

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/290/2006-CM

ATA/591/2007

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 20 novembre 2007

dans la cause

CIF - CABINET D'INVESTISSEMENTS FONCIERS S.A.

représentée par Me Bénédic Fontanet, avocat

contre

COMMUNE DE VERNIER

représentée par Me David Lachat, avocat

EN FAIT

1. Par acte notarié du 10 octobre 2005, CIF - cabinet d'investissements fonciers S.A. (ci-après : CIF) et Monsieur Georges Jean Caveng ont conclu un acte de vente à terme concernant la parcelle n°448, feuille 20, de la commune de Vernier, située chemin du Croissant 1.

CIF, active dans le domaine du développement et de la promotion d'opérations immobilières, avait décidé d'acquérir ce bien-fonds dans le but d'y construire un immeuble d'habitation devant comporter quinze logements.

Cette parcelle est située en cinquième zone de développement 3. Sa surface est de 1'236 m². Le prix de la vente a été fixé à CHF 820'000.-.

2. Il y a lieu de préciser ici qu'à l'époque des faits, la parcelle n°448 était englobée dans un projet de plan localisé de quartier n°29'461-540 (ci-après : PLQ) situé entre le chemin du Croissant et l'avenue Henri-Golay, adopté en date du 27 juin 2007 par le Conseil d'Etat. Les parcelles n^{os}446 et 447 jouxtant la parcelle n°448 et comprises dans le PLQ appartiennent à la commune de Vernier (ci-après : la commune). En outre, les parcelles n^{os}453 et 2'294, également contenues dans le PLQ, appartiennent respectivement à Messieurs Niederer et Pecorini. Selon le PLQ, quatre immeubles de cinq étages sur rez devaient être construits dans le secteur, représentant environ 165 logements.

3. Conformément aux clauses de l'acte de vente précité, le notaire a invité le 12 octobre 2005, le Conseil d'Etat et la commune à lui indiquer s'ils entendaient faire usage de leur droit légal de préemption et se porter acquéreurs de la parcelle n°448.

4. Le 15 décembre 2005, la commune a fait savoir à CIF qu'elle envisageait de préempter si l'Etat renonçait à son droit de préemption prioritaire. Ce droit découlait de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) et un projet de délibération avait d'ores et déjà été soumis au Conseil municipal de la commune (ci-après : le Conseil municipal), afin de respecter le délai fixé par la LGL.

Ledit projet, joint au courrier de la commune, indiquait que celle-ci entendait réaliser des logements d'utilité publique sur le bien-fonds visé. CIF était invitée à se déterminer.

5. Le 20 décembre 2005, le Conseil d'Etat a informé la commune qu'il n'entendait pas exercer son droit.

6. Lors de sa séance du 20 décembre 2005, le Conseil municipal a décidé d'exercer son droit de préemption sur la parcelle en question pour réaliser des logements d'utilité publique et d'ouvrir un crédit de CHF 920'000.- pour l'acquérir et couvrir les différents frais.
7. Par décision du 23 décembre 2005, la commune a signifié à CIF que le Conseil municipal avait décidé de préempter aux conditions fixées dans l'acte de vente.
8. Le 26 janvier 2006, le maire de la commune et le secrétaire général adjoint technique ont rencontré les représentants de CIF pour examiner le projet de cette dernière.
9. En date du 27 janvier 2006, CIF a recouru au Tribunal administratif contre la décision précitée du 23 décembre qu'elle avait reçue le 28. Elle conclut à son annulation. La commune n'avait pas démontré l'existence concrète d'un besoin futur de construire des logements d'utilité publique sur le bien immobilier visé et encore moins rendu vraisemblable, la réalisation d'un projet à court ou moyen terme. Elle avait exercé son droit de préemption en vue de constituer une réserve de terrain sans en indiquer l'affectation de façon suffisamment précise. Ce faisant, elle avait abusé de ses prérogatives au détriment de la recourante. La décision entreprise ne comportait aucune motivation, ce qui l'empêchait de prendre position, violant ainsi son droit d'être entendue. Le principe de la proportionnalité n'avait pas été respecté dès lors que la décision ne tenait pas compte de son intérêt actuel et concret de construire une quinzaine de logements, du type qu'il plairait à l'autorité de lui permettre de réaliser, alors que de son côté la commune n'avait pas établi la vraisemblance d'un projet de construction.
10. Le 16 mars 2006, le Tribunal administratif a prononcé la suspension de la procédure à la demande des parties.
11.
 - a. A ce stade et pour une meilleure compréhension des faits de la cause, il convient de préciser que parallèlement à la présente procédure, Jopel S.A., entreprise générale mandatée par CIF, a saisi le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI) le 16 août 2006 d'une requête en autorisation de construire (DD 100758-4) concernant la parcelle litigieuse.
 - b. Invitée par le DCTI à se prononcer sur ladite requête, la commune a répondu le 29 août 2006 qu'elle avait exercé son droit de préemption sur ce terrain et l'a prié de surseoir à statuer.
 - c. Le 28 septembre 2006, le bureau d'architectes mandaté par CIF a adressé au DCTI un projet de plan financier HM-coopératif, relatif à la construction de logements sur la parcelle n°448.

d. Le 11 octobre 2006, le service du domaine de l'eau a émis un préavis défavorable s'agissant de l'évacuation des eaux du bien-fonds litigieux. Le projet devait être élaboré conjointement avec la commune, dans l'esprit du futur plan général d'évacuation des eaux.

e. Le 8 novembre 2006, le responsable technique de la commune ainsi que Jopel S.A. ont convenu que la commune poursuivrait les démarches auprès du DCTI concernant le dossier relatif à l'évacuation des eaux.

12. Sur requête de l'intimée du 4 septembre 2006, le Tribunal administratif a prononcé, le 15 septembre 2006, la reprise de la procédure et lui a imparti un délai pour répondre au recours.

13. Le 13 octobre 2006, la commune a déposé ses observations et conclu au rejet du recours. Le grief tiré de la violation du droit d'être entendu était mal fondé, CIF ayant été informée des motifs invoqués par l'intimée.

Celle-ci avait décidé de préempter afin de créer des logements d'utilité publique au sens de la LGL. Ce type de constructions était conforme aux normes régissant la zone de développement 3 sur laquelle était située la parcelle litigieuse. La volonté de la commune de bâtir des logements sociaux ressortait notamment du projet de PLQ, du préavis communal y relatif, ainsi que de la délibération du Conseil municipal. La cession de ce terrain en droit de superficie à la fondation des maisons communales de Vernier (ci-après : la fondation) démontrait par ailleurs que seules des habitations à caractère social seraient aménagées sur ce bien-fonds. Les projets de construction de la commune étaient illustrés par le PLQ qui prévoyait les emplacements des immeubles, les aménagements extérieurs et les places de stationnement. Quatre bâtiments de cinq étages sur rez devaient être érigés dans le secteur, représentant 165 logements, pour une surface brute de plancher totale de 16'699 m². Le plus important de ces immeubles devait être édifié sur les parcelles n^{os}446, 447, 448 et 2'294, dont les deux premières lui appartenaient déjà. Le projet était suffisamment concret au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif. Il ne s'agissait ainsi pas d'une simple constitution de réserve foncière pour l'avenir.

Sous l'angle de la proportionnalité, la création de logements sociaux répondait à un intérêt public évident, eu égard à la pénurie de logements qui sévissait dans le canton de Genève et plus spécifiquement dans la commune de Vernier. L'importance de l'intérêt public en cause ressortait également du plan directeur cantonal selon lequel « le territoire du canton doit permettre la réalisation de logements correspondant aux besoins diversifiés de la population. Parmi ceux-ci, le logement économique, en particulier, subventionné, correspond au besoin de la part prépondérante de la population ». L'urbanisation de la « couronne suburbaine », constituée notamment des zones de développement 3

situées à Vernier, était considérée comme un enjeu décisif du plan directeur (Plan directeur cantonal du 28 mars 2007, fiches 1.01 ; 2.01).

Seule la gestion des immeubles par une collectivité publique permettrait de garantir qu'ils demeurent affectés à des logements sociaux, même au-delà de la période légale de contrôle des loyers.

Le fait que la commune était d'ores et déjà propriétaire des parcelles n^{os} 446 et 447 permettrait de faciliter et d'accélérer la réalisation des logements envisagés. L'acquisition de la parcelle n^o 448 était ainsi la plus adéquate du point de vue de l'aménagement du territoire. L'intérêt privé de CIF devait céder le pas devant l'intérêt public poursuivi.

14. a. Concernant l'avancement du projet de la recourante, celle-ci a obtenu, le 10 janvier 2007, l'accord de sa banque relatif à son financement.

b. Le 12 janvier 2007, la direction du logement (ci-après : DL) lui a indiqué être en mesure de délivrer un préavis favorable, sous réserve d'une analyse détaillée des plans et de quelques ajustements à apporter au plan financier.

15. Une audience de comparution personnelle des parties et d'enquêtes a eu lieu le 15 décembre 2006 par devant le Tribunal administratif.

a. Monsieur Lionel Bagnoud, représentant la recourante, a indiqué que lors de la réunion du 26 janvier 2006, les parties avaient examiné la possibilité d'une collaboration. A cette date, CIF n'avait pas encore pu consulter le PLQ mis à l'enquête publique le 17 mars 2006. En raison de la disposition des parcelles, elle pouvait ériger une construction sur son bien-fonds sans préjudicier celles que la commune souhaitait bâtir sur les terrains adjacents.

CIF avait réalisé des constructions soumises à différents régimes (PPE, coopératives, HLM, HBM et HM). Elle versait à la procédure des pièces démontrant qu'elle était prête à construire des habitations à caractère social.

Son but n'était pas de conserver ce bien immobilier dans son patrimoine mais de le céder à une coopérative constituée sous le nom de Copimmob. Elle était en mesure de commencer la réalisation de l'immeuble sans devoir attendre que la commune en fasse de même sur les autres parcelles. Sous réserve de l'obtention de l'autorisation, les travaux pourraient débiter dans le courant du deuxième trimestre 2007.

b. Monsieur Georges Zufferey, représentant la commune, a déclaré que l'intimée souhaitait conserver la maîtrise de l'ensemble des parcelles et concrétiser le projet par l'intermédiaire de la fondation à qui elle céderait un droit de superficie. Elle entendait pouvoir contrôler les loyers au-delà de la période légale.

Si la recourante initiait les travaux sur la parcelle n°448, l'intimée, qui comptait réaliser le PLQ, poursuivrait son projet. Il était possible de commencer les travaux sur les parcelles n°446 et 447 sans maîtriser la parcelle n°2'294. La fondation était en train de préparer un dossier en vue du dépôt de la demande d'autorisation de construire.

c. Monsieur Nicolas Roll, membre du conseil de la fondation, a été entendu en qualité de témoin. Il était architecte indépendant et avait récemment démissionné de ses fonctions de conseiller municipal, avec effet au 19 décembre 2006.

La fondation souhaitait réaliser des logements à caractère social sur la zone définie par le PLQ. Si elle n'avait pas encore de projet architectural détaillé, elle avait en revanche élaboré une première estimation sur le plan financier. Elle n'entendait pas construire strictement des immeubles HLM ou HBM mais plutôt des logements HM, dont le coût serait contrôlé par l'office financier du logement. Elle avait l'intention d'assurer la mixité au sens du préavis communal du 3 octobre 2006 sur l'ensemble du PLQ et non pas seulement dans la barre d'immeubles qui serait érigée sur la parcelle litigieuse.

Sauf à édifier des bâtiments administratifs ou de la PPE, le projet de la recourante pourrait correspondre aux buts du PLQ. Construit sur une seule parcelle, soit en l'espèce la n°448, il serait peut-être moins économique que si les constructions étaient réalisées sur l'ensemble des parcelles (n°446, 447, 448 et 2'294). En revanche, la poursuite de la réalisation du PLQ ne serait pas compromise. Pour l'heure, le projet de la fondation n'était pas suffisamment avancé au point qu'il puisse être compromis par les travaux de la recourante.

16. Le 15 janvier 2007, la recourante a déposé un chargé complémentaire et les observations suivantes. Alors qu'elle avait eu connaissance de la vente litigieuse le 12 octobre 2005, la commune ne lui avait fait part de sa volonté de préempter que le 15 décembre 2005. Cinq jours plus tard, le Conseil municipal avait pris la décision d'exercer son droit de préemption. Ce court délai ne lui avait pas laissé le temps de faire connaître à l'intimée sa position ni de faire valoir ses moyens ce, en violation de l'article 4 alinéa 2 LGL. Au moment de sa décision, la commune ne disposait pas des ressources financières lui permettant d'acquérir le bien-fonds et le crédit n'avait pas été voté. Le recours de CIF devait être admis dans la mesure où son projet correspondait au but de la LGL, qu'il était sur le point d'être avalisé tant par la DL que par le DCTI et que son financement était assuré. Il n'existait pas d'intérêt public prépondérant de l'intimée justifiant une atteinte à sa propriété privée.

17. Le 18 janvier 2007, la commune a transmis au Tribunal administratif une série de plans concernant les projets de logements qu'elle entendait réaliser.

18. Le 2 février 2007, l'intimée a sollicité du tribunal l'apport de la procédure d'autorisation de construire initiée par Jopel S.A., l'audition d'un responsable du DCTI, celle de Monsieur Moglia du département du territoire (ci-après : le DT) ainsi que de Monsieur Rinaldi du bureau d'architecte XXL Project S.A. qu'elle avait mandaté. Pour le surplus, elle a fait les observations suivantes : en l'état, la procédure relative à la demande d'autorisation de construire (DD 100758-4) déposée par Jopel S.A. ne permettait pas d'affirmer que celle-ci obtiendrait l'autorisation requise. Par ailleurs, la recourante avait l'intention de revendre l'immeuble à Copimmob, dont on ignorait si cette dernière réaliserait le projet tel que prévu par Jopel S.A. et si elle accepterait de se soumettre à un contrôle des loyers illimité dans le temps.

L'intimée remplissait toutes les conditions posées par l'article 3 LGL lorsqu'elle avait préempté. Les projets immobiliers de la municipalité répondaient à la définition de logements sociaux pérennes, soumis *sine die* au contrôle des loyers et restaient en main de la collectivité publique, au travers de sa fondation. S'agissant de la violation du droit d'être entendu de la recourante, celle-ci avait amplement eu le loisir d'exprimer son opinion dans le cadre de la présente procédure.

19. Le 4 mai 2007, la recourante a adressé de nouvelles écritures au tribunal. Le PLQ avait été modifié le 18 décembre 2006 en ce qui concernait la distribution des droits à bâtir de l'immeuble A. Avec cette rectification, le bâtiment que CIF souhaitait construire se trouvait désormais entièrement à l'intérieur du PLQ et sur sa seule parcelle. En revanche, la commune ne disposait plus que de 45.35% des droits à bâtir sur ledit immeuble. Ainsi, pour réaliser l'intégralité du bâtiment A, elle devrait non seulement racheter les droits à bâtir de CIF, mais également ceux de M. Niederer (parcelle n°453) et de M. Pecorini (parcelle n°2'294).

S'agissant des préavis relatifs à l'autorisation de construire, ils étaient tous favorables, à l'exception de ceux de la commune et du service de la planification du domaine de l'eau.

20. Lors de l'audience d'enquêtes du 4 mai 2007, Monsieur Bourquin, chef du service de l'inspection de la construction du DCTI, a été entendu à titre de renseignements par le tribunal.

a. Le PLQ, dans sa version du 18 décembre 2007, n'avait pas fait l'objet d'opposition et devait être adopté par le Conseil d'Etat à la fin du mois. La barre A était destinée à du logement, sous réserve du rez-de-chaussée qui pouvait être affecté à des activités commerciales.

Compte tenu du terrain relativement plat, la construction de la barre pourrait se faire en plusieurs temps. Le projet déposé le 8 janvier 2006 par les architectes de CIF comportait des habitations au rez-de-chaussée compatibles avec le PLQ.

Sur le plan financier, il était d'usage que les PLQ soient réalisés par étapes, en raison notamment de la diversité des propriétaires des parcelles visées. Si la construction simultanée de l'ensemble des immeubles de la barre permettait des économies quant aux installations de chantiers, elles seraient toutefois modestes. Il y avait de légères différences entre la dernière version du PLQ et le dossier déposé par la recourante en cours d'autorisation. Celui-ci ne compromettrait pas la réalisation du reste de la barre, l'immeuble suivant devant lui être accolé. Il conviendrait également de revoir l'emprise du sous-sol pour permettre l'aménagement d'une rampe d'accès provisoire. Il n'y avait pas d'autres différences entre le PLQ et les plans en cours d'autorisation. Le dossier de la requête en autorisation de construire suivait son cours. Le service du domaine de l'eau n'avait pas encore donné son préavis car il avait sollicité l'établissement d'un schéma directeur concernant l'évacuation des eaux usées pour l'ensemble des terrains visés par le PLQ. La délivrance de l'autorisation de construire pouvait se faire sous réserve que le plan général des eaux soit mis au point.

Il était possible de relier temporairement l'immeuble édifié sur la parcelle n°448 aux égouts unitaires déjà existants le long de l'avenue Henri-Golay. La création d'un raccord provisoire était d'usage courant dans le canton de Genève. Dans un tel cas, le propriétaire avait l'obligation de raccorder son terrain aux égouts « séparatifs » lorsque ceux-ci seraient achevés. Une telle solution supposait l'assentiment du service du domaine de l'eau.

b. La commune a indiqué avoir mandaté un ingénieur pour l'élaboration du plan qui devait être approuvé par le service compétent. Elle devait disposer de l'autorisation de construire correspondante et devait encore voter un crédit d'investissement dont l'ampleur était estimée à CHF 6 millions. Si elle obtenait les fonds nécessaires, les travaux débuteraient en 2008 et s'achèveraient en 2010. La réalisation du collecteur était une obligation légale à laquelle étaient soumis tous les constructeurs.

L'intimée avait pris contact avec M. Pecorini qui ne souhaitait pas vendre son terrain à ce jour. Dès que le PLQ serait entré en force, elle approcherait l'autre propriétaire, M. Niederer.

21. Le 6 juillet 2007, la commune a déposé ses conclusions après enquêtes. La manière dont procédait la recourante, qui se précipitait pour solliciter les autorisations de construire sans attendre l'issue de la procédure relative à l'exercice du droit de préemption, était insolite. Le tribunal ne pouvait tirer aucune conclusion en sa défaveur de l'état d'avancement du projet, au risque d'encourager ce type de « forcing » et de vider la substance du droit de préemption voulu par le législateur.

L'intimée avait progressé dans ses démarches en vue d'acquérir l'ensemble des parcelles nécessaires pour construire l'entier de l'immeuble A. M. Niederer

avait confirmé son accord de principe à la cession de ses droits à bâtir par lettre du 17 juin 2007. Quant à M. Pecorini, il avait laissé entendre qu'il pourrait céder son bien-fonds à titre successoral.

En devenant prochainement détentrice de l'ensemble des droits à bâtir nécessaires à la réalisation du bâtiment A prévu par le PLQ, il en résulterait des économies dans les coûts de construction qui permettraient des habitations meilleur marché pour la population.

Le projet de la recourante qui prévoyait la vente de l'immeuble une fois construit, engendrerait des droits de mutation liés à cette transaction ainsi que des honoraires de promotion en faveur de CIF, de l'ordre de 16%, selon la pratique de l'office cantonal du logement. Or, le plan financier de la recourante ne mentionnait que 2,1% d'honoraires de promotion.

L'acquisition du bien-fonds par la commune et sa remise en droit de superficie à la fondation permettraient d'éviter ces frais et le prix des logements serait dès lors plus favorable aux futurs habitants.

22. Persistant dans ses conclusions prises d'entrée de cause, la recourante s'est déterminée sur les écritures complémentaires de l'intimée, le 24 août 2007.

La commune n'avait entrepris aucune démarche sérieuse pour financer l'achat de la parcelle litigieuse. Il résultait, en particulier d'un document rédigé par les conseillers municipaux, que la commune serait contrainte de vendre des parcelles immédiatement constructibles (n^{os}421 et 428) pour assurer le financement de ses acquisitions dont celle de la parcelle en cause. La commune n'avait à ce jour pas déposé de demande d'autorisation de construire. Ces éléments permettaient de mettre en doute la cohérence de sa politique en matière de logements. En outre, les démarches de l'intimée pour devenir propriétaire des parcelles n^{os}2'294 et 453 n'avaient pas progressé. Selon une lettre que la recourante versait à la procédure, M. Pecorini contestait vouloir céder son immeuble. Quant à M. Niederer, il restait ouvert à la vente de son bien immobilier à d'autres acheteurs potentiels. Le prix de la cession des droits à bâtir de ce dernier serait en outre incompatible avec la construction de logements sociaux selon la nouvelle méthode de calcul préconisée par le conseiller d'Etat en charge du DCTI.

Les coûts induits par l'opération de CIF permettraient des loyers annuels de CHF 3'980.- par pièce, avant la subvention personnalisée, pour un immeuble de type HM, ce qui représenterait un loyer mensuel de CHF 1'660.- pour un logement de 5 pièces et de CHF 1'990.- pour un logement de 6 pièces. Enfin, elle garantissait le caractère pérenne des logements.

23. La cause a été gardée à juger le 29 août 2007.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Tel qu'il est garanti par l'article 29 alinéa 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'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. 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 pourraient l'amener à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (Arrêts du Tribunal fédéral 2P.200/2003 du 7 octobre 2003, consid. 3.1 ; 2P.77/2003 du 9 juillet 2003 consid. 2.1 et les arrêts cités ; ATA/172/2004 du 2 mars 2004 ; ATA/39/2004 du 13 janvier 2004 consid. 2).

Le tribunal de céans n'a pas donné suite à la demande d'audition de deux des témoins que l'intimée souhaitait faire entendre. Compte tenu des questions litigieuses et des enquêtes ordonnées, une telle mesure ne lui aurait pas permis d'aboutir à une solution différente.

3. La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue, la décision du 23 décembre 2005 ne comportant aucune motivation. De plus, alors que l'intimée avait eu connaissance de la vente de la parcelle le 12 octobre 2005, celle-ci ne lui avait fait part de sa volonté de préempter que le 15 décembre 2005 et, cinq jours plus tard, le Conseil municipal prenait la décision d'exercer son droit. Ce court délai ne lui avait pas laissé le temps de faire connaître sa position ni d'exposer ses moyens ce, en violation de l'article 4 alinéa 2 LGL.
4. a. Le propriétaire qui aliène un bien-fonds soumis au droit de préemption en vertu de la LGL est tenu d'en aviser immédiatement le Conseil d'Etat et la commune du lieu de situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte au registre foncier (art. 4 al. 1 LGL).

b. Dans le cas où le Conseil d'Etat décide de renoncer à l'exercice de son droit de préemption, il avise la commune en même temps que les intéressés. Celle-ci, dans le délai de 30 jours suivant cette notification, notifie à son tour, de manière séparée, aux parties liées par l'acte, sa décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte (art. 5 al. 2 let. b LGL).

- c. Auparavant, il incombe à cette autorité d'interpeller 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. 2 LGL).
5. a. Le droit d'être entendu tel que prévu par l'article 29 alinéa 2 Cst. comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.77/2003 déjà cité et les références ; ATA/172/2004 déjà cité).
- b. Une décision entreprise pour violation du droit d'être entendu n'est pas nulle, mais annulable (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.207/2001 du 12 novembre 2001 consid. 5a et les arrêts cités). Toutefois, la violation du droit d'être entendu est réparable devant l'instance de recours si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen des questions litigieuses que l'autorité intimée et si l'examen de ces questions ne relève pas de l'opportunité, car l'autorité de recours ne peut alors substituer son pouvoir d'examen à celui de l'autorité de première instance (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.30/2003 du 2 juin 2003 consid. 2.4 et les arrêts cités ; ATA/73/2005 du 15 février 2005 ; ATA/703/2002 du 19 novembre 2002 ; ATA/609/2001 du 2 octobre 2001 ; P. MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. II, Berne 1991, ch. 2.2.7.4 p. 190). En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ACE A. Porta & Cie du 18 décembre 1991 consid. 4 et 6a in : SJ 1992 p. 528).
6. Lorsqu'il connaît d'un litige relatif au droit de préemption selon la LGL, le Tribunal administratif se reconnaît un pouvoir d'appréciation étendu (ATA/270/2003 du 6 mai 2003 ; ATA M.-K. du 4 septembre 2001 et les références citées).

En l'espèce, la décision du 23 décembre 2005 ne comporte pas de motivation. Elle indique toutefois que la commune prendrait contact avec la recourante pour examiner dans quelle mesure elle pourrait être intégrée au projet. Dans sa lettre du 15 décembre 2005, la commune avait annoncé à la recourante son intention de préempter et joint à son courrier le projet de délibération du Conseil municipal qui stipulait qu'elle entendait réaliser des logements d'utilité publique. Elle avait invité la recourante à se déterminer à ce sujet. Le Conseil d'Etat quant à lui a informé la commune qu'il renonçait à son droit, le 20 décembre. Enfin, les parties se sont effectivement rencontrées pour débattre de la question en date du 26 janvier 2006.

Le premier élément que l'on doit constater est que la recourante a pu avoir connaissance des raisons concrètes qui justifiaient l'exercice du droit de préemption par la commune et qu'elle a été invitée à s'exprimer sur les motifs invoqués avant que la décision n'intervienne. Pour le surplus, la question de savoir si la décision querellée consacre une violation du droit d'être entendu - dès lors qu'elle ne contient pas en elle-même les motifs qui ont conduit à l'exercice du droit de préemption communal et que le délai pour se déterminer était très court - peut en l'état rester ouverte. En effet, la procédure de recours devant le Tribunal administratif a permis à la recourante de prendre connaissance des motifs de l'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 de la recourante - à supposer qu'elle puisse être retenue - a été en tout état réparée devant le Tribunal administratif (ATA/270/2003 du 6 mai 2003 et les références citées ; ATA/159/2002 du 26 mars 2002).

7. 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 alinéa 1 LGL disposent que, dans le cadre de leur politique générale d'acquisition de terrains, les communes jouissent d'un droit de préemption sur les biens-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 poursuivi, 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 (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.552/1998 du 9 février 1999 ; ATA/800/2005 du 22 novembre 2005 ; ATA/270/2003 du 6 mai 2003 ; ATA/557/2001 du 4 septembre 2001).
- 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 cependant tenir 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 (ATF 114 Ia 17 consid. 2b). L'acquisition du terrain par la collectivité publique et l'édification d'immeubles destinés à abriter des logements doivent

ainsi se trouver dans un rapport d'adéquation (ATA/557/2001 du 4 septembre 2001 consid. 3b).

8. La recourante soulève le grief de la violation du principe de la proportionnalité.

Selon elle, la commune n'aurait pas démontré l'existence d'un besoin futur à construire des logements d'utilité publique ni rendu vraisemblable la réalisation d'un projet. Elle n'avait en particulier entrepris aucune démarche sérieuse pour le financement de l'acquisition de la parcelle litigieuse. La décision ne tenait pas compte de l'intérêt actuel et concret de la recourante de construire une quinzaine de logements sociaux, de type HM. Elle souligne à ce propos l'état d'avancement de son propre projet, sur le point d'être avalisé tant par la DL que par le DCTI et dont le financement était assuré. Enfin, elle soutient qu'il correspond aux buts de la LGL.

En l'espèce, la parcelle litigieuse est située en cinquième zone de développement 3. Elle est donc propre à permettre la construction de logements et en particulier de logements sociaux. Ce bien-fonds se trouve englobé dans un PLQ qui détermine avec précision les emplacements des immeubles projetés, leur affectation, les aménagements extérieurs etc. A l'intérieur de ce périmètre, la commune conduit une politique d'acquisitions foncières. Elle est d'ailleurs déjà propriétaire d'autres parcelles destinées à la construction de logements. Le projet de la commune s'inscrit donc dans une planification qui a été précisément conçue pour répondre aux besoins prépondérants de la population. L'intérêt public de l'intimée est ainsi en parfaite adéquation avec la finalité poursuivie par le législateur au travers des articles 3 et suivants LGL et présente un caractère prépondérant face aux intérêts privés de la recourante.

Ces considérations suffisent à elles seules à justifier le bien fondé du droit de préemption exercé par la commune.

9. Le fait que CIF affirme être en mesure d'édifier elle-même des logements à caractère social et que son projet serait plus avancé que celui de la commune ne saurait faire échec à l'exercice du droit de préemption de cette dernière. Dans la situation de pénurie aiguë de logements dont souffre le canton de Genève, on ne saurait faire reproche à l'intimée de mettre en œuvre une politique de construction d'habitats susceptible d'enrayer les difficultés actuelles à travers une offre de logements sociaux à même de répondre aux besoins prépondérants de la population. Or, comme l'a exposé la commune, la mise en œuvre de cette politique passe par une planification coordonnée de l'ensemble des constructions qu'elle envisage d'ériger sur les diverses parcelles dont elle est déjà propriétaire dans le secteur concerné, ce qui implique qu'elle obtienne la maîtrise globale de ce dernier, sans l'abandonner, fût-ce de manière sectorielle, à l'emprise de

promoteurs privés. Pour toutes ces raisons, il faut admettre que l'intérêt privé de la recourante doit céder le pas à l'intérêt public de la commune.

10. Le recours doit, au vu de ce qui précède, être rejeté.
11. La commune a conclu à l'allocation d'une indemnité de procédure.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal administratif, il ne sera pas fait droit à cette demande, la commune de Vernier doit être considérée comme une ville, dès lors qu'elle compte plus de 10'000 âmes. Il faut donc admettre qu'elle a les moyens de disposer de son propre service juridique sans recourir aux services d'un homme de loi. Dans ces conditions, aucune indemnité ne lui sera allouée (ATA/813/2003 du 4 novembre 2003 et les références citées).

Un émoulement de CHF 2'500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 27 janvier 2006 par CIF - Cabinet d'investissements fonciers S.A. contre la décision de la commune de Vernier du 23 décembre 2005 ;

au fond :

le rejette ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité ;

met à la charge de la recourante un émoulement de CHF 2'500.- ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants 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'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en

possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Bénédicte Fontanet, avocat de la recourante ainsi qu'à Me David Lachat, avocat de la commune de Vernier.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, juges, MM. Torello et Hottelier, juges suppléants.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. a.i. :

P. Pensa

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :