

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2192/2011-LEX

ATA/444/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 juillet 2012

dans la cause

Monsieur Jean FERRERO

Monsieur François FERRERO

Madame Anne Catherine RONGA

Monsieur Pierre FERRERO

représentés par Me Jean-Jacques Martin, avocat

contre

VILLE DE GENÈVE

EN FAIT

1. Monsieur Jean Ferrero, Monsieur François Ferrero, Madame Anne Catherine Ronga et Monsieur Pierre Ferrero (ci-après : les conjoints Ferrero) sont copropriétaires de la parcelle n° 1'795, feuille 71, de la commune de Genève-Plainpalais, sise à l'avenue Miremont n° 23A.
2. Située en 5^{ème} zone de développement 3, la parcelle n° 1'795 d'une superficie de 889 m² est occupée par une villa et un couvert à voiture.
3. Construite en 1897, la villa fait partie d'un ensemble comptant trois autres villas individuelles et deux maisons doubles sises sur les parcelles n^{os} 1'789, 1'791, 1'792, 1'793, 1'794, 2'278 et 2'279, toutes érigées par l'architecte Emil Usteri pour le compte de la société « Schweizerische Baugesellschaft ».
4. Le 25 mai 2011, les conjoints Ferrero ont vendu la parcelle n° 1'795 à Madame Patricia et Monsieur Pierre Meyer pour le prix de CHF 6'650'000.-.

Le lendemain, le notaire ayant instrumenté l'acte de vente a écrit au Conseil d'Etat, ainsi qu'à la Ville de Genève (ci-après : la ville), afin de savoir si ceux-ci entendaient exercer leur droit de préemption.

5. Le 15 juin 2011, le conseil administratif a saisi le conseil municipal d'une proposition PR-899 en vue d'exercer le droit de préemption de la ville dans le cadre de la vente de la parcelle n° 1'795 au prix de CHF 2'741'000.-.

Ce bien-fonds était adjacent à la parcelle n° 1'793 sise à l'avenue Miremont 23B, dont la ville était propriétaire depuis 1998 grâce à un legs. Ces parcelles offraient une surface totale de 1'851 m² en zone de développement. Elles permettraient la construction d'un bâtiment de logements similaire à ceux qui existaient déjà dans le quartier, soit d'un gabarit de 21 m (R+6+A) avec un potentiel d'environ 25 à 35 logements pour une surface brute de plancher d'environ 3'500 m². Le développement du quartier passerait par l'adoption d'un plan localisé de quartier pouvant modifier les évaluations susmentionnées. Le périmètre faisait actuellement l'objet d'un projet de plan de site n° 29'802-229 initié par le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI) devenu depuis peu le département de l'urbanisme qui se trouvait au stade de l'enquête technique. La ville comptait toutefois s'opposer à cette mesure, dans la mesure où le projet lui ferait perdre tous ses droits à bâtir sur la parcelle n° 1793 sise en zone de développement et allait à l'encontre de ses objectifs. L'aboutissement de l'exercice du droit de préemption dépendait également de l'adoption ou non de ce plan de site.

6. Par courrier du 17 juin 2011, la ville a fait savoir aux consorts Ferrero et aux époux Meyer qu'elle envisageait d'exercer son droit de préemption pour un prix de CHF 2'400'000.-, en vue de construire des logements d'utilité publique sur la parcelle n° 1'795.
7. Par délibération du 27 juin 2011, le conseil municipal a autorisé le conseil administratif à exercer le droit de préemption de la ville sur la parcelle n° 1'795 au prix de CHF 2'400'000.-, aux fins de construction de logements d'utilité publique, ainsi qu'à recourir, cas échéant, à la procédure d'expropriation conformément à l'art. 6 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05). Il a muni sa délibération de la clause d'urgence au sens de l'art. 32 al. 1 let. b de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05), la mise en vigueur de la décision d'exercer le droit de préemption ne pouvant souffrir du retard dû à une éventuelle procédure référendaire.
8. Par courrier du 1^{er} juillet 2011, les consorts Ferrero ont, par l'intermédiaire de leur avocat, demandé au Conseil d'Etat d'annuler la délibération du conseil municipal de la ville du 27 juin 2011, au motif qu'elle contrevenait aux impératifs de conservation du patrimoine consacré par le plan de site n° 29'802-229 en cours d'adoption.

L'exercice par la ville du droit de préemption prévu par la LGL ne pouvait se justifier que par un projet de construction de logements sociaux impliquant la démolition de la villa située sur la parcelle n° 1'795, comme de celle située sur la parcelle voisine lui appartenant. Or, ces deux villas étaient incluses dans le périmètre d'un plan de site promu par le canton, qui en prévoyait le maintien, et dont la mise à l'enquête publique aurait prochainement lieu. Le droit de préemption de la ville heurtait ainsi de plein fouet la politique du Conseil d'Etat, ne reposait sur aucun intérêt public et n'était pas conforme aux buts de la LGL. Le plan de site prévu à cet emplacement était conforme au plan directeur cantonal, tandis qu'il n'existait aucun plan localisé de quartier en force permettant la démolition des deux villas et la construction d'une barre d'immeuble. Le droit de préemption n'était donc justifié par aucun projet actuel et concret de la ville. Celle-ci n'obtiendrait pas les autorisations nécessaires pour réaliser son projet et le droit de préemption portait ainsi sur une parcelle impropre à réaliser les buts d'intérêts publics qui pouvaient seuls justifier son exercice. L'administration avait enfin violé son obligation de respecter le principe de la bonne foi. A aucun moment, elle n'avait attiré leur attention sur les possibilités d'une préemption de la collectivité publique au moment où ils avaient investi près d'un million de francs pour rénover leur maison sous l'œil sévère du SMS.

Le Conseil d'Etat devait ordonner l'apport de la procédure de plan de site, l'audition de Mme Sabine Nemeč-Piguet, conservatrice des monuments auprès du DCTI, comme de son homologue à la ville, Monsieur Philippe Beuchat. Il devait

également procéder à un transport sur place. Étant touchés par la délibération du 27 juin 2011, eux-mêmes devaient être partie à la procédure.

9. Considérant que le pli précité du 1^{er} juillet 2011 constituait un recours, le service de surveillance des communes du département de l'intérieur et de la mobilité (ci-après : DIM) devenu depuis peu le département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement, l'a transmis à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) pour raison de compétence.

Au regard des actes d'instruction demandés, des conclusions prises et des arguments soulevés, la demande en annulation de la délibération du 27 juin 2011 s'apparentait plus à un recours qu'à une plainte à l'autorité de surveillance. Les délibérations communales étaient susceptibles d'être attaquées par des tiers intéressés auprès de la chambre administrative à teneur des art. 85 ss LAC. L'approche des recourants, qui se plaignaient uniquement de violations de la LGL, s'inscrivait parfaitement dans ce cadre.

En application de l'art. 64 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), le recours était, partant, transmis d'office à la chambre administrative, les consorts Ferrero en étant informés par courrier séparé.

10. Par courrier recommandé du 18 juillet 2011, le département des constructions et de l'aménagement de la ville a informé les consorts Ferrero et les époux Meyer de la décision du conseil municipal d'exercer le droit de préemption communal dans le cadre de la vente de la parcelle n° 1'795 au prix de CHF 2'400'000.-.

Cette décision pouvait faire l'objet d'un recours à la chambre administrative sur le principe de l'exercice du droit de préemption dans les trente jours dès réception de la présente. Indépendamment de cela, le vote du conseil municipal devait en outre être avalisé par le Conseil d'Etat.

11. Le 21 juillet 2011, les consorts Ferrero ont fait savoir au Conseil d'Etat qu'ils s'opposaient à la transmission de leur courrier du 1^{er} juillet 2011 à la chambre administrative.

En matière de droit de préemption, les délibérations des communes n'étaient pas exécutoires tant qu'elles n'avaient pas été approuvées par le Conseil d'Etat. Cette approbation n'avait en l'espèce pas encore eu lieu et c'est à cette procédure qu'eux-mêmes avaient voulu participer activement. La délibération querellée constituait une véritable décision individuelle qui emportait une atteinte grave à la garantie de la propriété. Leurs arguments et demandes d'actes d'instruction ne pouvaient ainsi pas être écartés sans autre, sous peine de porter atteinte à leur qualité de partie dans la procédure d'approbation. Ils transmettaient donc à

nouveau leur courrier du 1^{er} juillet 2012 et ses annexes, afin que ceux-ci figurent au dossier de la procédure d'approbation.

12. Le 9 août 2011, la présidente du DIM, a informé les consorts Ferrero de la décision du Conseil d'Etat de suspendre la procédure d'approbation de la délibération du 27 juin 2011 jusqu'à droit jugé sur leur recours du 1^{er} juillet 2011.

Celui-ci avait, comme tout recours, un effet suspensif, l'écriture du 1^{er} juillet 2011 ayant *de facto* suspendu la procédure d'approbation de la délibération litigieuse. Dite procédure ne concernait au surplus que la commune et le Conseil d'Etat et n'était en aucun cas ouverte à des tiers, à l'exception d'un recours par devant les juridictions administratives.

13. Le 12 septembre 2011, la ville s'est déterminée sur le courrier des consorts Ferrero du 1^{er} juillet 2011.

La jurisprudence avait déjà précisé que c'était la décision par laquelle une commune informait un particulier de l'exercice de son droit de préemption qui était sujette à recours et non pas la délibération du conseil municipal portant sur l'exercice de ce droit. Représentés par un avocat, les consorts Ferrero avaient été expressément informés de la possibilité de recourir à la chambre administrative, comme du fait indépendant que le Conseil d'Etat devait encore approuver le vote du conseil municipal. Ils avaient néanmoins volontairement choisi de s'adresser au Conseil d'Etat, se fondant sur l'art. 70 al. 1 let. d LAC pour solliciter l'annulation de la délibération du 27 juin 2011, plutôt que de recourir contre la décision du 18 juillet 2011. Or, cette délibération n'était pas sujette à recours. C'était donc à tort que le courrier des consorts Ferrero du 1^{er} juillet 2011 avait été transmis à la chambre administrative. La décision portant sur l'exercice du droit de préemption, seule sujette à recours, avait par ailleurs été notifiée aux consorts Ferrero le 18 juillet 2011, soit après leur courrier au Conseil d'Etat du 1^{er} juillet 2011. Pour ce motif également, ce dernier ne pouvait ainsi pas être considéré comme un recours contre la décision de préemption qui était postérieure. S'il devait malgré tout être considéré comme tel, le recours devrait être déclaré irrecevable, faute de porter sur une décision susceptible d'en être l'objet.

Subsidiairement, le recours devrait être rejeté, l'exercice par la ville de son droit de préemption à l'occasion de la vente de la parcelle n° 1'795 étant parfaitement fondé.

14. Par acte du 13 septembre 2011, les consorts Ferrero ont recouru auprès de la chambre administrative contre la décision de la ville du 18 juillet 2011, concluant principalement à son annulation « sous suite de frais et dépens ».

Enregistrée sous numéro de cause n° A/2757/2011, dite procédure fait l'objet d'un autre arrêt rendu ce jour par la chambre administrative (ATA/445/2012).

15. Le 30 novembre 2011, les consorts Ferrero ont répliqué, en concluant à ce que la chambre administrative constate que leur courrier du 1^{er} juillet 2011 n'était pas un recours et raye la cause du rôle « sous suite de dépens ».

Ils n'avaient jamais voulu recourir, par courrier du 1^{er} juillet 2011 au Conseil d'Etat, contre la délibération du 27 juin 2011 et souhaitaient uniquement intervenir dans la décision d'approbation à rendre en application de l'art. 70 al. 1 let. d LAC. En revanche, ils avaient bien recouru, par acte du 13 septembre 2011, contre la décision de la ville du 18 juillet 2011, objet de la cause n° A/2757/2011. Il était donc inutile de maintenir la présente procédure qui avait fait l'objet d'un malentendu.

16. Le 23 décembre 2011, la ville Genève a dupliqué.

Les conclusions des consorts Ferrero rejoignaient les siennes s'agissant de la recevabilité. Elle s'opposait par contre à ce que les dépens soient mis à sa charge. Il convenait plutôt d'appliquer l'art. 87 al. 1 2^{ème} phrase LPA par analogie et de ne pas la condamner à des dépens. Cela se justifiait puisqu'elle avait pris les mêmes conclusions que les consorts Ferrero et que le courrier du 1^{er} juillet 2011 avait été transmis à la chambre administrative par le Conseil d'Etat.

17. Le 3 janvier 2012, le juge délégué a informé les parties que l'instruction de la cause lui paraissait terminée. Cela étant, un délai, subséquentement prolongé au 3 février 2012, leur était imparti pour formuler toute requête complémentaire.

18. Par courrier du 2 février 2012, la ville a annoncé qu'elle n'avait pas de requête complémentaire à formuler. Les consorts Ferrero en ont fait de même le 3 février 2012.

19. Le 6 février 2012, la chambre administrative a informé les parties que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Selon l'art. 64 LPA, le recours est formé par écrit et adressé à la juridiction administrative appelée à en connaître (al. 1). Le recours adressé à une autorité incompétente est transmis d'office à la juridiction administrative compétente et le recourant en est averti. L'acte est, dans un tel cas, réputé déposé à la date à laquelle il a été adressé à la première autorité (al. 2).

Par courrier du 1^{er} juillet 2011, les consorts Ferrero ont en l'espèce demandé au Conseil d'Etat d'annuler la délibération du 27 juin 2011 autorisant la ville à exercer son droit de préemption dans le cadre de la vente de la parcelle n° 1'795, en vue de la construction de logements sociaux. Le Conseil d'Etat a considéré ce courrier comme un recours et l'a transmis d'office à la chambre administrative, dont il convient d'examiner la compétence.

2. Selon l'art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), et sous réserve des compétences dévolues à la chambre des assurances sociales de la Cour de justice, la chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative. Sauf exceptions prévues par la loi, les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1, let. a et e, et 57 LPA sont en principe attaquables devant elle (art. 132 al. 2 LOJ). Il en va notamment ainsi des décisions cantonales ou communales qui mettent en œuvre le droit de préemption prévu aux art. 3 à 5 LGL.
3. Au niveau communal, les décisions relatives à l'exercice d'un droit de préemption sont prises par délibération du conseil municipal (cf. art. 30 al.1 let. k LAC). Il revient au conseil administratif d'exécuter celle-ci (art. 48 let. g LAC). Dans le système prévu par la LGL, le conseil administratif - ou l'un de ses départements agissant sur délégation - doit en particulier notifier, de manière séparée, aux parties liées par l'acte la décision communale relative à l'exercice du droit de préemption prévu par l'art. 3 LGL (art. 5 al. 2 LGL). Cette décision informant les particuliers concernés des résultats du vote du conseil municipal est susceptible de recours auprès de la chambre administrative dans les 30 jours suivant sa notification (art. 62 al.1 let. a LPA).
4. S'agissant de la délibération du conseil municipal en tant que telle, elle est astreinte au contrôle du Conseil d'Etat qui, en sa qualité d'autorité de surveillance des communes (art. 61 LAC), doit s'assurer de leur validité. Certaines délibérations, dont celles concernant l'exercice d'un droit de préemption (art. 70 al. 1 let. d LAC), ne sont en outre exécutoires qu'après avoir été approuvées par le Conseil d'Etat. Ce dernier a, au demeurant, la compétence d'annuler toute délibération du conseil municipal prise en dehors des séances légalement convoquées ou en violation des lois et règlements en vigueur, en vertu des art. 67 et 70 al. 2 et 3 LAC. La jurisprudence a en effet confirmé que les délibérations visées par l'art. 67 LAC incluaient toutes les décisions prises par un conseil municipal dans l'exercice de ses fonctions délibératives énumérées à l'art. 30 LAC (ATA/838/2010 du 30 novembre 2010, consid. 5b ; ATA/630/2009 du 1^{er} décembre 2009, consid. 7).
5. Enfin, selon l'art. 86 LAC, lorsqu'une délibération d'un conseil municipal fait l'objet d'un recours à la chambre administrative, ce recours est communiqué au Conseil d'Etat, qui a accès au dossier de la cause (al. 1). La chambre

administrative peut impartir un délai convenable au Conseil d'Etat pour décider s'il entend annuler la délibération attaquée en application de l'art. 67 LAC (al. 2).

Cette disposition vise les cas relativement rares où une délibération d'un conseil municipal porte sur une décision administrative et est ainsi susceptible d'être attaquée par un recours à la chambre administrative. Dans une telle hypothèse, la procédure devant cette juridiction peut entrer en concurrence avec la surveillance exercée par le Conseil d'Etat en vertu de l'art. 67 LAC. En permettant à la chambre administrative d'impartir à ce dernier un délai convenable pour décider s'il entend annuler la délibération attaquée en application de l'art. 67 LAC, le législateur a voulu éviter qu'une procédure judiciaire soit poursuivie inutilement ou que des décisions divergentes ne soient rendues (cf. MGC [En ligne], Séance 54 du 4 décembre 1997, Disponible sur http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/540102/54/540102_54_partie34.asp [consulté le 18 juin 2012]).

6. Dans le cas d'espèce, les consorts Ferrero ont délibérément adressé leur requête en annulation de la délibération du 27 juin 2011 au Conseil d'Etat, compte tenu des compétences revenant à cette autorité à teneur de l'art. 67 LAC, comme du fait que la délibération en cause devait lui être soumise pour approbation en vertu de l'art. 70 al.1 let. d LAC.

Ils ont procédé de la sorte, avant que la ville ne les informe, le 18 juillet 2011, de sa décision d'exercer le droit de préemption dans le cadre de la vente de leur parcelle. Or, dans le système de la LGL, c'est cette notification qui, comme indiqué ci-dessus, fait courir le délai de recours dans lequel une telle décision peut être portée devant la chambre administrative (ATA/800/2005 du 22 novembre 2005, consid. 3).

Tant au Conseil d'Etat qu'à la chambre administrative, les consorts Ferrero ont en outre expliqué qu'ils n'avaient jamais voulu recourir contre la délibération du 27 juin 2011, mais uniquement faire entendre leur voix dans la procédure d'approbation prévue par l'art. 70 al. 1 let. d LAC. Contre la décision de la ville d'exercer son droit de préemption, ils ont par ailleurs formellement recouru auprès de la chambre administrative, par acte du 13 septembre 2011, objet de la cause A/2757/2011.

Dans la mesure où les consorts Ferrero n'entendaient pas former recours contre la délibération du 27 juin 2011 par leur courrier du 1^{er} juillet 2011, la présente procédure n'a donc pas d'objet et doit, partant, être rayée du rôle.

7. Vu l'issue de la cause, aucun émolument ne sera perçu à charge de l'une ou l'autre des parties qui ont toutes deux conclu à ce que la cause soit rayée du rôle. Bien qu'ils en aient requis une, il ne se justifie pas, pour le même motif, d'allouer

aux consorts Ferrero une indemnité de procédure à charge de la ville (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

constate que le courrier adressé au Conseil d'Etat le 1^{er} juillet 2011 par Monsieur Jean Ferrero, Monsieur François Ferrero, Madame Anne Catherine Ronga et Monsieur Pierre Ferrero ne constitue pas un recours contre la délibération du conseil municipal de la Ville de Genève du 27 juin 2011 ;

raye la cause du rôle, dans la mesure où celle-ci n'a pas d'objet ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité ;

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 ;

communique le présent arrêt à Me Jean-Jacques Martin, avocat de Messieurs Jean Ferrero, François Ferrero, Pierre Ferrero et de Madame Anne Catherine Ronga, ainsi qu'à la Ville de Genève et, pour information, au Conseil d'Etat et au service de surveillance des communes.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Hurni et Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière de juridiction a.i. :

C. Sudre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :