

BGer 1C 70/2020 vom 8. Dezember 2020

Bundesgericht, 2020-12-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_70_2020

FR: TF 1C 70/2020 du 8 décembre 2020

IT: TF 1C 70/2020 del 8 dicembre 2020

Regeste

Droit de préemption de l'Etat | Droit fondamental

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La société recourante a pris part à la procédure de recours devant la Cour de justice. Elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui permet à l'Etat de Genève d'exercer son droit de préemption légal sur les parcelles nos 1883 et 1895 pour lesquels elle s'est portée acquéreuse. Elle peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée. Elle a donc qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Au stade du second échange d'écritures, la recourante ne se limite pas à répliquer aux arguments soulevés par le Conseil d'Etat. Elle y fait en réalité - et abondamment - valoir de nouveaux éléments, de même que d'importantes explications complétant ses griefs, sans que celles-ci ne découlent des déterminations de l'exécutif cantonal. Or, le droit de réplique déduit des art. 6 CEDH et 29 al. 2 Cst. n'a pas vocation à permettre à la partie recourante de présenter ainsi des arguments nouveaux ou des griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.3 p. 286; 135 I 19 consid. 2.1 p. 21); la partie recourante ne saurait, par ce biais, remédier à une motivation défailante ou encore compléter les motifs de son recours, spécialement lorsque sont invoqués, comme en l'espèce, des griefs constitutionnels, soumis au principe d'invocation (Rügeprinzip) de l' art. 106 al. 2 LTF . Admettre le contraire aurait pour conséquence de prolonger le délai légal de recours, ce que prohibe expressément l' art. 47 al. 1 LTF , et de créer des inégalités de traitement. Dans cette mesure, le Tribunal fédéral ne tiendra pas compte des explications et éléments nouveaux présentés au-delà du délai de recours, qui auraient déjà pu être formulés dans l'acte de recours; ceux-ci sont irrecevables.

E. 3

Dans un grief d'ordre formel, la recourante se plaint d'une violation de l'obligation de motiver. Elle se prévaut à cet égard des art. 112 LTF et 29 al. 2 Cst.

E. 3.1

La contestation d'une décision devant le Tribunal fédéral suppose que celle-ci comporte une motivation prenant en compte tous les éléments déterminants (art. 112 al. 1 let. b LTF). Ce devoir de motivation est également déduit du droit d'être entendu fixé à l' art. 29 al. 2 Cst. La jurisprudence impose ainsi au juge de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, le juge doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il 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 (ATF 143 III 65 consid. 5.2 p. 70). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 p. 565).

E. 3.2

La recourante reproche en substance à la Cour de justice de ne pas avoir présenté en détail les 71 allégués articulés dans son recours cantonal ainsi que ses allégations subséquentes (réplique). Savoir ce que l'autorité précédente a retenu, respectivement écarté, ne signifie cependant pas qu'il appartenait au juge de prendre position individuellement sur chacune de ces allégations. C'est confondre les allégués des parties avec l'état de fait, dont il suffit, pour répondre aux exigences de l' art. 112 LTF , qu'il indique les seuls faits déterminants (cf. BERNARD CORBOZ, Commentaire de la LTF, 2 e éd. 2014, n. 23 ss ad art. 112 LTF). Or, à l'examen de l'état de fait cantonal, plus largement à la lumière de l'arrêt attaqué, on comprend que la Cour de justice a en substance retenu qu'un protocole d'accord entre la FTI et la recourante avait été conclu le 15 juin 2018, que cette dernière n'en avait cependant pas respecté les termes déjà lors de sa première acquisition (parcelles n os 1883 et 1895), qu'elle s'était de surcroît empressée de demander une autorisation de construire sans en informer la FTI; que pour ces motifs et afin d'assurer un aménagement rationnel du secteur, l'Etat avait décidé d'exercer son droit de préemption. Une telle motivation apparaît suffisante tant au regard de l' art. 112 LTF que des garanties de l' art. 29 al. 2 Cst. : elle permet non seulement à la recourante d'exercer son droit de recours en toute connaissance de cause, mais également au Tribunal fédéral d'exercer son contrôle (art. 29 al. 2 Cst. et art. 112 LTF ; CORBOZ, op. cit., n. 5 ad art. 112 LTF). Enfin, savoir si, comme le soutient encore la recourante, cet état de fait serait lacunaire, plus précisément que des faits auraient été arbitrairement omis, ne relève en tant que tel pas de l'application de l' art. 112 LTF ni des exigences en matière de motivation de l' art. 29 al. 2 Cst. , mais de l'établissement des faits; aspect qui sera examiné ultérieurement (cf. consid. 5).

E. 3.3

Toujours en lien avec le défaut de motivation, la recourante soutient encore que la Cour de justice aurait passé sous silence son grief de constatation inexacte des faits au sens de l'art. 61 al. 1 let. b de la loi cantonale sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA-GE; RS/GE E 5 10). Elle prétend avoir démontré, devant l'instance précédente, que les quatre objectifs concrets d'aménagement sur lesquels s'est fondé le Conseil d'Etat pour justifier l'exercice du droit de préemption procéderaient d'une telle constatation inexacte. Selon la décision du Conseil d'Etat, ces objectifs visent, en résumé, à garantir l'emprise et la réalisation du prolongement du chemin de Morglas, la concrétisation du réseau de mobilité douce, la réalisation de l'espace public ainsi que la réalisation de l'ouvrage de rétention des eaux (cf. décision du 27 mars 2019, p. 3). A l'examen de la décision du Conseil d'Etat, il apparaît cependant que ces "quatre objectifs concrets" ont été mentionnés à titre illustratif

des démarches à mener dans le secteur, ce que confirme l'emploi de l'adverbe notamment . Comme le répète céans le Conseil d'Etat, ces démarches s'inscrivent dans l'objectif plus large d'aménagement rationnel et de mise en oeuvre de la ZIMOGA. Cela se déduit également des termes du protocole d'accord du 15 juin 2018, en particulier s'agissant des remaniements parcellaires que les droits d'emption devaient permettre de réaliser à l'échelle de l'entier du secteur (cf. protocole d'accord, p. 6 s.). La Cour de justice ne s'y est d'ailleurs pas trompée, jugeant que l'enjeu principal était la disponibilité des parcelles litigieuses pour un développement de la zone conforme aux objectifs définis par la planification (cf. arrêt attaqué, consid. 6 d). L'instance précédente pouvait ainsi, sans que cela ne soit critiquable, renoncer à se prononcer sur chacun de ces quatre objectifs particuliers, sans que cela ne soit critiquable. La recourante ne prend d'ailleurs pas la peine, devant le Tribunal fédéral, d'indiquer en quoi ces buts particuliers s'avèreraient critiquables ni n'explique en quoi l' art. 61 LPA -GE, dont elle se prévaut, aurait été violé. Au contraire, au chapitre de ses conclusions, elle demande au Tribunal fédéral de lui donner acte, en résumé, de ses engagements de constituer des servitudes de passage public à pied et à vélo, ou encore de céder la surface nécessaire au prolongement du chemin de Morglas. Or cela figure précisément dans les quatre objectifs, que pourtant elle critique.

E. 3.4

En définitive, sur le vu de ce qui précède, les critiques en lien avec la motivation de l'arrêt attaqué apparaissent mal fondées et doivent être écartées.

E. 4

La recourante se plaint encore d'un "déli de justice formel par la violation de la maxime inquisitoire dans l'établissement des faits et [d'une] violation du droit à la preuve".

E. 4.1

La critique relative à la violation de la maxime inquisitoire, que la recourante déduit des art. 19, 20 et 24 LPA -GE, applicables par renvoi de l' art. 76 LPA -GE n'a pas à être traitée, faute de respecter les exigences de motivation accrues de l' art. 106 al. 2 LTF . La recourante n'explique en particulier pas en quoi ces dispositions auraient été appliquées de manière arbitraire (art. 9 Cst.) ou contraire à un autre droit fondamental; sa motivation n'est du reste pas non plus suffisante sous l'angle du déni de justice dont elle se prévaut également: la recourante se contente en effet de reprendre ses propres allégations, formulées au stade du recours cantonal, et de reprocher appellatoirement à l'instance précédente de ne pas les avoir retenues.

E. 4.2

Dans ce même chapitre de son mémoire, la recourante reproche encore à l'instance précédente de n'avoir pas auditionné le Conseiller d'Etat Antonio Hodgers, mesure d'instruction qui aurait permis - à la comprendre - l'audition d'"autres acteurs". Ces auditions auraient pu mettre en évidence la politique genevoise d'étatisation du sol dans les ZIAM.

E. 4.2.1

Garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , le droit d'être entendu comprend, notamment, le droit pour le justiciable d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuve pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 170 s.; 143 III 65 consid. 3.2 p. 67; 142 II 218 consid. 2.3 p. 222). L'autorité peut renoncer à procéder à

des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 171; 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299).

E. 4.2.2

La Cour de justice a expliqué être en possession d'un dossier complet. Le Conseil d'Etat s'était par ailleurs exprimé sur tous les arguments soulevés par la recourante. En conséquence, l'audition du conseiller d'Etat en charge du département du territoire ne s'avérait pas nécessaire. Ces différents éléments se confirment à l'examen du dossier cantonal, spécialement la réponse du Conseil d'Etat au recours du 19 juillet 2019, laquelle présente, en particulier et de manière circonstanciée, les objectifs de valorisation poursuivis pour le secteur concerné. En revanche, s'agissant de la recourante, celle-ci n'expose aucunement en quoi le refus de l'audition du Conseiller d'Etat en charge ou d'"autres acteurs" - qu'elle ne prend au demeurant pas le soin de désigner - procéderait d'une appréciation anticipée des preuves empreinte d'arbitraire. Ses assertions générales quant à l'existence d'une politique genevoise d'étatisation du sol dans les ZIAM relève de la pure spéculation; elles se trouvent de surcroît contredites par les motifs objectifs ayant conduit l'Etat à exercer son droit de préemption, dont il sera encore question ultérieurement (cf. consid. 8.4.1; voir également réponse du Conseil d'Etat du 19 juillet 2019 au recours cantonal).

E. 4.3

En définitive, pour peu qu'il soit recevable, le grief est rejeté.

E. 5

La recourante fait encore valoir l'arbitraire dans la constatation des faits.

E. 5.1

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF (ATF 142 I 155 consid. 4.4.3 p. 156). Le recourant ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 141 IV 369 consid. 6.3 p. 375).

E. 5.2

La recourante insiste sur sa capacité à développer le secteur et à acquérir des biens immobiliers dans le secteur. On peut en premier lieu douter de la recevabilité de ce grief. La recourante se limite en effet une nouvelle fois à reproduire ses propres allégués sans réelle démonstration du caractère arbitraire de l'état de fait cantonal. Quoi qu'il en soit, la capacité de la recourante à développer le secteur n'est pas contestée; elle se trouve d'ailleurs à l'origine des négociations ayant conduit à la signature du protocole d'accord du 15 juin 2018 (en particulier, Préambule, let. D., p. 2). Cette capacité n'est au demeurant pas non plus

pertinente pour l'issue du litige: le droit de préemption a en l'occurrence été exercé en raison du non-respect par la recourante - celle-ci ne s'en défend d'ailleurs pas sérieusement ou alors tardivement (cf. consid. 2) - des termes de l'accord de 2018, compromettant ainsi la réalisation d'un aménagement rationnel et coordonné du secteur.

E. 5.3

Par conséquent, le grief est rejeté, pour autant que recevable.

E. 6

Sur le fond, se référant à la jurisprudence cantonale, l'instance précédente a considéré que les objectifs fixés par l'art. 11 LZIAM étaient alternatifs. La lutte contre la spéculation ne devait pas nécessairement être poursuivie dans toute décision d'application du droit de préemption. Ce dernier pouvait également s'exercer dans la seule optique de favoriser la mise en valeur des zones de développement. Or, en l'occurrence, l'un des buts poursuivis par l'exercice du droit de préemption était de faciliter la réalisation des équipements et aménagements publics prévus par le PDZIMOGA et surtout de garantir la mutation territoriale prévue par les actes de planification déjà adoptés. Cette mesure répondait à un intérêt public lié à l'utilisation rationnelle du sol dans le secteur "Les Communs" et à une maîtrise des assiettes des équipements d'aménagements publics à réaliser selon le PDZIMOGA. L'exercice du droit de préemption était par ailleurs justifié par le comportement de la recourante qui s'était écartée des conditions du protocole d'accord négocié en 2018 avec la FTI, empêchant ainsi la réalisation des objectifs d'aménagement poursuivis pour la zone. L'Etat ne faisait pas l'acquisition des parcelles en vue d'une utilisation pour des besoins propres mais pour leur valorisation, laquelle n'excluait pas nécessairement certains intérêts de la recourante.

E. 7

La recourante conteste cette appréciation. Invoquant l'art. 26 Cst., elle reproche à "l'Etat de Genève de violer la fonction institutionnelle de la garantie de la propriété par sa maîtrise foncière illimitée sur les parcelles en ZIAM". Elle invoque également l'art. 34 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE; RS/GE A 2 00), sans toutefois prétendre que cette disposition conférerait des garanties plus étendues que le droit fédéral.

E. 7.1

Selon l'art. 10 LZIAM, l'Etat de Genève dispose d'un droit de préemption sur les parcelles colloquées en ZIAM. Ce droit de préemption a pour but de favoriser la mise en valeur des zones de développement industriel et des zones de développement d'activités mixtes, et d'éviter que des biens-fonds ne fassent l'objet d'aliénation à des prix excessifs (art. 11 LZIAM).

E. 7.1.1

Contrairement à ce que soutient la recourante, il ne découle pas de ces dispositions que l'état posséderait une maîtrise foncière complète de la totalité d'une portion non négligeable de son territoire et un contrôle exclusif sur les activités qui s'y déroulent. En effet, avant d'acquérir par préemption, l'Etat ne dispose d'aucune des prérogatives du propriétaire. L'exercice du droit de préemption est par ailleurs non seulement soumis aux conditions définies à l'art. 11 LZIAM, mais également - et surtout - aux conditions définies par l'application combinée des art. 26 al. 1 Cst. et 36 Cst. (base légale, intérêt public,

proportionnalité), comme cela sera encore discuté ci-après (cf. consid. 8 ss). Le droit de préemption permet encore moins à l'Etat de contrôler la manière dont les propriétaires font usage de leurs terrains classés dans une ZIAM; cet aspect du droit de propriété demeure régi par les planifications réglementant le secteur et les dispositions édictées en matière de police des constructions.

E. 7.1.2

Par ailleurs, eu égard à ces différentes conditions posées à l'exercice du droit de préemption, il est également erroné d'affirmer que les art. 10 et 11 LZIAM empêcheraient d'accéder à la propriété, plus particulièrement priveraient les entreprises d'un tel accès dans le secteur. Les allégations de la recourante à cet égard, s'agissant spécialement de la prétendue politique d'étatisation du sol relèvent - une nouvelle fois - de la spéculation; rien ne permet en outre de retenir que l'Etat choisirait en permanence les seules entreprises qui lui conviendrait. La recourante perd d'ailleurs de vue que son acquisition de parcelles dans le secteur "Les Communs" avait initialement été accueillie favorablement par les pouvoirs publics (cf. protocole d'accord du 15 juin 2018); ce n'est qu'en raison de circonstances ultérieures que le droit de préemption a finalement été exercé en vue de garantir un aménagement rationnel du secteur.

E. 7.1.3

Il faut concéder à la recourante que l'activité des entreprises industrielles et artisanales doit se développer dans les ZIAM. Cependant, rien ne permet d'affirmer que ces activités ne pourraient être exercées ailleurs sur le territoire cantonal. Le droit cantonal prévoit en effet d'autres zones industrielles ou artisanales échappant au régime des art. 10 et 11 LZIAM (cf. art. 1 LZIAM; art. 19 al. 4 de la loi cantonale d'application de la LAT du 4 juin 1987 [LaLAT; RS/GE L 1 30]). Le droit de préemption prévu par ces dispositions ne vise par conséquent que les propriétaires et futurs acquéreurs de parcelles sises dans une ZIAM. Ainsi, et tout comme en matière de logements situés en zone de développement - cas dont le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de connaître (cf. arrêt 1C_223/2014 du 15 janvier 2015 consid. 4.2, publié in SJ 2015 I 233) -, le droit de préemption prévu par les art. 10 et 11 LZIAM ne vise qu'une catégorie spécifique d'acquéreurs et ne porte pas atteinte au droit fondamental au sens de l' art. 36 al. 4 Cst.

E. 7.1.4

Enfin, sur la base de ces éléments, et bien que cet aspect soit insuffisamment motivé (art. 106 al. 2 LTF), au stade du recours à tout le moins (cf. consid. 2), il est également erroné d'affirmer que le droit de préemption tel qu'il est conçu par la législation cantonale serait contraire à la liberté économique: le droit de préemption n'apparaît pas comme une mesure visant en premier lieu des motifs économiques, ni n'impose sans restriction la conclusion de contrats entre certaines personnes (cf. ATF 145 I 73 consid. 6.1 p. 95; arrêt 1C_223/2014 du 15 janvier 2015 consid. 4.1, publié in SJ 2015 I 233); son exercice doit au contraire, et le cas échéant, être justifié par des motifs d'aménagement du territoire et de lutte contre la spéculation (cf. art. 11 LZIAM).

E. 7.2

Sur le vu de ce qui précède, le grief doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

E. 8

La requérante se plaint d'une violation de la fonction individuelle de la garantie de la propriété. Elle soutient en particulier que les conditions à une restriction de cette garantie, définies à l'art. 36 Cst., ne seraient en l'occurrence pas réalisées. Elle remet en cause l'existence d'une base légale; elle fait également valoir l'insuffisance de la densité normative de l'art. 11 LZIAM. Elle soutient encore que l'exercice du droit de préemption ne reposerait sur aucun intérêt public et serait disproportionné.

E. 8.1

La garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Le Tribunal fédéral dispose d'un pouvoir d'examen libre dans le contrôle de la base légale de l'exercice d'un droit de préemption par une collectivité publique (ATF 142 I 76 consid. 3.3 p. 80; arrêt 1P.534/1991 du 11 mars 1992 consid. 1b). Il examine aussi en principe librement si cette mesure répond à l'intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 142 I 76 consid. 3.3 p. 80; arrêt 1C_30/2008 du 24 novembre 2008 consid. 3.3, publié in SJ 2009 I p. 257; ATF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344; 126 I 219 consid. 2c p. 222 et les arrêts cités).

E. 8.2

Pour mémoire, l'art. 10 al. 1 LZIAM prévoit que l'Etat de Genève bénéficie d'un droit de préemption sur tout bien-fonds compris dans les zones de développement industriel ou dans les zones de développement d'activités mixtes qui fait l'objet d'une aliénation à un tiers. Selon l'art. 11 LZIAM, ce droit de préemption a pour but de favoriser la mise en valeur des zones de développement industriel et des zones de développement d'activités mixtes, et d'éviter que des biens-fonds ne fassent l'objet d'aliénation à des prix excessifs.

E. 8.3

Il n'est pas contesté que l'exercice par une collectivité d'un droit de préemption légal sur un immeuble constitue une restriction grave du droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1 Cst. (cf. ATF 142 I 76 consid. 3.1 p. 79; 114 Ia 14 consid. 2c p. 19; arrêt 1P.552/1998 du 9 février 1999 consid. 2). Il n'est pas non plus litigieux que l'art. 11 LZIAM constitue une base légale au sens formel. La requérante soutient en revanche que cette disposition n'autoriserait l'exercice du droit de préemption que pour autant que celui-ci poursuive cumulativement un but tendant à favoriser la mise en valeur des zones de développement industriel, d'une part, et un objectif de lutte contre la spéculation, d'autre part. Or, le prix de vente n'étant en l'occurrence pas spéculatif - ce qui n'est pas discuté -, l'Etat de Genève ne pouvait, contrairement à l'opinion de l'instance précédente, exercer son droit de préemption en ne s'appuyant que sur des motifs d'aménagement du territoire.

E. 8.3.1

Contrairement à ce qu'affirme la requérante, la formulation de l'art. 11 LZIAM n'implique pas nécessairement que les deux objectifs mentionnés par le texte légal soient poursuivis cumulativement, lors de chaque exercice du droit de préemption. La requérante ne discute d'ailleurs pas la jurisprudence cantonale sur laquelle s'est appuyée l'instance précédente pour retenir le caractère alternatif des conditions de l'art. 11 LZIAM (arrêt F. SA dans les causes A/66/1998 et A72/1998 du 5 mai 1998); cette jurisprudence fait du reste référence à

un arrêt fédéral du 6 mars 1991 qui retient que "le droit de préemption doit répondre aux impératifs de l'aménagement du territoire" et qu'un tel intérêt prime l'intérêt strictement financier du propriétaire à obtenir le plus haut rendement possible de son bien-fonds; on ne peut pas en déduire qu'à défaut de vente à un prix spéculatif, les intérêts liés à l'aménagement devaient être négligés; au contraire (cf. arrêt 1P.506/1990 du 6 mars 1991 consid. 1 et 3c/bb, publié in RDAF 1991 p. 476, rendu toutefois sous l'égide de l'ancienne loi cantonale sur les zones de développement industriel; voir également, arrêt 1C_250/2007 du 2 juin 2008 consid. 3.2, publié in SJ 2008 I 416). Quant aux arrêts P.272/1986 et P.275/1986 du 4 mars 1987, dont se prévaut encore la recourante, ceux-ci ne lui sont à cet égard d'aucun secours: il n'y est nullement question du caractère prétendument cumulatif des critères prévus par l'art. 11 de l'ancienne loi générale sur les zones de développement industriel du 13 décembre 1984 (LGDZI), dont la teneur est assimilable à celle de l'actuel art. 11 LZIAM (cf. arrêt P.272/1986 du 4 mars 1987, partie En fait, let. B). Dans ce précédent, l'exercice du droit de préemption a été sanctionné parce qu'il avait pour objectif d'annuler une autorisation préalable de construire sur la base de laquelle les intéressés avaient acquis les parcelles en cause; il poursuivait en outre des objectifs de politiques économiques incompatibles avec la liberté du commerce et de l'industrie (cf. art. 31 aCst. ; actuelle liberté économique, art. 27 Cst.), et non des fins inhérentes à l'aménagement du territoire (cf. arrêt P.272/1986 du 4 mars 1987 consid. 3b). C'est par ailleurs en vain que la recourante se prévaut des travaux parlementaires ayant présidé à l'adoption de la LZIAM. En effet, devant le Tribunal fédéral, au stade du recours, celle-ci se limite à résumer, sans plus de références, les débats parlementaires dont elle s'était prévaluée devant l'instance précédente. Une telle manière de procéder ne répond cependant pas aux exigences de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF . Quoiqu'il en soit, les débats parlementaires versés au dossier expriment en réalité des divergences entre les membres du Grand conseil sans que l'on puisse en déduire une volonté du législateur de limiter l'exercice du droit de préemption à la seule lutte contre la spéculation. En définitive, les objectifs de valorisation des zones répondent, même pris isolément, à des intérêts publics importants liés à l'aménagement du territoire (cf. THIERRY TANQUEREL, Le droit de préemption légal des collectivités publiques, in TANQUEREL/BELLANGER (ED.), La maîtrise publique du sol: expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, 2009, ch. 2 p. 152; voir également, s'agissant des objectifs liés à l'aménagement du territoire, arrêt 1P.506/1990 du 6 mars 1991 consid. 3c/bb, publié in RDAF 1991 p. 476). L'autorité ne saurait dès lors y renoncer au seul motif que la vente n'interviendrait pas à un prix spéculatif, notamment lorsque l'acquéreur nourrit des velléités incompatibles avec les objectifs d'aménagement fixés pour le secteur.

E. 8.3.2

Enfin, contrairement à ce que soutient la recourante, l'art. 11 LZIAM revêt une densité normative suffisante; il ne fait aucun doute que l'objectif poursuivi par l'exercice du droit de préemption doit être inhérent à l'aménagement du territoire, ce que confirme au demeurant également l'art. 1 al. 1 LZIAM, qui dispose que la loi a pour but de fixer les conditions applicables à l'aménagement et l'occupation rationnelle des zones de développement industriel, dévolues aux activités industrielles et artisanales, ainsi que des zones de développement d'activités mixtes, dévolues aux activités des secteurs secondaire et tertiaire, y compris les activités culturelles et festives. Quant à la formulation de l'art. 11 LZIAM, elle permet aux autorités de bénéficier d'une marge d'appréciation suffisante à l'exécution des tâches d'aménagement (cf. ATF 143 I 253 consid. 6.1 p. 264; 141 V 688 consid. 4.2.2 p.

692) à conduire en application des plans applicables au secteur (cf. art. 2 LZIAM); ces plans limitent au demeurant aux intérêts publics qu'ils poursuivent la mesure dans laquelle l'Etat peut exercer son droit de préemption.

E. 8.3.3

Ainsi, les art. 10 et 11 LZIAM constituent une base légale suffisante à l'exercice du droit de préemption fondé sur la valorisation des terrains situés au sein d'une ZIAM. Cette critique doit être écartée.

E. 8.4

La recourante fait encore valoir l'absence d'intérêt public ainsi qu'une violation de la proportionnalité. Les parcelles litigieuses sont comprises dans le périmètre des zones industrielles de Meyrin, Satigny et Vernier (ci-après: ZIMEYSAVER). Il ressort de l'arrêt attaqué que le plan directeur cantonal (PDCn) fait du développement de la ZIMEYSAVER l'un de ses grands projets et commande d'anticiper l'urbanisation par l'acquisition de parcelles stratégiques si celles-ci ne font pas déjà l'objet d'opérations conformes aux objectifs poursuivis (cf. PDCn 2030, schéma directeur cantonal fiches A07 et A08). Au niveau de la zone industrielle Mouille-Galand (ZIMOGA), le Conseil d'Etat rappelle dans sa décision, que le PDZIMOGA prévoit la mise en oeuvre d'une surcreuse afin de valoriser les géo-matériaux présents dans le sous-sol des terrains; les biens-fonds n°s 1883 et 1895 sont des terrains non bâtis et inoccupés, correspondant à la priorité de la stratégie d'acquisition de la FTI et de l'Etat. L'acquisition des biens-fonds, centraux dans le secteur "Les Communs", donne à l'Etat et à la FTI une maîtrise foncière cohérente sur plus de la moitié du périmètre, ce qui, combiné à un plan directeur en force avec une future desserte routière d'importance, permet d'intervenir sur un large périmètre non bâti et d'envisager une mise en oeuvre globale. Le périmètre n'étant pas bâti et le sous-sol en étant exploitable, sa valorisation relève d'un intérêt public important afin de permettre l'accueil d'entreprises et l'exploitation du sous-sol (cf. arrêt 1C_250/2007 du 2 juin 2008 consid. 6, publié in SJ 2008 I 416). La recourante ne conteste pas sérieusement cet intérêt public à la valorisation de la zone; il n'y a dès lors pas lieu d'y revenir, spécialement au regard du large pouvoir d'appréciation dont bénéficient les autorités locales en la matière. La recourante concentre en effet son argumentation sur les prétendus objectifs de politique économique poursuivis par l'exercice du droit de préemption. Selon elle, l'opération d'acquisition décidée par le Conseil d'Etat ne viserait qu'à l'évincer du secteur, alors même qu'elle projetterait d'y exercer des activités conformes à l'affectation de la zone. A cet égard, elle fait à nouveau en vain valoir que l'application de l'art. 11 LZIAM appellerait nécessairement l'existence d'une opération spéculative (cf. consid. 8.3.1). Enfin et au surplus, sa critique se confond avec la violation du principe de la proportionnalité, dont elle se prévaut plus particulièrement.

E. 8.5

Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude -, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis - règle de la proportionnalité au sens étroit - (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 135 I 233 consid. 3.1 p. 246).

E. 8.5.1

En l'espèce, un protocole d'accord a été signé le 15 juin 2018 avec la recourante. Celui-ci prévoyait la constitution d'un droit d'emption en faveur de la FTI sur la parcelle n° 1883 au

jour de son acquisition; l'exercice de ce droit était subordonné à des conditions relatives aux acquisitions des parcelles voisines, en particulier la parcelle n o 1886; si ces conditions n'étaient pas remplies au 31 décembre 2023, la recourante prenait l'engagement de procéder à un remaniement parcellaire pour attribuer à la FTI la plus grande part des parcelles n o 1883 et 1886 (sises dans le prolongement de la parcelle n o 1882 déjà propriété de la FTI); la recourante obtenait le solde de ces parcelles ainsi que la parcelle n o 1895. Le protocole portait également sur l'engagement de la recourante de constituer, au moment de l'acquisition, sur les parcelles qu'elle viendrait à acquérir, des servitudes ou cessions en faveur de la FTI pour l'aménagement des routes ou accès. La FTI prenait pour sa part l'engagement de s'efforcer de permettre l'acquisition par la recourante d'une parcelle d'au moins 15'000 m² avec accès au rail dans le périmètre ZIMEYSA SUD, permettant l'exploitation de dépôts de matériel, gravière, décharge et installation de lavage de terres polluées. Ces engagements réciproques devaient être concrétisés par des actes juridiques plus contraignants d'ici au 31 décembre 2018.

E. 8.5.2

A teneur du dossier, il apparaît que les conditions posées par la FTI dans le protocole d'accord visent, tout en permettant l'acquisition par la recourante de parcelles dans le secteur "Les Communs", la mise en oeuvre des objectifs d'aménagement du territoire (cf. art. 1 ss règlement du PDZIMOGA [R-PDZIMOGA]). Or la recourante n'a pas tenu ses engagements; elle n'a en particulier pas acté simultanément à l'acquisition de la parcelle n o 1883 le droit d'emption convenu (cf. protocole d'accord ch. 1.1 let. b; cf. art. 8 R-PDZIMOGA); elle n'a pas non plus, au moment de l'acquisition, concédé à la FTI les servitudes nécessaires à l'aménagement des routes et accès prévus selon la carte annexée à l'accord (cf. art. 9 R-PDZIMOGA). Ses explications - au demeurant tardives (cf. consid. 2) - s'agissant de sa volonté de ne pas compliquer l'acte de vente à l'endroit des vendeurs ne sont à cet égard pas convaincantes. Elles le sont d'autant moins que la recourante a par ailleurs, dès mars 2019, déposé, sans en informer la FTI, des demandes d'autorisations de construire et d'exploiter sur les parcelles visées pour y réaliser une installation de traitement des déchets, alors même qu'elle connaissait la volonté de l'Etat d'exercer son droit de préemption. Ses longues réflexions sur la prétendue compatibilité de ce projet avec l'aménagement du secteur ne sauraient du reste être retenues, celles-ci n'intervenant qu'au stade de la réplique (cf. consid. 2). Dans ces conditions, on ne discerne pas quelles autres mesures auraient été envisageables. La recourante ne le précise d'ailleurs pas, se contentant de se prévaloir de ses conclusions prises devant la Cour de céans pour qu'il lui "soit donné acte de ses engagements de céder la surface d'emprise sur la parcelle n o 1883 nécessaire au prolongement du chemin de Morglas, de constituer une servitude de passage public à pied et à vélo et de signer le projet d'acte notarié avec la FTI conférant à celle-ci un droit d'emption pour la parcelle n o 1883". Cela n'est pas pertinent; ces éléments interviennent tardivement et il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'établir si ces stipulations permettent de répondre aux objectifs d'aménagement poursuivis par les autorités cantonales, ce d'autant moins que ces engagements ne représentent qu'une partie de la teneur du protocole d'accord du 15 juin 2018. L'instance précédente l'a du reste nié, à tout le moins implicitement, jugeant que le Conseil d'Etat était en droit d'admettre - la recourante n'ayant pas respecté l'accord avec la FTI et ayant requis par la bande une autorisation de construire - que seul l'exercice du droit de préemption lui permettait d'atteindre les buts de valorisation fixés par le PDZIMOGA, ce malgré les garanties offertes en cours de procédure. Dans ces conditions, l'exercice du droit de préemption, sur une parcelle non construite acquise par la recourante au mépris de ses

engagements - dont l'atteinte n'est pas comparable à une expropriation (cf. TANQUEREL, op. cit, p. 153 s.) - apparaît proportionné aux objectifs d'aménagement du territoire poursuivis pour le secteur en cause. De plus, comme l'a précisé le Conseil d'Etat, l'acquisition des parcelles n'intervient pas en vue d'une utilisation pour des besoins propres, mais pour leur valorisation, ce qui n'exclut pas nécessairement certains intérêts de la recourante (p. ex. droit de superficie; cf. PDCn 2030, schéma directeur cantonal, fiche A08, p. 92), dont les capacités à exercer des activités conformes à la zone n'est en réalité pas discutée.

E. 8.6

Sur le vu de ce qui précède, l'exercice du droit de préemption repose sur une pesée des intérêts en présence complète et conforme au droit fédéral; le grief est rejeté.

E. 9

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante, qui succombe (cf. art. 66 al. 1 LTF). Le Conseil d'Etat, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, n'a pas le droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.