

du 26 mars 2002

dans la cause

Monsieur C. P.

représenté par Me Bénédict Fontanet, avocat

contre

COMMUNE DE P.-C.

représentée par Me François Bolsterli, avocat

**EN FAIT**

1. L'hoirie B. était propriétaire de la parcelle no 000, feuille 10, de la commune de P.-C. (ci-après : la commune), sise au chemin de V.. Cette parcelle d'une surface de 26 ares, 59 m, soit 2659 m<sup>2</sup>, abrite une habitation comportant deux logements, un petit bâtiment de 43 m<sup>2</sup> et un garage privé. Elle est sise en zone de développement 4B protégée. Elle est située au nord-ouest du village de Chambésy, à proximité immédiate de l'école de la Fontaine.

Par acte des 7 et 14 mai 2001, l'hoirie B. a signé un acte de vente à terme de la parcelle précitée avec Monsieur C. P. pour un montant de CHF 1'815'000.-.

L'acte notarié précisait que la parcelle était grevée d'un droit de préemption en faveur de l'Etat de Genève et de la commune de P.-C., en vertu de l'article 3 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05).

2. Le 13 juin 2001, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève a confirmé au notaire ayant instrumenté l'acte de vente susmentionné qu'il renonçait à faire usage de son droit de préemption dans la transaction précitée.

3. Par courrier du 3 juillet 2001, la commune a informé le même notaire que le Conseil administratif, après avoir consulté les commissions des travaux publics et de l'aménagement ainsi que des finances du Conseil municipal, allait proposer à ce dernier d'exercer le droit de préemption de la commune. Cette décision reposait sur le plan directeur de l'aménagement du village de Chambésy-dessus, daté de mai 1985, prévoyant avec un indice d'utilisation de 0,8 des immeubles de logement avec commerces et équipements publics au rez-de-chaussée ainsi que sur le schéma directeur d'urbanisme de la zone 5, daté d'avril 1995, confirmant dans sa fiche de coordination no 4 les conclusions du plan directeur de Chambésy-dessus.

Une séance extraordinaire du Conseil municipal a été prévue à cet effet le 10 juillet 2001.

4. Dans sa séance du 10 juillet 2001, le Conseil

municipal de la commune a décidé d'exercer le droit de préemption sur la parcelle précitée et d'ouvrir un crédit de CHF 1'900'000.- correspondant au prix d'achat plus les frais liés à l'acquisition de la parcelle.

5. Par courrier recommandé du 11 juillet 2001, la commune a informé M. P. de ce qu'elle avait décidé d'exercer le droit de préemption en vue de l'acquisition de la parcelle susmentionnée. Ce pli a été retiré à l'office postal par M. P. le 16 juillet 2001.
6. M. P. a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la décision précitée par acte du 15 août 2001. La commune n'avait pas démontré l'existence concrète d'un besoin futur à construire des logements d'utilité publique sur la parcelle no 000 et encore moins rendu vraisemblable la réalisation certaine d'un projet à court terme. Compte tenu de l'exiguïté de la parcelle, il était peu probable que la commune puisse y ériger à moyen, voire à long terme, des immeubles à loyer modéré. Dès lors, les conditions posées par le Tribunal fédéral, quant à l'exercice du droit de préemption des communes, n'étaient pas respectées. La motivation avancée par la commune, rédigée en termes généraux et hypothétiques, empêchait M. P. de prendre position de façon efficace et était par là-même constitutive d'une violation de son droit d'être entendu. Enfin, M. P. avait souhaité acquérir la villa pour loger sa famille composée de deux adultes et de deux enfants. Le principe de la proportionnalité avait été violé dans la mesure où la décision ne tenait pas compte de l'intérêt actuel et concret invoqué alors que de son côté la commune n'avait pas démontré la vraisemblance de la réalisation d'un projet de construction qu'elle entrevoyait au plus tôt et de façon hypothétique à long terme.

Il a conclu à l'annulation de la décision querellée.

7. M. P. a complété son recours le 17 septembre 2001. Il a fait plusieurs observations en relation avec le plan directeur d'aménagement du village de Chambésy en relevant notamment qu'une grande partie de ce plan était établie sur des parcelles qui n'avaient pas été déclassées en zone 4B de développement et qui étaient en zone 5 sur laquelle il n'était pas possible de bâtir des immeubles. Ainsi, en raison du non respect des zones d'affectation, ce plan était irréalisable. S'agissant en particulier des bâtiments sur la parcelle no 000, deux

bâtiments d'une surface au sol de 882 m<sup>2</sup> étaient prévus, ce qui excédait le taux de 0,8 de la parcelle. Le projet ne tenait pas compte des servitudes de passage, ni davantage du respect de la limite minimum de construction par rapport à la limite de propriété. Le coût de l'opération immobilière projetée par la commune avoisinant les 7 millions de francs apparaissait totalement disproportionné. Le but réel de la préemption était celui de constituer un terrain de réserve pour la commune, ce qui résultait d'ailleurs du procès-verbal de délibération de la séance extraordinaire du Conseil municipal du 10 juillet 2001. L'examen du procès-verbal de ladite séance démontrait que non seulement la commune n'avait aucun projet de construction de logements sur cette parcelle dont la destination n'était pas encore clairement définie.

8. Dans sa réponse du 30 octobre 2001, la commune s'est opposée au recours. La parcelle no 000 était située en 4<sup>ème</sup> zone de développement et destinée selon le plan directeur à accueillir deux immeubles de rez-de-chaussée plus deux étages avec éléments de raccord avec la ferme et les bâtiments du secteur 3 d'un étage sur rez-de-chaussée. Les constructions prévues devaient réaliser un indice d'utilisation du sol de 0,8.

La commune a précisé que, par acte du 22 octobre 2001, les conjoints B. avaient transféré la propriété de la parcelle à la commune, avec l'accord de M. P., le droit d'emption consenti à ce dernier étant prorogé au 31 octobre 2006. Cette transaction avait été conclue afin de permettre à l'hoirie B. d'obtenir le plus rapidement possible le paiement du prix de vente. Cela étant, la commune et M. P. avaient décidé de poursuivre la présente procédure, chacun d'eux estimant pouvoir se porter valablement acquéreur des biens précités.

Sur le fond, la commune a confirmé qu'elle n'était pas en mesure de réaliser des constructions à brève échéance sur ladite parcelle. Elle comptait louer la villa pendant cinq à six ans afin d'éviter qu'elle soit squattée, ce délai devant lui permettre d'élaborer un plan localisé de quartier et de préparer la réalisation des futurs immeubles. Dans cette mesure, il était incontestable qu'elle poursuivait un but réel concret et sérieux, réalisable à court ou à moyen terme. En aucun cas, elle n'entendait se constituer une réserve de terrain. La pesée des intérêts amenait le résultat que l'intérêt public de la commune l'emportait évidemment sur

l'intérêt privé de M. P.. Aucune autre mesure moins contraignante ne permettait à la commune de réaliser des constructions prévues dans son plan directeur et il fallait donc admettre que le principe de proportionnalité était satisfait. Cela étant, la commune s'est déclarée prête à rembourser à M. P. les frais de notaire effectifs et justifiés qu'il avait dû assumer pour la préparation de l'acte de vente à terme et elle a pris des conclusions dans ce sens.

9. A la demande du Tribunal administratif, les parties ont complété leur dossier de pièces. Le tribunal de céans a ainsi pu prendre connaissance des documents complets du plan directeur de la commune de mai 1985 ainsi que de celui du schéma directeur d'urbanisme de la zone 5 daté d'avril 1995. Ont également été produits l'échange de correspondance entre les parties dès le 30 avril 2001, le procès-verbal de la séance de la commission des travaux publics et aménagement de la commune du 26 juin 2001 (préavis défavorable à l'exercice du droit de préemption communal) et celui de la séance de la commission des finances de la commune du 26 juin 2001 (recommandation d'approuver l'exercice du droit de préemption communal).

#### **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 al. 1 Cst. féd. (ATF 113 I a 126 consid. 3 b, p. 129 et ss, 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 (ATA M. du 4 septembre 2001 et les références citées).
2. Lorsqu'il connaît d'un litige relatif au droit de

préemption de l'État ou des communes intéressées selon la LGL, le Tribunal administratif se reconnaît un pouvoir d'appréciation étendu (ATA P. du 1er septembre 1998).

3. En l'espèce, le recourant ne conteste pas la légalité de la décision attaquée. Il invoque en revanche une violation de son droit d'être entendu, il conteste l'existence de l'intérêt public invoqué et enfin il invoque le grief de la violation du principe de la proportionnalité.
4. Le recourant prétend que son droit d'être entendu n'a pas été respecté par l'intimée aux motifs que la décision serait insuffisamment motivée.

Tel qu'il est garanti par l'article 29 alinéa 2 Cst. féd., le droit d'être entendu permet notamment au justiciable de s'exprimer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, puis à connaître les motifs qui ont conduit au choix de l'autorité (ATF 124 I 49 consid. 3a). En l'espèce, dans son courrier du 3 juillet 2001, la commune a indiqué au recourant le fondement de la décision qu'elle entendait prendre et lui a donné un délai pour présenter ses observations. Le recourant a fait usage de cette faculté en s'exprimant par écrit à la commune par courrier du 9 juillet 2001.

La décision du 11 juillet 2001 se réfère de manière toute générale aux articles 2 à 5 LGL mais elle était accompagnée de la délibération du Conseil municipal y relative.

Le premier élément que l'on doit constater est que le recourant a eu l'occasion de s'exprimer sur les motifs invoqués par la commune avant que la décision n'intervienne.

Pour le surplus, la question de savoir si la décision du 11 juillet 2001 constitue une violation du droit d'être entendu du recourant - dès lors qu'elle ne contient pas en elle-même les motifs qui ont conduit à l'exercice du droit de préemption communal mais qu'elle se réfère à une pièce annexe - peut en l'état rester ouverte. En effet, la procédure de recours devant le Tribunal administratif a permis au recourant de prendre connaissance des motifs de l'autorité intimée. Le tribunal de céans ayant en l'espèce un pouvoir de cognition étendu, il s'ensuit que la violation du droit d'être entendu du recourant - à supposer encore une fois

qu'elle puisse être retenue - a été réparée devant le Tribunal administratif (ATA P. du 1er septembre 1998 confirmé par ATF P. du 9 février 1999).

5. Selon l'article 3 LGL, l'État ou les communes intéressées jouissent 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 précité).

Dans un arrêt ancien, le Tribunal fédéral a précisé que l'exercice du droit de préemption était lié à un but déterminé, à savoir favoriser la construction de logements d'utilité publique, c'est-à-dire répondant au besoin de la partie de la population qui a de la peine à se loger à des conditions acceptables pour elle (ATF S.I. Centre-Rhône du 23 janvier 1985). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral avait expressément admis la possibilité d'acquisition de terrains pour des besoins futurs, à la condition qu'il s'agisse d'un but précis et de besoins qui devaient être selon toute probabilité satisfaits tôt ou tard. Cette jurisprudence a été confirmée notamment dans l'ATF G. du 3 juin 1991. Cela étant, le Tribunal fédéral a retenu que, si au stade de l'exercice du droit de préemption, l'autorité n'avait pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé, elle devait toutefois rendre plausible l'existence d'un besoin précis, et tenir compte des possibilités réelles d'y satisfaire à l'emplacement envisagé dans un avenir pas trop éloigné. L'opportunité d'acquérir un terrain, du point de vue de la politique en faveur de la construction de logements, "ne peut obéir à des critères définis à l'avance et de manière précise. [L'autorité] doit tenir compte de la situation et des caractéristiques particulières de la parcelle et de ses environs. [Elle] doit faire un pronostic sur les possibilités de bâtir, à moyen terme, des logements sur l'emplacement considéré. [Elle] doit prendre en considération et éventuellement anticiper des facteurs propres à influencer le développement de la région (détermination des autorités locales en matière d'urbanisme; intention des propriétaires voisins)" (ATF 114 Ia 14, consid. 2b p. 17). Le Tribunal fédéral a encore confirmé cette jurisprudence dans l'arrêt P. du 9 février 1999).

6. En l'espèce, la parcelle litigieuse est située en zone de développement 4B protégée. Cette zone est destinée à permettre une réaffectation de volumes bâtis existants ainsi que la réalisation de bâtiments administratifs.

i) Il résulte des procès-verbaux des séances des commissions concernées ainsi que de celui de la séance extraordinaire du Conseil municipal du 10 juillet 2001 que la commune n'a pas de projets précis concernant la parcelle litigieuse. Elle entend acquérir cette parcelle pour s'offrir la garantie de pouvoir disposer d'une surface-clé pour l'avenir (séance de la commission des finances, p. 3). A la lecture des procès-verbaux précités, il apparaît que les autorités communales ne sont pas d'accord entre elles sur l'affectation qui sera réservée à ladite parcelle et que, pour certains élus, le but poursuivi par la commune dans l'acquisition de la parcelle no 000 travestit quelque peu l'esprit de la LGL (ibidem, p. 6). Il ressort clairement du procès-verbal de la séance extraordinaire du Conseil municipal du 10 juillet 2001 que la commune entend exercer son droit de préemption légal pour disposer d'un terrain de réserve aux fins de répondre à ses besoins futurs, à l'instar des communes voisines telles que Bellevue ou Versoix. Enfin, il apparaît qu'aucune étude ni projet concret n'a été élaboré par les autorités communales depuis la mise sur pied du plan directeur de 1985. Tel n'a pas davantage été le cas depuis l'élaboration du schéma directeur de 1995. Dans le cadre de cette étude, ses auteurs ont admis que les équipements publics et privés suffisaient actuellement aux besoins de la population mais qu'à plus long terme les besoins étaient à définir en fonction de la population future. Ils ont également synthétisé les objectifs communaux, dont en premier lieu le renforcement des villages de P. et de C.. La fiche de coordination no 4 du 23 septembre 1994 couvrant le périmètre chemin de V., chemin de Roilbot, chemin des Cornillons prévoit le maintien du renforcement de la structure de Chambésy-dessous et le respect de l'échelle du bâti existant pour les constructions futures. S'agissant de logements proprement dits, il résulte du procès-verbal du 10 juillet 2001 que 130 logements sont en cours de construction à P.-parc et que plusieurs projets sont en attente.

ii) S'agissant de l'absence d'un projet précis, et comme on l'a vu plus haut, la jurisprudence du Tribunal fédéral enseigne que cette exigence est toute relative.



Cela étant, dans les causes dont le tribunal de céans, puis le Tribunal fédéral, ont eu à connaître, à défaut de projet précis, l'exercice du droit de préemption querellé démontrait la volonté des autorités d'exercer leur droit de préemption légal dans le respect de la LGL. Ainsi, dans l'arrêt P., la commune concernée entendait acquérir la parcelle pour y construire des logements pour personnes âgées, préoccupation qui ressortait de longue date des délibérations communales (ATA P. du 1er septembre 1998, confirmé par ATF du 9 février 1999). De même dans l'arrêt G., un PLQ avait été soumis à enquête publique et le secteur concerné était en voie d'urbanisation (ATA G. du 29 août 1990, confirmé par ATF du 3 juin 1991). Plus récemment, le tribunal de céans a eu à connaître de l'exercice du droit de préemption cantonal pour une parcelle située dans un secteur fortement densifié durant la dernière décennie du vingtième siècle. Il n'y avait certes pas de projet précis sur la parcelle en cause, mais l'acquisition de cette dernière devait permettre aux autorités de parachever l'édification d'immeubles de logements et par-là même de remédier à la pénurie de logements à Genève (ATA M. du 4 septembre 2001).

iii) Force est de constater qu'il en va différemment dans la présente cause où la commune n'est pas à même d'établir l'existence de besoins précis auxquels il pourrait être répondu de manière adéquate par l'utilisation de la parcelle concernée. Si l'on ne peut reprocher à la commune sa volonté de s'attribuer des terrains de réserve n'ayant aucune destination précise à moyen ou à long terme, on peut en revanche s'interroger sur le bien-fondé de l'utilisation du droit de préemption légal octroyé par la LGL en vue de la construction future d'équipements publics plutôt que celle de logements.

7. Dans la pesée des intérêts auxquels il doit céder, le Tribunal administratif constate qu'à l'intérêt privé du recourant à devenir propriétaire de l'immeuble s'oppose l'intérêt public à ce que la commune devienne propriétaire de ladite parcelle pour y construire dans quelques années des logements, mais surtout des équipements publics. Or, ce but échappe manifestement à celui de la LGL. Dès lors, et si en soi l'intérêt public de la commune mérite protection, il faut admettre que l'exercice de son droit de préemption selon la LGL est contraire au but de cette loi. Au surplus, comme vu ci-dessus, les conditions pour l'exercice de ce droit ne sont pas réunies.

Le recours sera ainsi admis et la décision attaquée annulée.

8. Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu. Une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera allouée au recourant, à la charge de la commune.

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

déclare recevable le recours interjeté le 15 août 2001 par Monsieur C. P. contre la décision de la Commune de P.-C. du 11 juillet 2001;

**au fond :**

l'admet;

annule la décision du 11 juillet 2001 de la commune de P.-C.;

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

alloue à Monsieur C. P. une indemnité de procédure de CHF 2'000.-, à la charge de la commune de P.-C.;

communique le présent arrêt à Me Bénédicte Fontanet, avocat du recourant, ainsi qu'à Me François Bolsterli, avocat de l'intimée.

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

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

C. Del Gaudio-Siegrist                      Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci