

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/646/2011-AMENAG

ATA/585/2011

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 13 septembre 2011

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Dominique Burger, avocate

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. Monsieur A_____ est propriétaire de la parcelle n° _____ du cadastre de la commune de Chêne-Bourg, d'une surface de 750 m² à l'adresse 13, avenue du Y_____, sur laquelle est édiflée une villa. Ce terrain est situé en 5^{ème} zone de développement 4 B.

2. Le 7 décembre 2010, M. A_____ a promis de vendre ce terrain à Madame B_____ et Monsieur O_____ (ci-après : les époux O_____), pour le prix de CHF 1'910'000.-.

Le lendemain, le notaire ayant instrumenté la promesse de vente a écrit au Conseil d'Etat, afin de savoir si l'Etat de Genève entendait exercer son droit de préemption.

3. Par plis recommandés du 23 décembre 2010, le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département) a interpellé, d'une part, M. A_____, et, d'autre part, les époux O_____. L'Etat de Genève étudiait la possibilité de se porter acquéreur de la parcelle en cause et d'exercer son droit de préemption. Une éventuelle densification du périmètre concerné était envisagée. Le prix convenu entre les parties paraissait élevé et une expertise avait été demandée à l'office du logement (ci-après : OLO) concernant ce terrain. Les destinataires de ce courrier étaient invités à préciser les éléments constitutifs du prix.

Les époux O_____ n'ont pas retiré ce courrier recommandé.

4. Le 6 janvier 2011, l'OLO a estimé la valeur de ce bien immobilier à CHF 1'690'000.-, soit CHF 853'230.- pour le terrain et CHF 801'935.- pour le bâtiment, auxquels il fallait ajouter CHF 25'000.- pour le raccordement aux services publics.

5. M. A_____ a précisé, le 10 janvier 2011, que la villa était en parfait état d'entretien et qu'elle avait été entièrement rénovée. Elle offrait des prestations et des finitions de très haute qualité et le prix fixé dans la promesse de vente correspondait à celui des immeubles comparables du quartier. Il avait reçu, après s'être engagé auprès des époux O_____, une offre de CHF 2'000'000.-.

6. Le 2 février 2011, le Conseil d'Etat a informé le notaire ayant instrumenté l'acte que l'Etat de Genève entendait exercer son droit de préemption, pour le prix de CHF 1'690'000.-.

La parcelle, située dans un périmètre dont la localisation, à proximité de la gare de Chêne-Bourg prévue dans le projet de ligne de chemin de fer

Cornavin/Eaux-Vives/Annemasse (ci-après : CEVA), était stratégique pour l'agglomération et destinée à accueillir des fonctionnalités résidentielles et économiques, avec une densité nettement plus importante que celle existant actuellement. La direction de l'aménagement du territoire avait décidé d'initier prochainement une procédure visant à remplacer la zone de développement 4B par une zone de développement 3. Depuis le début de l'année 2011, il exercerait son droit de préemption pour toutes les opérations de vente ne s'insérant pas dans la mise en œuvre des objectifs visés. Le prix avait été fixé en se fondant sur l'expertise de l'OLO, de manière à pouvoir traiter de façon égale tous les propriétaires qui se trouveraient dans des conditions identiques. S'il n'était pas accepté par M. A_____, il serait fait application de la procédure d'estimation prévue par la loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930 (LEx - RS 711).

7. Le 2 mars 2011, M. A_____ a saisi la chambre administrative de la section administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) d'un recours contre la décision précitée, concluant à son annulation.

Construite en 1911, la villa avait été rénovée en l'an 2000, ces travaux ayant coûté CHF 100'000.-. Le quartier était principalement constitué de villas individuelles et des autorisations de transformer les bâtiments existants avaient été délivrées au cours des années 2009 et 2010. La procédure de modification de zone n'avait pas encore été initiée et l'Etat ou des promoteurs immobiliers n'étaient propriétaires d'aucune parcelle dans le périmètre concerné. L'objectif poursuivi par l'autorité, soit la construction de logements sociaux, ne pouvait être concrétisé avant de très nombreuses années. La décision violait en conséquence l'art. 3 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05).

Elle violait aussi le principe de l'égalité de traitement, dès lors que seule sa propriété avait fait l'objet d'une telle décision. Le changement de pratique n'avait pas été annoncé alors qu'une telle annonce lui aurait permis de louer son bien.

8. Le 4 mai 2011, le Conseil d'Etat s'est opposé au recours, reprenant et développant les éléments figurant dans la décision initiale.

Une étude d'aménagement allait être engagée en juin 2011 concernant le déclassement de la zone, dont la modification formelle était prévue durant l'automne 2011. Le plan directeur de la commune de Chêne-Bourg envisageait aussi une éventuelle adaptation du périmètre en vue de le densifier.

Depuis la modification de la pratique décidée début 2011 par le Conseil d'Etat, aucune autorisation n'avait été octroyée et un refus avait été notifié, fondé sur l'art. 13b al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).

9. Le 6 mai 2011, la chambre administrative a accordé aux parties un délai échéant le 6 juin 2011 pour demander d'éventuels actes d'instruction complémentaires.
10. Le 18 mai 2011, M. A_____ a souhaité que l'autorité intimée communique le nombre de cas dans lesquels l'Etat de Genève avait exercé son droit de préemption au cours des vingt dernières années, en précisant les dossiers dans lesquels l'objectif de construction poursuivi par l'exercice de ce droit avait été atteint.
11. Le 6 juin 2011, le Conseil d'Etat a relevé que le plan directeur de la commune de Chêne-Bourg avait été approuvé le 16 mars 2011. L'arrêté d'approbation précisait que la partie sud du Plateau de Bel-Air devait faire rapidement l'objet d'un changement de zone afin d'être fortement densifiée à moyenne échéance. L'exercice du droit de préemption avait été demandé à trois reprises dans le périmètre concerné, soit le 19 octobre 2010 (parcelle n° _____), le 1^{er} décembre 2010 (parcelle n° _____), ainsi que sur la parcelle n° _____, à une date non précisée.

Il existait un intérêt public évident à la construction de logements à des prix abordables dans le canton de Genève et le fait qu'un délai de plusieurs années s'écoule entre l'exercice du droit de préemption et la concrétisation du projet ne permettait pas de nier l'existence de cet intérêt.

12. Le 5 juillet 2011, M. A_____ a exercé son droit à la réplique. Le département avait délivré des autorisations de transformer des bâtiments dans le périmètre concerné en 2009 et 2010 et lui même ne pouvait s'attendre à un brusque changement de pratique. Le CEVA, dans le cadre duquel s'inscrivait le développement invoqué, était à l'étude depuis de nombreuses années. La jurisprudence prévoyait que la concrétisation du projet de construction permettant à l'Etat de préempter devait pouvoir se réaliser dans un avenir pas trop éloigné. Au surplus, la décision d'acquérir le bien immobilier à un prix inférieur de CHF 220'000.- à celui prévu par l'acte de vente violait le principe de la proportionnalité.
13. Le 6 juillet 2011, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. a. Le recourant a demandé, à titre d'acte d'instruction, que l'autorité intimée communique la liste des cas d'exercices du droit de préemption durant les vingt dernières années, en précisant ceux pour lesquels les objectifs de construction avaient été réalisés.

b. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 ; 127 I 54 consid. 2b p. 56 ; 127 III 576 consid. 2c p. 578 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 p. 158 ; Arrêts du Tribunal fédéral 2C_58/2010 du 19 mai 2010 consid. 4.3 ; 4A_15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.2 et les arrêts cités ; ATA/432/2008 du 27 août 2008 consid. 2b).

En l'espèce, les informations que le recourant souhaiterait obtenir ne sont pas en lien direct avec la présente procédure et ne sont pas aptes à modifier la solution du litige. La chambre administrative refusera d'y procéder. Elle a reçu de l'intimée les renseignements topiques relatifs au périmètre concerné de sorte que la cause est en état d'être jugée.

3. Selon l'art. 3 al. 1 LGL, les bien-fonds sis notamment en zone de développement, pouvant être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat et des communes intéressées. Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux fins de construction de logements au sens de la LGL

Le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner un bien-fonds soumis au droit de préemption doit en informer immédiatement le Conseil d'Etat et la commune du lieu de situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte au registre foncier. Si le Conseil d'Etat envisage de préempter, il doit interpellier préalablement le propriétaire et le tiers-acquéreur en leur faisant part de ses intentions et leur offrir la possibilité de faire valoir leurs moyens (art. 4 al. 1 et 2 LGL).

Le Conseil d'Etat dispose d'un délai de 60 jours depuis le dépôt de l'acte au registre foncier pour notifier aux parties sa décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés par lui. A défaut d'acceptation de ces conditions, il doit recourir à la procédure prévue en cas d'expropriation (art. 5 al. 1 LGL), c'est-à-

dire acquérir, par voie d'expropriation aux fins de construction de logements d'utilité publique, les terrains faisant l'objet du droit de préemption, conformément aux dispositions de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx-GE - L 7 05).

4. a. L'exercice du droit de préemption constitue une restriction de droit public à la propriété qui n'est admissible que si elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité (art. 36 Cst.).

b. Les articles 2 et 3 al. 1 LGL disposent que, dans le cadre de leur politique générale d'acquisition de terrains, le canton et les communes jouissent d'un droit de préemption sur les bien-fonds situés en zone de développement, dans le but d'y construire des logements d'utilité publique. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif, cette base légale et l'intérêt public ainsi poursuivis, à savoir contribuer à la politique sociale du logement, permettent de restreindre valablement la garantie constitutionnelle de la liberté économique et de la garantie de la propriété, dans le respect du principe de la proportionnalité (ATA/591/2007 du 20 novembre 2007, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 du 24 novembre 2008, et les références citées).

c. L'exercice du droit de préemption par une collectivité publique en application de la LGL n'implique pas nécessairement la présentation d'un projet de construction détaillé. Le Tribunal fédéral a reconnu 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 satisfaits tôt ou tard, dans un avenir qui n'est pas trop éloigné (Arrêt du Tribunal fédéral C.R. c. Conseil d'Etat du canton de Genève du 23 janvier 1985 consid. 5c). Lorsqu'elle acquiert un bien-fonds par voie de préemption, l'autorité doit déterminer si l'acquisition du terrain concerné est opportune du point de vue de sa politique en faveur de la construction de logements, en tenant compte de la situation et des caractéristiques 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 en prenant en considération et éventuellement en anticipant les facteurs propres à influencer le développement du secteur (ATF 114 Ia 17). Au stade de l'exercice du droit de préemption, l'autorité n'a donc pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé. Elle doit 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 du 24 novembre 2008, précité ; T : TANQUEREL, Le droit de préemption légal des collectivités publiques, *in* La maîtrise du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, 2009, p. 156 et ss.).

5. En l'espèce, la procédure que l'autorité a suivi pour exercer son droit de préemption est conforme à celle prévue aux art. 3 et ss LGL.

L'existence d'un intérêt public à la réalisation de logements sociaux dans le canton de Genève est notoire. Il est de plus confirmé par les statistiques les plus récentes, selon lequel le taux de vacance est de 0,25 %, (cf. communiqué de presse de l'office cantonal de la statistique du 9 août 2011 ; http://www.ge.ch/statistique/tel/compresse/2011/geneve_cp_2011_26.pdf) soit très inférieur au seuil de fluidité du marché (1,5 ou 2 %).

D'une part, les explications données par l'autorité intimée démontrent que l'approche politique en faveur de la construction de logements dans ce secteur est cohérente. La parcelle du recourant est située dans une zone de développement 4 B que l'autorité entend modifier en zone de développement 3, étant précisé qu'une forte densification du secteur est prévue dans le plan directeur communal. D'autre part, l'impact de la création d'une gare qui jouxte directement le secteur concerné, confirme aussi cette analyse.

Encore faut-il, selon la jurisprudence, que l'on admette que la construction d'immeubles puisse se réaliser "à moyen terme" ou "dans un avenir pas trop éloigné". A cet égard, la chambre administrative retiendra que le processus initié par le Conseil d'Etat vient de commencer et que cette autorité a démontré, notamment en indiquant les autres cas dans lesquels elle avait fait usage de son droit de préemption, vouloir poursuivre fermement l'urbanisation du secteur. Certes, cette dernière prendra plusieurs années puisqu'elle implique tant une modification de zone que l'élaboration d'un plan localisé de quartier. Cette durée ne pourra toutefois qu'être abrégée par la maîtrise foncière, par l'Etat, d'une partie des parcelles concernées. De plus, le fait d'exercer le droit de préemption à ce stade permet d'éviter une trop forte pression spéculative et dans ce sens, répond aussi à un intérêt public. (T. TANQUEREL, *op. cit.*, p. 158 ad 3).

Dans ces circonstances, les conditions nécessaires - y compris temporelles - à l'exercice du droit de préemption par une collectivité publique sont remplies.

6. Le recourant soutient aussi que la décision litigieuse violerait le principe de l'égalité de traitement et serait la conséquence d'un changement de pratique qui n'avait pas été annoncé.

Selon la doctrine, une pratique désigne la répétition régulière et constante dans l'application d'une norme par les autorités de première instance. Bien qu'elle ne lie pas le juge, peut avoir indirectement des effets juridiques par le biais du principe de l'égalité de traitement (P. MOOR, *Droit administratif*, vol 1. 1994, ad n° 2.1.5.3).

En l'espèce, il est douteux que le fait d'exercer, ou de ne pas exercer, le droit de préemption de l'Etat lors d'une vente immobilière puisse être qualifié de pratique, dès lors que l'autorité doit, dans chaque cas, examiner les circonstances du cas d'espèce et que ce droit découle de la loi. Même si l'on devait considérer

que tel était le cas, une modification de la pratique sans annonce préalable n'est pas critiquable, dès lors qu'en zone de développement, toutes les ventes peuvent être soumises à cet exercice. Au surplus, l'autorité intimée a indiqué, sans être contredite, qu'elle avait à plusieurs reprises exercé son droit de préemption dans ce secteur, désignant par leur numéro les parcelles concernées. Il ressort en particulier de la consultation du registre foncier en ligne que l'Etat a été inscrit en qualité de propriétaire de la parcelle n° _____ du cadastre de Chêne-Bourg, à l'adresse 8, avenue des X_____ - soit dans le périmètre - concerné le 16 décembre 2010.

7. En dernier lieu, M. A_____ critique le prix que l'Etat lui a proposé pour cette parcelle. Cette question est toutefois exorbitante du présent litige, dès lors qu'une procédure particulière a été prévue par le législateur pour la trancher (art. 5 al. 1 LGL).
8. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émolument de procédure de CHF 1'500.- sera mis à la charge de M. A_____, qui succombe. Vu l'issue du litige, il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 2 mars 2011 par Monsieur A_____ contre la décision du 2 février 2011 du Conseil d'Etat ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de Monsieur A_____ un émolument de CHF 1'500.- ;

dit qu'il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure ;

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 Dominique Burger, avocate du recourant, au Conseil d'Etat, ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Junod et Hurni, juges, M Dumartheray, juge et M. Bonard, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière de juridiction :

M. Tonossi

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :