complète et minutieuse du

dossier ; qu'il n'existait aucun droit acquis à ce que le Conseil d'État s'engage à introduire des procédures d'expropriation sur demande d'un administré ;

qu'entre le 10 avril et le 13 mai 2019, Mmes A_____ et B_____ et le département ont produit des écritures portant sur un éventuel conflit d'intérêts d'une juriste représentant le Conseil d'État ;

que le 26 juillet 2019, Mmes A_____ et B_____ ont répliqué persistant dans leurs conclusions et demandant l'audition de la juriste précitée ; que la DD 3_____ avait été délivrée le 10 avril 2019 ; que cela démontrait que la construction envisagée était soutenue par les autorités compétentes jusqu'au revirement de situation inadmissible, intervenu fin 2018 ;

que le 4 septembre 2019, la C_____ et consorts ont sollicité leur appel en cause ; que, dans le cadre de la procédure de recours contre la DD 3_____ auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), enregistrée sous le numéro de cause A/2098/2019, ils avaient appris que Mmes A_____ et B_____ avaient recouru contre la prise de position du Conseil d'État refusant d'entamer une procédure d'expropriation de servitudes nécessaire à la réalisation du projet de construction ; qu'ils étaient propriétaires d'appartements dans les immeubles voisins à la parcelle de Mmes A_____ et B_____ ; qu'ils avaient reçu chacun d'eux un courrier de l'office cantonal du logement et de la planification foncière du 8 septembre 2017 leur demandant d'accepter la radiation des différentes servitudes (droit de jour et de vue, droit de passage, circulation et usage de parc et de limitation de hauteur de constructions) ; que le 6 octobre 2017, les différents propriétaires riverains s'étaient déterminés en concluant au refus de la radiation ou création de nouvelles servitudes affectant leurs fonds, dans la mesure où la constitution et l'inscription des servitudes avaient été prévues par une convention du 4 octobre 1950 et qu'une expropriation constituerait une grave atteinte à leur droit de propriété ; qu'étant fermement opposés au projet de construction des intéressées et à l'expropriation de leurs servitudes pour ce faire, les conditions de leur appel en cause étaient réunies ;

que le 3 octobre 2019, la C_____ et consorts ont relevé que le TAPI, dans la cause A/2098/2019, souhaitait être tenu informé de l'évolution de la présente procédure, de sorte qu'il était manifeste qu'il se justifiait d'ordonner leur appel en cause ;

que le 8 octobre 2019, le département s'est rapporté à justice s'agissant de la demande d'appel en cause de la C_____ et consorts ; que toutefois l'issue de la présente procédure ne les concernait qu'indirectement, dès lors que la situation de fait et de droit des titulaires de servitudes ne se trouverait pas affectée en cas de confirmation de la décision attaquée ou d'annulation ; que, dans la mesure où la procédure d'expropriation n'avait jamais été initiée par le Conseil d'État, il n'y avait pas lieu de reconnaître la qualité de partie aux divers copropriétaires et propriétaires ; que les procurations signées par ceux-ci en 2017 précisaient que le mandat donné aux mandataires concernait « Opposition au

projet de construction DD 3_____ et opposition à une procédure d'expropriation de servitudes » ; que la présente procédure était dirigée contre une décision du 31 octobre 2018 qui ne correspondait pas au mandat initialement attribué ;

que le 11 octobre 2019, Mmes A_____ et B_____ ont conclu au rejet de la demande d'appel en cause ; que les rapports entre elles et les autorités, ainsi que la manière dont ces dernières les avaient traitées ne concernaient pas les propriétaires riverains de la parcelle n° 1_____ ; que si la chambre administrative se prononçait en leur faveur, cela n'aurait pas de conséquence sur la C_____ et consorts puisque leur position juridique ou factuelle ne s'en trouverait pas modifiée ; qu'il conviendrait encore que le Conseil d'État saisisse le Grand Conseil en vue du prononcé de l'utilité publique et que ce dernier la vote ; que c'était seulement ensuite qu'ils disposeraient, le cas échéant, de voies de droit pour contester cette décision ; que Mmes A_____ et B_____ avaient tenu le TAPI informé de la présente procédure et qu'elles continueraient à le faire ; qu'enfin, la cause avait été gardée à juger le 23 août 2019, de sorte que la requête d'appel en cause était en tout état de cause tardive ;

que le 1^{er} novembre 2019, la C_____ et consorts ont persisté dans leur requête d'appel en cause, puisqu'ils étaient directement concernés par la procédure d'expropriation ; que le TAPI leur demandait de le renseigner sur l'état de la présente procédure ; qu'ils avaient immédiatement réagi dès qu'ils avaient eu connaissance de l'existence de la présente procédure ; que la chambre administrative avait la possibilité d'ordonner en tout temps toutes mesures d'instruction imposées par les circonstances ; que les procurations étaient suffisantes, dès lors qu'elles portaient tant sur la question de l'autorisation de construire que celle d'une éventuelle expropriation ; qu'un délai supplémentaire pour produire de nouvelles procurations pourrait être dans tous les cas donné ;

vu l'art. 71 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) selon lequel l'autorité peut ordonner, d'office ou sur requête, l'appel en cause de tiers dont la situation juridique est susceptible d'être affectée par l'issue de la procédure ; la décision leur devient dans ce cas opposable (al. 1). L'appelé en cause peut exercer les droits qui sont conférés aux parties (al. 2) ;

vu la doctrine qui précise que l'autorité saisie a la faculté d'ordonner l'appel en cause, d'office ou sur requête, mais qu'elle n'en a pas l'obligation, sauf lorsque le tiers dispose d'un intérêt digne de protection, son droit à l'appel en cause découlant directement des art. 89 et 111 de la loi de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) ; que la jurisprudence interprète l'art. 71 LPA à la lumière des conditions relatives à la qualité pour recourir en procédure contentieuse (art. 60 LPA), dans le respect de la règle de base définie à l'art. 7 LPA ; que l'institution de l'appel en cause ne doit ainsi pas permettre à des tiers d'obtenir des droits plus étendus que ceux donnés aux personnes auxquelles la qualité pour agir est reconnue ; qu'il faut toujours examiner avec soin si la personne susceptible d'être appelée en cause est touchée directement ; qu'en

définitive, tout tiers qui dispose de la qualité pour recourir pourra ou devra être appelé en cause

(art. 71 LPA) pour exercer ses droits, sans qu'il ne soit nécessaire de prévoir une procédure spéciale d'intervention (Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n. 903 ss ad art. 71 LPA) ;

que la situation juridique de la C_____ et consorts est susceptible d'être affectée par l'issue de la présente procédure ;

qu'en effet, selon l'extrait du l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'État du 31 octobre 2018, ceux-ci sont au bénéfice d'une convention datant du 4 octobre 1950 signée avec Mmes A_____ et B_____, laquelle prévoit que les précitées renonçaient à construire un bâtiment de six étages en échange de la possibilité de construire un parking mais avec une hauteur limitée, raison pour laquelle la parcelle est notamment grevée d'une servitude de non-bâtir ; qu'en outre, la presque totalité des biens-fonds avoisinants de la parcelle n° 1_____ sont bénéficiaires de plusieurs servitudes ; que la C_____ et consorts se sont opposés à toute radiation de leurs servitudes dans le cadre de la procédure non-contentieuse ; que ces oppositions ont pesé dans la décision de ne pas donner suite à la demande de Mmes A_____ et B_____ de procéder à l'expropriation des servitudes ; que la C_____ et consorts sont touchés directement par cette décision puisqu'elle concerne leurs différentes servitudes ; que d'ailleurs l'arrêté du procès-verbal de la séance du Conseil d'État du 31 octobre 2018 a été communiqué aux opposants et propriétaires des biens-fonds avoisinants ; que les procurations signées par la C_____ et consorts sont suffisantes, dès lors que les mandats confiés concernent l'« opposition à une procédure d'expropriation de servitudes » ; que la requête d'appel en cause a été formulée dès que la C_____ et consorts ont eu connaissance de la présente procédure ; que le fait que l'affaire ait été gardée à juger le 23 août 2019 n'est pas pertinent, dans la mesure où l'instruction de la cause a été rouverte le 10 septembre 2019 ;

que, pour ces motifs, l'appel en cause de la C_____ et consorts sera ordonné ;

qu'ils pourront alors exercer leurs droits de partie au sens de l'art. 71 al. 2 LPA ;

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

ordonne l'appel en cause de la C_____, Madame et Monsieur D_____, Monsieur E_____, Monsieur F_____, G_____ SA, Monsieur H_____, Monsieur I_____, Madame J_____, K_____ SA, L_____ SA, M_____ SA, N_____, Madame O_____ et Monsieur P_____, Madame et Monsieur Q_____, Monsieur R_____, Monsieur S_____, Madame T_____, Monsieur U_____, Madame et Monsieur

V_____, Madame W_____, Madame X_____, Madame et Monsieur Y_____,
Madame Z_____, Madame AA_____ et Hoirie de Feu Monsieur AA_____,
AB_____, Madame et Monsieur AC_____, Madame AD_____, Madame et
Monsieur AE_____, AF_____ SA, Madame AG_____ et Monsieur AH_____,
Madame AI_____, Monsieur AJ_____, Madame AK_____ et Monsieur AL_____,
Madame AM_____, Madame AN_____, Monsieur AO_____, Madame AP_____ et
Monsieur AQ_____, Monsieur AR_____, Monsieur AS_____ et Monsieur AT_____ ;

communiqué à la C_____, Madame et Monsieur D_____, Monsieur E_____, Monsieur
F_____, G_____ SA, Monsieur H_____, Monsieur I_____, Madame J_____,
K_____ SA, L_____ SA, M_____ SA, N_____, Madame O_____ et Monsieur
P_____, Madame et Monsieur Q_____, Monsieur R_____, Monsieur S_____,
Madame T_____, Monsieur U_____, Madame et Monsieur V_____, Madame
W_____, Madame X_____, Madame et Monsieur Y_____, Madame Z_____,
Madame AA_____ et Hoirie de Feu Monsieur AA_____, AB_____, Madame et
Monsieur AC_____, Madame AD_____, Madame et Monsieur AE_____, AF_____
SA, Madame AG_____ et Monsieur AH_____, Madame AI_____, Monsieur
AJ_____, Madame AK_____ et Monsieur AL_____, Madame AM_____, Madame
AN_____, Monsieur AO_____, Madame AP_____ et Monsieur AQ_____, Monsieur
AR_____, Monsieur AS_____ et Monsieur AT_____, une copie du recours, de la
décision attaquée et des écritures ;

dit que les pièces de la procédure peuvent être consultées au greffe de la chambre
administrative ;

impartit un délai au 15 mai 2020 à la C_____, Madame et Monsieur D_____, Monsieur
E_____, Monsieur F_____, G_____ SA, Monsieur H_____, Monsieur I_____,
Madame J_____, K_____ SA, L_____ SA, M_____ SA, N_____, Madame
O_____ et Monsieur P_____, Madame et Monsieur Q_____, Monsieur R_____,
Monsieur S_____, Madame T_____, Monsieur U_____, Madame et Monsieur
V_____, Madame W_____, Madame X_____, Madame et Monsieur Y_____,
Madame Z_____, Madame AA_____ et Hoirie de Feu Monsieur AA_____,
AB_____, Madame et Monsieur AC_____, Madame AD_____, Madame et Monsieur,
AF_____ SA, Madame AG_____ et Monsieur AH_____, Madame AI_____,
Monsieur AJ_____, Madame AK_____ et Monsieur AL_____, Madame AM_____,
Madame AN_____, Monsieur AO_____, Madame AP_____ et Monsieur AQ_____,
Monsieur AR_____, Monsieur AS_____ et Monsieur AT_____ pour présenter leurs
observations sur le litige ;

réserve le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond ;

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 ;

communiqué le présent arrêt à Me Bénédicte Fontanet, avocate des recourantes, au Conseil d'État, à Mes Pascal Marti et Michel Schmidt, avocats de la C_____, Madame et Monsieur D_____, Monsieur E_____, Monsieur F_____, G_____ SA, Monsieur H_____, Monsieur I_____, Madame J_____, K_____ SA, L_____ SA, M_____ SA, N_____, Madame O_____ et Monsieur P_____, Madame et Monsieur Q_____, Monsieur R_____, Monsieur S_____, Madame T_____, Monsieur U_____, Madame et Monsieur V_____, Madame W_____, Madame X_____, Madame et Monsieur Y_____, Madame Z_____, Madame AA_____ et Hoirie de Feu Monsieur AA_____, AB_____, Madame et Monsieur AC_____, Madame AD_____, Madame Anne-France et Monsieur Robert AE_____, AF_____ SA, Madame AG_____ et Monsieur AH_____, Madame AI_____, Monsieur AJ_____, Madame AK_____ et Monsieur AL_____, Madame AM_____, Madame AN_____, Monsieur AO_____, Madame AP_____ et Monsieur AQ_____, Monsieur AR_____, Monsieur AS_____ et Monsieur AT_____, appelés en cause, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance pour information.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Thélin, Mmes Krauskopf et Cuendet, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

P. Hugi

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

