

GE_GERICHTE ATA/1223/2025 vom 4. November 2025

GE Cour de justice, 2025-11-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_1223_2025

FR: GE_GERICHTE ATA/1223/2025 du 4 novembre 2025

IT: GE_GERICHTE ATA/1223/2025 del 4 novembre 2025

Regeste

Résumé: Selon les art. 5 al. 1 et 6 LGL, dans le cadre d'une préemption au sens des art. 3 ss LGL et lorsque le propriétaire refuse l'offre étatique arrêtée à un prix inférieur à celui prévu par les parties au contrat, la fixation du prix de l'immeuble en cause est déterminée par le biais d'une procédure d'estimation selon les dispositions de la LEx/GE. Les dispositions de la LGL / LGZD et les pratiques administratives qui en découlent ne sont donc pas applicables pour fixer le montant de l'indemnité d'expropriation. La pratique administrative PA/SI/001.06, qui se fonde sur l'art. 5 LGZD, n'a pas à être prise en compte pour déterminer l'indemnité d'expropriation en lieu et place des dispositions de la LEx-GE.

Erwägungen

E. 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).

E. 2

L'objet du litige consiste à déterminer si c'est à bon droit que le TAPI a admis la requête en indemnisations des intimés et a fixé le montant de l'indemnité qui leur est due par l'expropriant à CHF 2'040'000.-. Le département lui reproche de n'avoir pas retenu le prix d'acquisition de CHF 1'100'000.- fixé par l'OCLPF en vertu de la pratique administrative PA/SI/001.06 dans la mesure où la parcelle en cause se situe en ZD 3.

E. 2.1

Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; ATF 148 II 299 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_293/2022 du 20 janvier 2023 consid. 5.1 ; ATA/182/2023 du 28 février 2023 consid. 5.4).

E. 2.2

Le droit de préemption légal de l'État est prévu aux art. 3 ss LGL. En vertu de l'art. 5 al. 1 let. c LGL, lorsque l'État décide de préempter à un autre prix que celui fixé dans l'acte, il notifie au vendeur son offre d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés par lui.

L'art. 5 al. 1 let. d LGL prévoit qu'à défaut d'acceptation de cette offre, il notifie 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. L'art. 6 LGL stipule que faute d'accord à l'amiable dans le cas visé notamment à l'art. 5 al. 1 let. c LGL, l'État peut acquérir, par voie d'expropriation aux fins de construction de logements d'utilité publique, les terrains faisant l'objet du droit de préemption, conformément aux dispositions de la LEx-GE.

E. 2.3

Dans un arrêt 1C_250/2007 du 2 juin 2008, le Tribunal fédéral a retenu que lorsque le Conseil d'État a exercé son droit de préemption en prononçant son arrêté, il a pris la décision d'exercer son droit formateur, ce qui empêchait les propriétaires d'aliéner

- 14/20 - A/852/2023 librement leurs biens-fonds (situé en zone de développement industriel dans cette affaire). Dans ce cas, « l'État de Genève n'a pas à engager une procédure complète d'expropriation selon les art. 24 ss LEx-GE, afin d'obtenir par cette voie un autre titre juridique pour le transfert de la propriété. Seule une procédure d'estimation selon les art. 35 ss LEx-GE doit encore être engagée, au terme de laquelle le prix sera fixé, après quoi la propriété des immeubles pourra être transférée » (consid. 3.3). Le Tribunal fédéral qualifie à cet égard le prix figurant dans la décision d'exercer le droit de préemption comme « une simple évaluation prima facie de la valeur approximative que le terrain industriel peut avoir dans les différentes zones de développement industriel du canton de Genève » et relève que le prix de vente sera fixé par la commission cantonale de conciliation et d'estimation et « selon les critères de la loi sur l'expropriation, notamment l'art. 14 LEx-GE qui prévoit une "indemnité pleine et entière", et l'art. 18 al. 1 let. a LEx-GE qui dit que cette indemnité comprend "la pleine valeur vénale du droit" (arrêt 1C 250/2007 précité consid. 7.3 et 7.4). Dans un arrêt postérieur (1C_141/2013 déjà cité) et similaire à la présente affaire où l'État avait exercé son droit de préemption légal pour le prix estimé par l'OCPLF selon sa pratique, le Tribunal fédéral a confirmé cette analyse. Il a rappelé les règles gouvernant la fixation de l'indemnité d'expropriation en vertu des l'art. 18 et 23 LEx-GE et indiqué que « comme l'a rappelé la Cour de justice, la valeur vénale d'un bien est la valeur qui lui est attribuée dans des circonstances normales, à une époque déterminée et à l'occasion d'un échange d'ordre économique. Selon la jurisprudence, la valeur vénale d'un bien est le prix que le propriétaire d'un immeuble exproprié aurait objectivement pu obtenir sur le marché, au jour déterminant, pour une aliénation privée (ATF 122 II 246 consid. 4a) » (consid. 5). Il a considéré que l'argumentation de l'État, qui estimait que les terrains situés en ZD ne pouvaient pas être comparés aux biens-fonds classés en zone ordinaire, ne saurait être suivie. En effet, la valeur vénale correspondait au prix que le propriétaire d'un immeuble exproprié aurait objectivement pu obtenir sur le marché, pour une aliénation privée, et il n'était pas démontré en quoi les différentes caractéristiques de la ZD considérée déprécieraient la valeur de la parcelle et affecteraient négativement son prix d'achat. « En tous les cas, comme l'ont relevé la commission puis la Cour de justice, le montant maximum du terrain de CHF 1'000.-/m² calculé par l'OCLPF pour la ZD 3 n'avait pas à être retenu, car il s'agissait du prix maximum arrêté par l'État dans le cadre du plan financier d'un projet appelé à remplacer la villa existante, et non pas d'un montant maximum arrêté pour l'achat du bien immobilier appelé à disparaître » (consid. 5.2). Le Tribunal fédéral a ensuite validé la méthode d'évaluation de la valeur de marché appliquée par la commission cantonale d'estimation, soit la méthode comparative, selon laquelle la

valeur vénale des terrains est fixée sur la base des prix payés pour des fonds semblables (consid. 5.1 et 5.2).

E. 2.4

Dans son ATA/872/2022, au consid. 9d, la chambre administrative, faisant référence à cet arrêt, a retenu que l'argumentation des expropriés relative au prix correspondant à la valeur réelle de leur bien, selon leurs estimations, n'était pas

- 15/20 - A/852/2023 recevable et que ces éléments devaient être discutés dans le cadre d'une procédure d'expropriation. Elle a confirmé sa jurisprudence dans un ATA/872/2023 du 22 août 2023, relevant, au consid. 5.2, que le droit de préemption, prévu à l'art. 3 LGL, est destiné notamment à empêcher des opérations spéculatives qui seraient contraires au rôle de la ZD. Le but des ZD est donc de maîtriser les prix des terrains situés dans ces zones afin de favoriser la construction de logements bon marché (MGC 1977, p. 2018) tout en assurant une densification harmonieuse et raisonnable de certains secteurs du canton (ATA/1439/2017 du 31 octobre 2017 consid. 4e). Dans ce but, l'État contrôle le prix des terrains, le coût de construction des immeubles, le type de logements à construire, le prix de vente éventuel ou encore le montant du loyer futur des logements construits. La fixation des prix et loyers intervient sous la forme de directives administratives de l'OCLPF, ayant leur fondement à l'art. 5 LGZD. Elles sont accessibles sur internet (François BELLANGER, Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève, in Bénédicte FOËX [éd.], Planification territoriale, Droit fédéral et spécificités cantonales, 2013, p. 92 et 93 et les références citées). Selon la doctrine, en cas de refus d'une offre à un prix inférieur à celui prévu par les parties au contrat, une procédure d'estimation selon les articles de la LEx/GE doit avoir lieu (Pierre MOOR/François BELLANGER/Thierry TANQUEREL, Droit administratif, vol. III, 2018, p. 775 ; Thierry TANQUEREL, Le droit de préemption légal des collectivités publiques, in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER, La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, 2009, p. 147, 178).

E. 2.5

Il résulte clairement de la lecture des art. 5 al. 1 et 6 LGL, confirmés tant par la jurisprudence que la doctrine susmentionnées, que dans le cadre d'une préemption au sens des art. 3 ss LGL et lorsque le propriétaire refuse l'offre étatique arrêtée à un prix inférieur à celui prévu par les parties au contrat, la fixation du prix de l'immeuble en cause est déterminée par le biais d'une procédure d'estimation selon les dispositions de la LEx/GE. Ce choix du préempteur de maintenir la préemption au prix inférieur à celui de l'acte qui a été refusé par le vendeur et de recourir à l'expropriation met ainsi un terme à la procédure régie par la LGL et renvoie à l'application de la LEx-GE qui détermine la suite de la procédure. Dans ce cadre et compte tenu du texte clair des art. 5 et 6 LGL, il ne peut plus être question d'application de cette loi ou de la LGZD pour la fixation de l'indemnité d'expropriation dès lors que le législateur prévoit expressément une procédure particulière aux art. 5 et 6 LGL, prévoyant l'application de la LEx-GE, comme l'a d'ailleurs déjà admis la chambre de céans dans l'ATA/872/2022. Par ailleurs, l'utilité publique de l'expropriation est donnée par l'art. 6 LGL qui prévoit la possibilité d'acquérir, par voie d'expropriation aux fins de construction de LUP, les terrains faisant l'objet du droit de préemption. La référence par le département dans son recours à l'arrêt du Tribunal fédéral 5A_200/2017 du 27 octobre 2017 ne lui est d'aucun secours. Il s'agit en effet d'un litige

- 16/20 - A/852/2023 civil portant sur la décision de la Chambre de surveillance des Offices des poursuites et faillites et tranchée par la Cour de droit civil du Tribunal fédéral. Le contenu de cet arrêt ne peut donc s'appliquer mutatis mutandis à l'exercice du droit de préemption par l'État. Il en va de même de l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_22/2021 du 7 mai 2021 qui concerne une affaire dans le domaine fiscal qui ne traite en aucun cas du droit de préemption prévu par la LGL.

E. 2.6

La pratique administrative PA/SI/001.06, sur laquelle se fonde le département, est intitulée « Prix admis dans les plans financiers pour les terrains sis en zone de développement » et énonce expressément que « le prix admis pour le terrain dans le plan financier d'une opération mise au bénéfice des normes de la LGZD est le prix effectivement payé par le requérant mais au maximum jusqu'à concurrence du prix plafond déterminé selon les critères ci-dessous » (p. 2). L'art. 5 LGZD, qui est le fondement légal de la pratique administrative PA/SI/001.06 sur laquelle se fonde le département, prévoit que la délivrance de l'autorisation de construire est subordonnée aux conditions notamment que les plans techniques et financiers, notamment les normes applicables à l'état locatif ou au plan de vente et aux réserves pour entretien, doivent être préalablement agréés par le département (al. 2). Les prix et les loyers des bâtiments visés sous al. 1, let. a et b, sont soumis au contrôle de l'État pendant une durée de dix ans dès la date d'entrée moyenne dans les logements ou locaux, selon les modalités prévues au chapitre VI (art. 42 à 48) de la LGL (al. 3). Cette pratique administrative est clairement limitée à la question des plans financiers et techniques selon l'art. 5 al. 3 LGZD et est applicable dans le cadre de la délivrance d'une autorisation de construire portant sur un projet de construction devant être érigée. Elle ne saurait être prise en compte pour déterminer l'indemnité d'expropriation en lieu et place des dispositions de la LEx-GE. Ce qui précède ne remet pas en cause l'objectif du droit de préemption légal de l'État prévu aux art. 1 ss LGL, soit d'empêcher les opérations spéculatives, et que le but des ZD est de maîtriser les prix des terrains situés dans ces zones afin de favoriser la construction de logements bon marché, tout en assurant une densification harmonieuse et raisonnable de certains secteurs du canton (ATA/872/2023 précité consid. 5.2 ; MGC 1977 p. 2018). C'est d'ailleurs dans ce but que l'État contrôle, conformément à l'art. 5 al. 2 LGZD, au moyen des plans financiers des futures constructions le prix des terrains admissibles dans le plan financier, le coût de construction des immeubles, le type de logements à construire, le prix de vente éventuel ou encore le montant du loyer futur de logements à construire. L'OCLPF a émis des directives administratives fondées sur cette disposition afin de concrétiser ces contrôles qui ne sont toutefois pas applicables aux modalités d'exercice du droit de préemption fondé sur l'art. 3 LGL, et notamment la phase de la fixation de l'indemnité d'expropriation. Le droit de préemption permet certes d'éviter un achat à un prix spéculatif qui rendrait ensuite impossible la réalisation d'un plan financier exigé par l'art. 5 LGZD. Le droit de préemption légal sur les terrains en ZD et le contrôle des prix des terrains en ZD sont toutefois deux moyens de contrôle distincts s'inscrivant dans l'optique étatique

- 17/20 - A/852/2023 générale consistant à éviter une spéculation contraire à la politique de l'État en matière de lutte contre la pénurie de logements. Par conséquent, si l'État utilise le moyen de contrôle indirect qu'est le droit de préemption prévu aux art. 3 ss LGL, l'art. 5 LGZD ne s'appliquera pas, dès lors que c'est la procédure prévue aux art. 5 et 6 LGL qui est applicable avec la procédure d'expropriation. D'ailleurs, les intimés sont propriétaires de la

parcelle en question depuis plus de 20 ans et le prix de vente de l'immeuble fixé avec F_____ s'élevait à CHF 2'235'000.- alors que l'expert judiciaire a retenu une valeur vénale de CHF 2'040'000.-, preuve qu'il ne s'est pas agi d'une opération spéculative et que, contrairement à ce que soutient le recourant, le prix de vente fixé entre les parties n'était « pas excessif ».

E. 2.7

Il ressort des éléments qui précèdent qu'en tant que les intimés n'ont pas accepté l'offre de l'État s'agissant du prix de l'indemnisation proposé et que, partant, le Conseil d'État a dû adopter un arrêté d'expropriation en application des art. 31 et 32 LEx-GE qui a initié la procédure au TAPI, ce sont uniquement les art. 5 et 6 LGL ainsi que la LEx-GE qui forment le cadre juridique s'appliquant à la détermination du montant de l'indemnité d'expropriation. C'est donc de manière fondée que le TAPI a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer les dispositions de la LGL ou de la LGZD ni les pratiques administratives qui en découlent pour la fixation du montant de l'indemnité d'expropriation et a appliqué la LEx-GE pour déterminer ledit montant.

E. 2.8

À teneur de l'art. 1 LEx-GE, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être exercé pour des travaux ou des opérations d'aménagement qui sont dans l'intérêt du canton ou d'une commune (al. 1). Il ne peut être exercé que dans la mesure nécessaire pour atteindre le but poursuivi (al. 2). Lorsque l'utilité publique a été constatée, le droit d'expropriation est exercé par l'État ou par la commune intéressée (art. 4 LEx-GE). L'expropriation ne peut avoir lieu que moyennant indemnité pleine et entière (art. 14 LEx-GE). Selon l'art. 18 LEx-GE, sont pris en considération, pour la fixation de l'indemnité, tous préjudices subis par l'exproprié du chef de la suppression ou de la diminution de ses droits. En conséquence, l'indemnité comprend notamment la pleine valeur vénale du droit exproprié (al. 1 let. a) et le montant de tous autres préjudices, non réparés par les indemnités allouées en vertu des deux lettres qui précèdent, pour autant que ces préjudices peuvent être prévus, dans le cours normal des choses, comme une conséquence de l'expropriation (al. 1 let. c). Les indemnités allouées pour ces éléments doivent être calculées séparément (al. 2). Selon l'art. 19 LEx-GE, la possibilité d'une utilisation plus lucrative de l'immeuble doit être prise en considération dans la mesure où elle est de nature à influencer sur la valeur vénale comme un élément de plus-value actuelle (al. 1). La valeur des charges particulières dont l'exproprié est libéré est portée en déduction (al. 2). Il n'est pas tenu compte des augmentations ou des diminutions de valeurs résultant ou de la perspective

- 18/20 - A/852/2023 de l'exécution du projet qui donne lieu à l'expropriation ou de la procédure d'expropriation (al. 3). L'art. 23A LEx-GE prévoit que la date déterminante pour estimer la valeur vénale est celle au jour de l'arrêté d'expropriation.

E. 2.9

La valeur vénale d'un bien est la valeur qui lui est attribuée dans des circonstances normales, à une époque déterminée et à l'occasion d'un échange d'ordre économique (arrêts du Tribunal fédéral 1C_483/2022 et 1C_486/2022 du 9 novembre 2023 consid. 4.1 ; 1C_141/2013 précité consid. 5). La pleine valeur vénale du droit exproprié correspond au prix de vente qui pourrait être obtenu en cas d'aliénation sur le marché, dans des conditions ordinaires (ATF 122 II 246 consid. 4a). Il s'agit de la valeur objective de l'objet, soit celle

qui correspond au prix d'aliénation, abstraction faite des prix spéculatifs ou de bradage (arrêts du Tribunal fédéral 1C_483/2022, 1C_486/2022 précités consid. 4.1). La valeur vénale se fixe selon des critères objectifs : tous les éléments, de droit et de fait qui seraient pris en considération par des acquéreurs potentiels. Parmi ceux qui sont de nature juridique, on tiendra compte des réglementations de droit public qui définissent les utilisations légales possibles (arrêts du Tribunal fédéral 1C_483/2022, 1C_486/2022 précités consid. 4.1) ainsi que les restrictions et charges de droit privé - servitudes, baux annotés au registre foncier - diminuant la valeur de l'immeuble, mais non l'existence d'un usufruit ou de garanties hypothécaires (Pierre MOOR/François BELLANGER/Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 800). Dans l'arrêt 1C_141/2013 précité, au consid. 5.2, le Tribunal fédéral a indiqué que la valeur vénale correspondait au prix que le propriétaire d'un immeuble exproprié aurait objectivement pu obtenir sur le marché, pour une aliénation privée, et qu'il n'était pas démontré en quoi les différentes caractéristiques de la ZD considérée déprécieraient la valeur de la parcelle et affecteraient négativement son prix d'achat. « En tous les cas (...), le montant maximum du terrain de CHF 1'000.-/m2 calculé par l'OCLPF pour la ZD3 n'avait pas à être retenu, car il s'agissait du prix maximum arrêté par l'État dans le cadre du plan financier d'un projet appelé à remplacer la villa existante, et non pas d'un montant maximum arrêté pour l'achat du bien immobilier appelé à disparaître ».

E. 2.10

Le recourant soutient que le TAPI aurait fait une lecture tronquée de l'expertise de H_____ qui, bien qu'elle ait laissé le soin au TAPI de « dire le droit », permettrait indubitablement de conclure que la valeur vénale de la parcelle devait être évaluée à CHF 1'100'000.-, en application de la pratique administrative PA/SI/001.06. Or le TAPI a retenu que le montant de l'indemnité devait être arrêté à CHF 2'040'000.-, ainsi qu'il résultait de l'expertise, arrêtant la valeur vénale de la parcelle n° 1810 en date du 16 novembre 2022. Le jugement querellé ne saurait ainsi être critiqué sur ce point, lequel a fait une lecture correcte de l'expertise. Toutefois, l'expert judiciaire a fixé la valeur vénale de la parcelle n° 1'810 à sa valeur intrinsèque « en situation hypothétique de marché libre (hors ZD) » sans tenir compte

- 19/20 - A/852/2023 qu'il s'agit ici d'une ZD et non d'une zone ordinaire. Or il lui appartenait de calculer la valeur vénale en tenant compte des particularités de la ZD. Au vu de ce qui précède, le dossier sera renvoyé au TAPI afin qu'il sollicite de H_____ de calculer la valeur vénale en tenant compte de particularités de la ZD 3 et, cas échéant, qu'il expose les raisons pour lesquelles il estime que les différentes caractéristiques de cette ZD ne déprécieraient pas la valeur de la parcelle ou n'affecteraient pas négativement son prix d'achat. Les autres frais pris en considération par le TAPI, son calcul des intérêts et le montant des frais de procédure ne sont pas contestés en soi, de sorte que le jugement querellé sera confirmé sur ces points. Au vu des éléments qui précèdent, le recours sera admis partiellement.

E. 3

Malgré l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de CHF 1'000.- sera allouée aux intimés, solidairement.

* * * * *

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