

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/976/2014-AMENAG

ATA/970/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 décembre 2014

dans la cause

ANLAGESTIFTUNG SWISS LIFE

représentée par Me Pascal Petroz, avocat

contre

COMMUNE DU GRAND-SACONNEX

représentée par Me Bertrand Reich, avocat

et

BÂLOISE VIE SA, appelée en cause

représentée par Me Yves de Coulon, avocat

EN FAIT

- 1) La Bâloise Vie SA, société anonyme ayant son siège à Bâle, inscrite au registre du commerce de Bâle-Ville (ci-après: la vendeuse), est propriétaire de la parcelle n° 886 de 346 m² sise chemin Francois-Lehmann 18, sur la commune du Grand-Saconnex (ci-après: la commune).

Sur la parcelle est érigé le bâtiment n° 1'016 de 346 m² consistant en une habitation à plusieurs logements. Il s'agit d'un immeuble de huit étages, constituant l'extrémité d'une barre d'immeubles, qui s'étend du 17 au 7, chemin Taverney et se poursuit du 6 au 18 (parcelles n° 880 à n° 886) chemin François-Lehmann.

La parcelle n° 886 est située en zone agricole de développement 3.

- 2) La parcelle fait l'objet d'un traitement dans le plan directeur communal (ci-après : PDCom) du 30 janvier 2006, adopté par résolution du 10 avril 2006 par le Conseil municipal de la commune (ci-après: le Conseil municipal) et approuvé par arrêté du Conseil d'État du 26 juillet 2006.

Selon le PDCom, « le taux de logements subventionnés s'élève à 15,62 %, soit 697 logements (octobre 2005). En y ajoutant les logements subventionnés par la commune (92), le taux atteint 17,74 %. Avec les développements encore prévus au Pommier notamment, la commune pourrait atteindre 20 % soit l'équivalent de l'objectif cantonal visant à constituer un socle de 20 % de logements économiques. Les zones à bâtir destinées au logement représentent 90 % des zones à bâtir communales (hors aéroport). Celles-ci sont schématiquement réparties en 3 types de zones : la zone de villas qui occupe environ 103 hectares (ci-après : ha), soit 54 % de la zone à bâtir communale (hors zone aéroportuaire) ; la zone 4B (ordinaire, protégée et de développement), située essentiellement le long de la route de Colovrex, et à l'amont de la route de Ferney. Celle-ci occupe 24,5 ha, soit environ 13 % de la zone à bâtir communale (hors zone aéroportuaire) ; la zone de développement 3 couvrant essentiellement les quartiers de La Tour et du Pommier et représentant 42,2 ha, soit 22 % de la zone à bâtir communale (hors zone aéroportuaire). Le potentiel à l'intérieur des zones à bâtir légalisées est relativement faible. Il consiste essentiellement dans la réalisation des soldes des plans localisés de quartier (ci-après PLQ) légalisés (Pommier, Jonc, ch. des Fins) et dans la densification de la zone de villas. Ce potentiel représente environ 2'500 nouveaux habitants pour les dix - quinze prochaines années si le rythme de construction de cette dernière décennie se poursuit de manière similaire. Au-delà de 2015, le potentiel constructible légalisé pour l'habitat devrait être presque entièrement épuisé. Selon la situation légale actuelle, ce potentiel d'urbanisation peut être estimé à une centaine de logements, notamment par la

densification des quartiers de villas du Jonc et du Marais et dans le PLQ ch. des Fins / ch. du Pommier / ch. Moïse-Duboule, mais sans compter le potentiel constructible. »

- 3) La parcelle n° 886 fait l'objet d'une mention au registre foncier (ci-après : RF) d'un droit de préemption au profit de l'État de Genève et de la commune selon la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05).
- 4) La société Anlagestiftung Swiss Life (ci-après : l'acquéreuse) est une fondation de prévoyance ayant son siège à Zurich, inscrite au registre du commerce dudit canton.
- 5) En date du 18 décembre 2013, par-devant Maître Caroline Michel, notaire à Genève, la vendeuse, d'une part, et l'acquéreuse, d'autre part, ont conclu un contrat de vente portant sur la parcelle n° 886 pour un montant de CHF 8'100'000.-.
- 6) Par courriers du 18 décembre 2013, Me Michel a informé le Conseil d'État et la commune de la conclusion de cette vente et requis qu'ils lui indiquent s'ils entendaient exercer leur droit de préemption sur la parcelle de la vendeuse.
- 7) Par courrier du 21 janvier 2014, la commune a informé Me Michel qu'elle attendait la décision de l'État de Genève avant de faire part de sa détermination.
- 8) Par courrier du 18 février 2014, l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF), a informé Me Michel que l'État renonçait à faire usage de son droit de préemption.
- 9) Lors de sa séance de délibération du 24 février 2014, le Conseil municipal a décidé d'autoriser le Conseil administratif de la commune (ci-après: le Conseil administratif) à exercer le droit de préemption de la commune sur la parcelle n° 886, aux conditions fixées dans l'acte de vente.

La décision du Conseil municipal a été prise à l'unanimité des vingt membres présents. Il ressortait de l'exposé des motifs que la commune souhaitait acquérir des propriétés sur son territoire. À cet effet, elle avait acheté, au cours de la dernière décennie, plusieurs parcelles dont certaines avec logements habités. Ces derniers étaient gérés par une régie de la place. Les locataires actuels de l'immeuble situé sur la parcelle n° 886 au 18, chemin François-Lehmann y habitaient, pour la plupart, depuis de nombreuses années. Les loyers étaient modérés, ce qui correspondait à la philosophie de la commune qui souhaitait maintenir un socle de 20 % de logements à caractère social. Selon le rapport d'expertise et l'estimation de l'immeuble établis à la demande de la commune, l'état d'entretien général du bâtiment était bon et la valeur vénale actuelle admise correspondait au prix de vente. Trente-trois places de stationnement extérieures étaient incluses dans le prix de vente.

- 10) Le 5 mars 2014, le Conseil administratif a informé Me Michel que le Conseil municipal l'avait autorisé à exercer le droit de préemption communal sur la parcelle n° 886.
- 11) Le 19 mars 2014, l'acquéreuse a fait part de sa surprise au Conseil administratif suite à sa décision du 5 mars 2014. Avant de recourir, celle-ci souhaitait que la commune reconsidère sa position.
- 12) Par correspondance du 25 mars 2014, le maire de la commune s'est « étonné de la surprise » de l'acquéreuse. Celle-ci ne s'était pas manifestée auparavant. L'exercice du droit de préemption par une collectivité publique en application de la LGL n'impliquait pas nécessairement la présentation d'un projet de construction détaillé. La ville du Grand-Saconnex poursuivait, depuis des années, de manière constante, une politique sociale visant à favoriser la constitution d'un parc de logements d'utilité publique en mains publiques.

Après examen, la commune avait considéré que la parcelle concernée présentait le double intérêt d'être déjà bâtie, mais de comporter également une possibilité de construction de nouveaux logements sociaux, par le biais d'une surélévation. En qualité de collectivité, la commune ne pouvait renoncer à sa politique sociale du logement, que la nouvelle constitution cantonale encourageait, puisqu'elle stipulait que « le droit au logement est garanti » et que « le canton aide financièrement les communes qui accueillent de nouveaux logements, notamment d'utilité publique ».

- 13) Par acte du 3 avril 2014, déposé auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), l'acquéreuse a recouru contre la décision de la commune du 5 mars 2014.

Elle a conclu à l'annulation de la décision entreprise, à l'allocation d'une indemnité au titre de dépens, les frais devant être laissés à la charge de l'État.

Elle tenait grief à l'intimée d'un mauvais exercice du droit de préemption. La décision de la commune n'avait jamais été adressée aux parties ayant signé l'acte de vente, mais seulement au notaire. Pour ce seul motif, la décision querellée devait être annulée.

La décision litigieuse ne contenait aucune motivation, même sommaire. La recourante n'était pas en mesure de comprendre le bien-fondé de la décision et d'exercer son droit de recours à bon escient. L'obligation de motiver était violée. Enfin, la commune avait omis de désigner le document comme décision et d'indiquer les voies et délai de recours.

La décision violait l'art. 36 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101). Celle-là restreignait les droits

fondamentaux de l'acquéreuse, soit la garantie de sa propriété et de sa liberté économique.

Une telle restriction devait se fonder sur une base légale, que la commune avait, dans le cas d'espèce, détournée. La LGL avait prévu un droit de préemption qui ne pouvait s'exercer qu'aux fins de construction de logements. Or, un immeuble était déjà érigé sur la parcelle litigieuse. Il comprenait trente-deux appartements de cinq, quatre et deux pièces, ainsi qu'un parking de trente-trois places. Les appartements étaient tous loués à des particuliers sur la base de loyers libres. Dans le cadre de la délibération du Conseil municipal, l'un des conseillers administratifs avait précisé que le but de l'exercice du droit de préemption « n'était pas de mettre les locataires actuels à la porte ». La commune n'avait pas la volonté de construire des logements sociaux, mais d'acquérir un immeuble à bon prix. Elle avait tenté de se rattraper en faisant état d'une surélévation. Les débats au Conseil municipal n'en faisaient cependant pas mention. Par ailleurs, l'immeuble faisait partie d'un ensemble de treize parcelles, constituant une barre d'immeubles, parcelles toutes détenues par des propriétaires privés, dont aucun n'avait demandé une autorisation de surélévation. Enfin, les dernières réserves à bâtir encore existantes se situaient dans les quartiers Pommier - Secteur A et Jonc, et non dans le quartier de la Tour.

La commune n'avait pas d'intérêt public à exercer son droit de préemption, celui-ci devant servir à la construction de logements sociaux et non constituer une opportunité de faire de bonnes affaires immobilières. Pour ce motif aussi, la décision devait être annulée. Selon le PDCOM, la commune relevait sous « politique de l'habitat » que « le potentiel à l'intérieur des zones à bâtir légalisées est relativement faible. Il consiste essentiellement dans la réalisation des soldes des PLQ légalisés et dans la densification de la zone de villas ». « La commune a consenti ces dernières années un important effort pour accueillir de nouveaux logements dont une grande partie est subventionnée. Compte tenu du grand potentiel d'accueil d'emplois qualifiés (secteur de la Susette et des organisations internationales), la volonté communale est de privilégier les logements en loyers libres et PPE dans les dernières réserves à bâtir encore existantes (Pommier - Secteur A et Jonc) afin d'offrir, autant que faire se peut, des logements correspondants au besoin des personnes qui viendront travailler dans ces secteurs. » Il résultait donc du plan directeur que la commune voulait privilégier des logements à loyers libres et que les dernières réserves à bâtir encore existantes se situaient dans d'autres quartiers, de sorte que la surélévation ne serait pas possible. Il n'existait aucun intérêt public, raison pour laquelle la décision de la commune devait être annulée.

Même à considérer que la commune rendait plausible l'existence d'un intérêt public, le principe de la proportionnalité était violé. La décision litigieuse n'était ni adéquate ni nécessaire, des logements étant déjà construits sur la parcelle. La

commune voulait se substituer à un investisseur privé, ce qui n'était pas son rôle. La décision querellée ne respectait pas le principe de la subsidiarité. L'intimée parlait de surélévation de l'immeuble alors que celui-ci était accolé à une barre d'immeubles, propriété de différentes personnes privées. La surélévation de l'immeuble ne conduirait, hypothétiquement, qu'au rajout de deux à cinq appartements, en fonction du nombre d'étages rajoutés. Le fait de justifier l'exercice d'un droit de préemption par la volonté de construire un nombre minime d'appartements sociaux dans un immeuble contenant déjà trente-deux appartements à loyers libres ne respectait pas le principe de la LGL.

14. Le 7 avril 2014, la chambre administrative a ordonné l'appel en cause de Bâloise Vie SA.

15. Par observations du 8 mai 2014, la vendeuse a précisé qu'un immeuble d'une hauteur de 24,01 m et de huit étages était érigé sur la parcelle. Il était rattaché à un ensemble d'immeubles contigus rigoureusement identiques, construits sur sept différentes parcelles. Ces immeubles constituaient un ensemble architectural et urbanistique parfaitement homogène. Aucune autorisation de construire visant à une surélévation n'avait été délivrée ou même demandée sur l'ensemble des parcelles de la barre d'immeubles. Tous les immeubles de l'ensemble étaient grevés de la même mention au RF réservant les droits de préemption légaux stipulés par la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35). L'immeuble érigé sur la parcelle voisine n° 885 était d'une hauteur de 25,08 m et avait fait l'objet d'un transfert de propriété au cours des trois dernières années. À cette occasion, la commune n'avait pas exercé son droit de préemption.

La commune ne disposait d'aucune base légale permettant d'acquérir la parcelle puisque la construction de logements n'y était pas possible. La hauteur de l'immeuble permettait la surélévation uniquement à des conditions restrictives et, dans tous les cas, pour un seul étage. L'immeuble était soumis aux normes de la troisième zone de construction. Il dépassait déjà d'un étage la hauteur usuelle du gabarit de 21 m autorisée en vertu de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). Seule une autorisation spécifique, soumise à la liberté d'appréciation du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE) permettrait de surélever le bâtiment. Même dans cette hypothèse, un seul étage pourrait être ajouté, afin de respecter la limite supérieure de 27 m.

L'immeuble voisin ne pouvait pas être surélevé. L'autorisation ne serait pas octroyée par le DALE eu égard au gabarit des immeubles voisins. Les six autres immeubles, n° 885 à 880, étaient plus hauts que l'immeuble litigieux respectivement à 25,08 m, 27,51 m, 25,59 m, 27,21 m, 25,42 m et 27,88 m. Leur surélévation était, en tous les cas, exclue. Celle de l'immeuble litigieux ne serait

pas autorisée puisqu'elle compromettrait définitivement l'harmonie urbanistique de la rue.

L'immeuble étant situé en zone de développement 3, un PLQ assorti d'un règlement devrait être soumis à l'approbation du Conseil d'État. Manifestement, la commune n'avait aucun projet ni intention en la matière.

Même dans l'hypothèse où la commune parviendrait à démontrer qu'une surélévation serait légalement envisageable, la condition d'intérêt public qui justifierait l'exercice du droit de préemption ferait défaut. Elle n'avait procédé à aucune analyse du cas particulier afin de déterminer si l'acquisition du terrain concerné était opportune du point de vue de sa politique en faveur de la construction de logements. Elle n'avait pas tenu compte de la situation et des caractéristiques de la parcelle et de ses environs. La démarche de la commune n'était pas conforme à l'adoption du PDCOM du 30 janvier 2006. Le transfert de propriété de l'immeuble n° 885, sans que la commune n'intervienne, le démontrait. L'existence d'un besoin précis, en tenant compte des possibilités réelles et d'y satisfaire dans un avenir pas trop éloigné, n'avait aucunement été rendu plausible par l'intimée. La commune poursuivait une politique économique et non sociale.

Enfin, même si une surélévation devait être considérée comme légalement envisageable et si l'intérêt public devait être jugé prépondérant, le principe de la proportionnalité ne permettait pas à la commune d'exercer son droit de préemption. La restriction du droit à la propriété de la recourante n'était pas nécessaire car elle ne permettait pas la construction de logements sociaux, du moins pas principalement, et en tous les cas pas exclusivement. Les autres buts de la commune, soit celui d'accroître son parc immobilier, de réaliser un bon placement financier et d'obtenir des revenus locatifs, étaient évidemment prépondérants au but accessoire de surélever l'immeuble d'un étage afin de construire quatre appartements. Ce dernier but n'avait même pas été évoqué par le Conseil municipal lorsqu'il avait décidé de faire usage de son droit de préemption. La restriction du droit fondamental à la garantie de la propriété de la recourante n'était pas non plus adéquate car d'autres mesures permettraient de construire des logements sociaux sans impliquer une restriction à la garantie de la propriété de la recourante. Enfin, l'intérêt public de la commune à acquérir l'immeuble ne pouvait prévaloir l'intérêt privé de la recourante à devenir propriétaire, intérêt protégé par l'art. 26 Cst.

L'exercice d'un droit de préemption par une collectivité publique constituait une restriction aussi bien de la garantie de la propriété que de la liberté économique. Le raisonnement précédent pouvait être pris mutatis mutandis afin de démontrer que les exigences de la base légale, de l'intérêt public et du principe de la proportionnalité n'étaient pas non plus remplis en ce qui concernait la restriction de la liberté économique.

16. Par arrêté du 16 avril 2014, le Conseil d'État a approuvé la délibération du Conseil municipal avec la remarque que, s'agissant de l'acquisition d'un bâtiment existant, en l'état actuel de la jurisprudence, le droit de préemption présupposait que l'objet comporte encore un potentiel constructif.

17. Le 15 mai 2014, la commune a conclu au rejet du recours, les frais devant être laissés à la charge de l'État.

L'objectif de la commune était de soustraire les logements existants à la spéculation et de maintenir un parc locatif aux loyers accessibles, d'une part, et de créer de nouveaux logements, en surélevant le bâtiment existant, d'autre part. Le Conseil municipal avait pris la décision à l'unanimité alors que six formations politiques différentes y siégeaient. L'intimée avait contacté téléphoniquement la notaire instrumentant l'acte de vente. Celle-ci avait indiqué représenter les parties et avait demandé que tous les éléments en lien avec la vente lui soient communiqués, et notamment que la décision d'exercice du droit de préemption lui soit notifiée.

La recourante était une entreprise commerciale ayant pour but le placement collectif et la gestion des fonds de prévoyance. Elle investissait dans l'immobilier suisse et réalisait des rendements entre 5,8 et 6,1 %, soit trois fois supérieurs au taux de référence applicable au contrat de bail, équivalent à 2 %.

La recourante ne s'étant pas manifestée avant l'exercice du droit de préemption malgré l'intention de la commune, deux fois exprimée, il apparaissait contradictoire, voire abusif, de la part de la recourante de venir s'opposer à l'exercice d'un droit qui avait été proposé sans qu'elle ne proteste.

La commune entendait créer de nouveaux logements en surélevant le bâtiment d'un, voire de deux, niveaux. Ceci était envisageable dès lors qu'il subsistait un potentiel de surélévation compris entre 3 et 4,8 m, avec un gabarit complémentaire depuis la corniche.

La surélévation devait permettre la création de logements d'utilité publique de catégorie HM favorisant ainsi la mixité sociale. Aucune demande relative à une surélévation n'avait été déposée, l'intimée ne pouvant pas encore solliciter une telle autorisation ni même déposer une demande préalable. Enfin, avoir exercé son droit de préemption dans un passé récent n'était pas une condition à l'exercice de celui-ci.

18. Par réplique du 18 juin 2014, l'acquéreuse a persisté dans ses conclusions.

Le contenu du procès-verbal de la séance du Conseil municipal du 24 février 2014 démontrait qu'il n'avait jamais été dans l'intention de la commune de construire de nouveaux logements sociaux. Le fait de justifier l'exercice d'un droit de préemption par la volonté de construire un nombre minime

d'appartements sociaux (de deux à cinq, en fonction du nombre d'étages ajoutés) dans un immeuble contenant déjà trente-deux appartements à loyers libres ne respectait pas la LGL.

19. Par courrier du 8 juillet 2014, l'intimée a sollicité du juge rapporteur une audience de comparution personnelle afin de clarifier les intentions de la commune.
20. Par courrier du 14 juillet 2014, le juge rapporteur a informé les parties qu'il considérait qu'une audience n'était pas nécessaire.
21. Sur ce, la cause a été 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 du 26 septembre 2010 - 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) La recourante conteste la validité formelle de la correspondance du 5 mars 2014 et sa qualité de décision.
 - a. La chambre administrative a jugé que la délibération d'un Conseil municipal d'exercer son droit de préemption est une mesure individuelle et concrète prise par l'autorité compétente et fondée sur le droit public cantonal, soit la LGL. Il s'agit d'une décision au sens de la LPA (ATA/819/2014 du 28 octobre 2014 ; ATA/573/2014 du 29 juillet 2014).
 - b. En l'espèce, il y a bien eu une décision d'exercer le droit de préemption communal, notifiée à la recourante, par l'intermédiaire de Me Michel, le 5 mars 2014 par le Conseil administratif. L'exercice du droit de préemption a été notifié à la recourante dans le délai légal de trente jours (art. 5 al. 2 let. b LGL).

Partant, l'objet du recours interjeté par l'acquéreuse est la décision d'exercer le droit de préemption prise par le Conseil municipal le 24 février 2014 et notifiée le 5 mars 2014.
- 3) La recourante se plaint de l'absence d'indications des voies de recours.
 - a. Selon l'art. 46 LPA, les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies ordinaires et délais de recours (al. 1) ; elles doivent être notifiées aux parties, le cas échéant à leur domicile élu auprès de leur mandataire, par écrit (al. 2). Selon l'art. 47 LPA, une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties.

Concernant les exigences de forme de la décision, la doctrine estime que certaines violations peuvent être aisément corrigées. C'est pourquoi une première maxime est que le vice n'a pas de sanction s'il peut être réparé sans préjudice pour les parties. Ainsi, un recours tardif sera néanmoins jugé recevable, si la décision n'était pas munie de l'indication du délai, lorsque la loi exige cette mention, ou si elle indiquait un délai trop long, ou enfin si elle n'a pas été notifiée au recourant (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, *Droit administratif*, vol. 2, 3^{ème} éd., 2011, n. 2.2.8.5 p. 355 et les références citées).

b. En l'occurrence, la correspondance du Conseil administratif du 5 mars 2014, par laquelle celui-ci informait la recourante de la décision de la commune d'exercer son droit de préemption, n'indiquait ni les voies ni les délais de recours.

L'acquéreuse ayant toutefois recouru contre ladite décision dans le délai légal, ce manquement n'entraîne aucune conséquence juridique.

4) La recourante se plaint de l'absence de motivation de la décision.

a. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Il suffit toutefois que l'autorité, ou le juge, mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à ceux qui lui paraissent pertinents (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237 ; 137 II 266 consid. 3.2 p. 270 ; 136 I 229 consid. 5.2 p. 236 ; 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 ; 133 III 439 consid. 3.3 p. 445 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_382/2013 du 30 juillet 2013 consid. 2.2). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêts du Tribunal fédéral 6B_970/2013 du 24 juin 2014 consid. 3.1 et 6B_1193/2013 du 11 février 2014 consid. 1.2). Une réparation d'une violation du droit d'être entendu devant l'instance de recours est possible si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée (ATF 138 I 97 consid. 4.16.1 p. 103 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197 s. ; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_572/2011 du 3 avril 2012 consid. 2.1 et les références citées ; 1C_161/2010 du 21 octobre 2010 consid. 2.1 ; 8C_104/2010 précité consid. 3.2 ; 5A_150/2010 du 20 mai 2010 consid. 4.3 ; 1C_104/2010 du 29 avril 2010 consid. 2 ; ATA/572/2014 du 29 juillet 2014 consid. 2). Si la décision n'a pas été motivée, l'intéressé qui a recouru recevra connaissance des motifs par le mémoire de réponse de l'autorité et sera autorisé à répliquer (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, *op. cit.*, n. 2.2.8.5 p. 355 et 356 et les références citées).

b. En l'espèce, la lettre du 5 mars 2014 mentionne exclusivement que le Conseil municipal a autorisé le Conseil administratif à exercer son droit de

préemption sur la parcelle n° 886. L'intimée a toutefois, par correspondance du 25 mars 2014, à la demande de l'acquéreuse qui sollicitait des explications sous peine d'interjeter recours, dûment complété sa réponse. Ce courrier est intervenu rapidement et largement avant l'échéance du délai de recours. La commune y détaille la motivation du Conseil municipal, notamment sa volonté de procéder à une surélévation.

Le procès-verbal de la délibération a par ailleurs été rendu public, à une date non précisée par le dossier, mais antérieure au 3 avril 2014, date du recours, puisque la pièce a été produite par la recourante.

Enfin, en tous les cas, la violation du droit à la motivation aurait été réparée devant la chambre de céans.

Le grief de défaut de motivation est infondé.

- 5) La recourante se plaint que la décision litigieuse ne lui ait pas été notifiée et que seule la notaire l'ait reçue.

a. L'art. 5 al. 2 LGL mentionne que la commune doit manifester sa décision « de manière séparée, aux parties liées par l'acte ».

Les décisions sont notifiées aux parties, le cas échéant à leur domicile élu auprès de leur mandataire, par écrit (art 46 al. 2 ab initio LPA). Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA).

b. En l'espèce, il appartenait à la notaire, dans le cadre du mandat que lui avait confié la recourante, d'interpeller le Conseil d'État et la commune concernée, quant à l'exercice de leur droit de préemption, ce qui a été dûment fait. C'est dans ce contexte qu'après avoir écrit aux intéressés le 18 décembre 2014, la notaire a eu des contacts avec la commune et a dûment transmis à ses mandants les réponses tant du Conseil d'État que de la commune. Compte tenu du mandat confié au notaire par la recourante, la commune était habilitée à notifier la décision du Conseil municipal au notaire, instrumentant l'acte de vente litigieux et représentant la recourante. Le recours de l'acquéreuse, dans le délai légal, confirme le fait que la notification a été dûment effectuée.

Le grief de notification irrégulière est infondé.

- 6) La recourante se plaint d'une violation de son droit constitutionnel de la garantie de la propriété (art. 26 Cst).

Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.

Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé (art. 36 al. 1 à 3 Cst).

7) La recourante tient grief à la décision litigieuse de ne pas reposer sur une base légale s'agissant d'une simple acquisition d'un immeuble à un bon prix.

a. L'État encourage la construction de logements d'utilité publique et s'efforce d'améliorer la qualité de l'habitat dans les limites et selon les critères fixés par la loi. À cet effet, l'État acquiert des terrains en usant notamment des droits de préemption et d'expropriation que lui confère la LGL (art. 1 al. 1 et 2 let. a LGL).

Les biens-fonds sis en zone de développement, au sens de loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35), qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'État 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 droit de préemption de l'État et des communes fait l'objet d'une mention au RF (art. 3 al. 1 et 2 LGL).

Le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner avec octroi d'un droit d'emption un bien-fonds soumis au droit de préemption en vertu de la LGL est tenu d'en aviser immédiatement le Conseil d'État et la commune du lieu de situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte au RF. Il leur communique simultanément une copie certifiée conforme de cet acte. Lorsque le Conseil d'État ou la commune envisage d'exercer son droit de préemption, le préempteur 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. Tout contrevenant à la présente disposition est passible de l'amende (art. 4 LGL).

Selon l'art. 5 al. 1 LGL, dans un délai de soixante jours à compter de la date du dépôt de l'acte au RF, le Conseil d'État notifie, de manière séparée, aux parties liées par l'acte, soit sa décision de renoncer à l'exercice du droit de préemption (let. a), soit sa décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte (let. b), soit son offre d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés par lui (let. c), à défaut d'acceptation de l'offre visée sous lettre c, sa décision de recourir, s'il maintient sa volonté d'acquérir le bien-fonds et si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation conformément à l'art. 6 LGL (let. d).

Selon l'art. 5 al. 2 LGL, dans le cas prévu à l'al. 1 let. a LGL, le Conseil d'État avise la commune en même temps que les intéressés. Celle-ci, dans le délai de trente jours suivant cette notification, notifie à son tour, de manière séparée, aux parties liées par l'acte soit sa décision de renoncer à l'exercice du droit de préemption (let. a), soit sa décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte (let. b), soit son offre d'acquérir le bien-fonds aux prix et

conditions fixés par elle (let. c), à défaut d'acceptation de l'offre visée sous let. c, sa décision de recourir, si elle maintient sa volonté d'acquérir le bien-fonds et si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation conformément à l'art. 6 LGL (let. d).

b. En avisant le notaire le 5 mars 2014, alors que le Conseil d'État s'était déterminé le 18 février 2014, la Commune a respecté le délai de trente jours.

- 8) La recourante reproche à la commune de vouloir acquérir un immeuble à bon prix en détournant le but de la LGL.

Le grief relatif au prix de vente tombe à faux dès lors que l'intimée a proposé d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte, et que le montant de la transaction a été déterminé par la recourante et non par l'intimée.

Autre est la question de la finalité de l'acquisition. Il ressort du procès-verbal de la séance du Conseil municipal du 24 février 2014 relatif à « l'acquisition d'un bâtiment d'habitations à plusieurs logements au chemin François-Lehmann » qu'à aucun moment la question du potentiel constructible ou d'une surélévation n'a été abordée. Lors des débats, le Conseil administratif a rappelé qu'il cherchait « à pouvoir étendre le nombre des logements de la commune ». Il « cherch[ait] désespérément des logements. Par le passé, le Conseil municipal avait adressé des motions demandant au Conseil administratif de regarder s'il pouvait acquérir des immeubles ou en construire. » Suivent, en quelques lignes, les conditions d'acquisition ainsi, qu'en réponse à une question d'un conseiller municipal, la garantie que le Conseil administratif ne mettra pas les locataires actuels à la porte.

Les débats devant le Conseil municipal ont été extrêmement brefs. L'ordre du jour de la séance comportait douze points, dont le cinquième était décomposé en neuf projets de délibérations, dont celui objet du présent litige. Sur vingt et une pages de compte-rendu de la séance, la délibération dont est recours ne représente que deux pages. S'il est exact que les débats n'ont pas porté sur la question de la surélévation, ils n'ont pas non plus exclu cette possibilité. Les conseillers municipaux ne se sont déterminés que sur la question de l'achat de l'immeuble. Seule la conseillère administrative a rappelé, de façon générale, que le Conseil municipal avait adressé des motions demandant au Conseil administratif de regarder s'il pouvait acquérir des immeubles ou en construire.

La volonté communale de garantir un parc de logements suffisants et diversifiés pour l'accueil de nouveaux résidents et d'assurer suffisamment de logements d'utilité publique ressort toutefois clairement du PDCom. En 2006, le taux de logements subventionnés s'élevait, avec ceux subventionnés par la commune, à 17,74 %. La commune indiquait qu'avec les développements encore prévus, elle pourrait atteindre 20 % soit l'équivalent de l'objectif cantonal visant à

constituer un socle, de ce taux, de logements économiques. Elle relevait que le potentiel à l'intérieur des zones à bâtir légalisées était relativement faible et mentionnait qu'il existait essentiellement dans la réalisation des soldes des PLQ légalisés (Pommier, Jonc, chemin des Fins) et dans la densification de la zone villas sans mentionner toutefois que ladite densification ne pourrait avoir lieu que dans ces endroits. Il ressort en effet dudit PDCom que la commune était soucieuse de son potentiel constructible et qu'elle entendait veiller à toute éventuelle opportunité, 2015 étant mentionnée comme une échéance au-delà de laquelle le potentiel constructible légalisé pour l'habitat serait presque entièrement épuisé. Le potentiel d'urbanisation était estimé à une centaine de logements. Dans ce contexte, la volonté de la commune de pouvoir construire des logements ressort clairement du PDCom et a été dûment rappelée par la conseillère administrative lors des débats du 24 février 2014.

Ainsi, même dans l'hypothèse où la commune n'aurait pas eu, comme volonté première, au moment de la délibération, de surélever l'immeuble contesté, il est relevé qu'elle n'a tout simplement pas abordé cette question dans le cadre des très brefs débats y relatifs, mais qu'elle a, immédiatement et spontanément, par courrier du 25 mars 2014, soit avant même que le Conseil d'État ne rappelle la condition nécessaire à sa validation de la délibération communale, fait état de sa volonté de surélever l'immeuble concerné. Ceci est d'autant plus vrai que la détermination de la commune doit s'apprécier différemment s'il s'agit de l'exercice d'un droit d'emption sur des terrains dont l'affectation se discute depuis longtemps (ATA/819/2014 du 28 octobre 2014) ou sur un immeuble bâti, pour lequel la commune ignore l'existence de pourparlers de vente et pour lequel elle doit décider en quelques jours d'exercer, ou non, son droit d'emption. De surcroît, le fait que la parcelle contienne encore un potentiel constructible suffit, compte tenu de la crise du logement sévissant de façon notoire dans le canton et du faible taux de potentiel à construire sur la commune concernée, pour considérer que celle-ci n'a pas détourné la LGL de sa finalité au vu de son PDCom.

Les parties ne contestant pas qu'une surélévation est théoriquement possible et le nombre de logements étant, en l'état, indifférent, la condition posée à l'art. 36 al. 1 Cst. relatif à l'existence d'une base légale est respectée.

- 9) La recourante tient grief à la décision de ne pas être justifiée par un intérêt public. Elle fonde notamment son argumentation sur un arrêt du Tribunal fédéral mentionnant que « la LGL instaure un droit de préemption en faveur de l'État et des communes ne pouvant s'exercer [qu'aux fins de construction de logements au sens de la présente loi]. Cette formule signifie que lors de chaque vente immobilière permettant l'exercice du droit 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 concrète et des caractéristiques particulières du terrain concerné et de ses

environs, et établir un pronostic sur les possibilités de bâtir, à moyen terme, des logements à l'emplacement considéré. L'autorité n'a pas besoin d'être prête à réaliser immédiatement des logements sur la parcelle concernée ; elle doit seulement 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 » (SJ 2009 I 257 ; arrêt du Tribunal fédéral dans la cause 2C_329/2008 du 15 octobre 2008).

En l'espèce, la vendeuse a indiqué les hauteurs des immeubles composant la barre concernée. Celui érigé sur la parcelle n° 886 est le plus bas, avec 24,01 m, alors que ceux avoisinants s'élèvent, certains, jusqu'à plus de 27 m. Compte tenu de cet élément et du peu de potentiel encore constructible sur la commune, l'acquisition de la parcelle concernée est opportune du point de vue de la politique de l'intimée en faveur de la construction de logements. De surcroît, une surélévation ne gênerait aucunement les environs, dégagés des deux côtés de la barre d'immeubles. À ce titre, au vu de son PDCOM, et du besoin notoire de logements dans le canton (ATA/573/2014 du 29 juillet 2014 ; ATA/819/2014 du 28 octobre 2014), l'existence d'un besoin précis est établi, et les possibilités réelles d'y satisfaire peuvent être considérées comme réalisées. La recourante n'avance d'ailleurs aucun élément concret qui empêcherait l'intimée d'entreprendre, dès qu'elle sera propriétaire de l'immeuble, la procédure nécessaire en matière d'autorisation de construire pour réaliser ce projet dans un avenir pas trop éloigné, soit conforme à la durée habituelle d'une telle procédure dans le canton.

Contrairement à ce qu'affirment la recourante et l'appelée en cause, la décision du Conseil municipal, conforme au PDCOM, ne viole pas l'art. 36 al. 2 Cst. et est justifiée par un intérêt public.

- 10) La recourante fait grief à l'intimée de ce que la décision ne serait pas proportionnée au but visé.

Elle ne serait pas adéquate dès lors que d'autres mesures permettraient d'augmenter le taux de logements sociaux.

Cet argument est à analyser sous l'angle de la subsidiarité. Compte tenu de la gravité de la pénurie actuelle et de l'urgence à développer le potentiel constructible, le seul fait que d'autres mesures permettent d'augmenter le taux de logements sociaux n'est pas de nature à remettre en cause l'exercice du droit de préemption par une commune sur un immeuble permettant une surélévation.

La décision litigieuse est adéquate dès lors qu'elle permet d'atteindre le but d'intérêt public recherché.

Au même titre, la décision litigieuse est nécessaire. Contrairement à ce que soutient la recourante, ni la loi ni la jurisprudence n'imposent que le potentiel constructible soit exclusivement, voire principalement la cause de la restriction du droit à la propriété de la recourante. Tout logement d'utilité publique supplémentaire qui peut être mis à disposition contribue à la volonté actuelle, de la commune, conformément à la constitution cantonale, de vouloir augmenter le parc immobilier répondant à de tels critères.

Enfin, le nombre de logements qui pourraient être construits est contesté, l'appelée en cause faisant cependant état d'un rajout de deux à cinq appartements. Même mise en relation avec les trente-deux existants, la décision reste dans un rapport raisonnable avec le sacrifice imposé à l'acquéreuse, d'autant plus si le chiffre de cinq logements est comparé au potentiel d'urbanisation estimé dans le PDCom à une centaine de logements seulement. La construction desdits logements d'utilité publique, dans la situation de crise sévissant dans le canton et dans celle de la commune concernée, reste plus importante que l'intérêt de la recourante à acquérir l'immeuble.

L'appelée en cause fait référence à l'ATA/876/2004 du 9 novembre 2004 en ce qu'il mentionnait que « l'article 3 LGL ne prévoit pas que le droit de préemption puisse s'exercer seulement « partiellement » ou même « principalement » pour la construction de logements sociaux. Le législateur, en stipulant que ce droit ne peut s'exercer « qu'aux fins de constructions » de tels logements, a clairement exprimé sa volonté d'admettre la préemption exclusivement au profit d'appartement HBM, HLM ou HM. La formulation de l'article 3 LGL est sans équivoque et ne laisse pas de liberté d'appréciation aux autorités, c'est pourquoi le Conseil d'État n'a pas violé le principe de la proportionnalité en considérant que la décision de la recourante ne satisfaisait pas aux conditions du droit de préemption ». Cette référence ne lui est toutefois d'aucune utilité, la situation n'étant pas comparable. L'ATA cité concernait la construction de logements et d'un établissement médico-social. C'est dans ce cadre que la chambre administrative avait rappelé que seule la construction de logements au sens de l'art. 16 LGL était admissible. En l'espèce, la construction envisagée ne porte que sur des logements HM, admis par l'art. 16 al. 1 let. d LGL. Le grief est donc infondé.

La décision respecte le principe de proportionnalité de l'art. 36 al. 3 Cst.

- 11) La recourante se plaint d'une atteinte à son droit constitutionnel à la liberté économique (art. 27 Cst.).

Les développements qui précèdent valent mutatis mutandis pour le grief précité.

Partant, l'exercice du droit de préemption de la commune restreint valablement les garanties constitutionnelles de la liberté économique et de la garantie de la propriété de la recourante.

- 12) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.
- 13) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 87 al. 1 LPA).

Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la commune, qui compte plus de dix mille habitants. Celle-ci est en effet réputée disposer de son propre service juridique et ne pas avoir à recourir aux services d'un mandataire extérieur (art. 87 al. 2 LPA ; ATA/819/2014 du 28 octobre 2014 ; ATA/113/2013 du 26 février 2013 ; ATA/825/2012 du 11 décembre 2012 ; ATA/717/2012 du 30 octobre 2012 ; ATA/462/2011 du 26 juillet 2011 ; ATA/163/2011 du 15 mars 2011 ; ATA/362/2010 du 1^{er} juin 2010 et les références citées). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la Bâloise Vie SA, celle-ci ayant pris des conclusions similaires à celles de la recourante et étant, par voie de conséquence, déboutée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 3 avril 2014 par Anlagestiftung Swiss Life contre la décision du Conseil municipal de la commune du Grand-Saconnex du 24 février 2014 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge d'Anlagestiftung Swiss Life un émolument de CHF 1'500.- ;

dit qu'il n'est 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 ;

communique le présent arrêt à Me Pascal Petroz, avocat de la recourante, à Me Bertrand Reich, avocat de la commune du Grand-Saconnex, ainsi qu'à Me Yves de Coulon, avocat de la Bâloise Vie SA.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, M. Dumartheray et Mme Payot Zen-Ruffinen et M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :