

## **GE\_GERICHTE ATA/1844/2019 vom 20. Dezember 2019**

GE Cour de justice, 2019-12-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ATA\\_1844\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_1844_2019)

FR: GE\_GERICHTE ATA/1844/2019 du 20 décembre 2019

IT: GE\_GERICHTE ATA/1844/2019 del 20 dicembre 2019

### **Erwägungen**

#### **E. 26**

septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

La recourante demande l'audition du conseiller d'État en charge du département du territoire afin de « clarifier les raisons réelles de cette demande d'exercer le droit de préemption ». Elle sollicite également l'apport de nombreuses pièces de la FTI ou de l'administration genevoise, en lien avec les parcelles du périmètre des I\_\_\_\_\_.

a. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_585/2014 du 13 février 2015 consid. 4.1).

Le droit de faire administrer des preuves découlant du droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'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 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_635/2016 du 3 août 2017 consid. 4.2).

b. En l'espèce, la chambre de céans est en possession d'un dossier complet et le Conseil d'État s'est exprimé sur tous les arguments soulevés par les recourants. En conséquence, l'audition du conseiller d'État en charge du département du territoire ne s'avère pas nécessaire, et il ne sera pas donné suite à la demande de la recourante. Quant aux pièces requises, elles concernent les procès-verbaux de séance, les préavis, etc. de la FTI ou de services de l'administration cantonale ainsi que des échanges de courriers en lien avec le développement d'un certain nombre de parcelles du secteur concerné par le présent litige. Elles ne sont pas non plus susceptibles de modifier la solution apportée au litige puisque les éléments qui ressortent des pièces concernant les deux parcelles visées par la décision figurent au dossier et que la position de l'intimé quant au développement du secteur a été exprimée à plusieurs reprises.

Il apparaît ainsi que les éléments au dossier permettent de trancher le litige sans devoir procéder à des actes d'instruction complémentaires.

- 11/16 - A/1843/2019 3)

La recourante sollicite une audience de conciliation.

Aux termes de l'art. 65A LPA, les juridictions administratives peuvent en tout temps procéder à une tentative de conciliation (al. 1) et déléguer un de leurs magistrats à cet effet (al. 2). S'agissant d'une disposition potestative, l'autorité saisie n'est pas tenue de donner suite à une requête en conciliation présentée par l'une des parties (ATA/386/2016 du 3 mai 2016 consid. 2a ; ATA/570/2015 du 2 juin 2015 consid. 2).

En l'espèce, après la demande de conciliation faite par la recourante dans sa réplique, l'intimé a exposé qu'il s'agissait d'une étape vaine à son sens. Dans ces circonstances, il ne se justifie pas de procéder à une audience de conciliation. 4)

Le litige porte sur la conformité au droit d'une décision du Conseil d'État d'exercer son droit de préemption sur les parcelles nos 1\_\_\_\_\_ et 2\_\_\_\_\_, de la commune de F\_\_\_\_\_, sises en ZDIA dans le cadre de leur vente à la recourante. 5)

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). 6) a. L'État 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. Mention de ce droit est faite au registre foncier (art. 10 al. 1 LZIAM). L'État de Genève peut exercer ce droit lui-même ou, alternativement avec l'accord de la FTI, au profit, aux frais et à la charge de celle-ci (art. 10 a. 2 LZIAM).

b. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion d'affirmer que les art. 10 ss de la loi dont l'intitulé était alors la LGZDI mais qui est devenue depuis le 28 août 2013 la LZIAM constituaient une base légale suffisante, s'agissant de l'exercice du droit de préemption et que l'exercice de ce droit n'était pas assimilable à une expropriation telle que prévue à l'art. 8 LZIAM, même si ses effets étaient à certains égards comparables, le propriétaire visé ne pouvant choisir ni l'acquéreur ni le prix. Il faut donc que cette décision soit justifiée par un intérêt public (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_250/2007 du 2 juin 2008 in SJ 2008 I p. 422).

c. S'agissant des intérêts publics, le Tribunal fédéral a retenu que le droit de préemption de la LZIAM visait des objectifs d'aménagement du territoire. Une utilisation optimale des zones destinées aux activités économiques, dans un canton où les réserves de terrains industriels n'étaient pas surdimensionnées, postulait une mise en valeur judicieuse desdites zones, notamment par une densification et donc une augmentation des possibilités de construire (SJ 2008 I p. 423).

- 12/16 - A/1843/2019

d. En l'espèce, le PDCant fait du développement de la M\_\_\_\_\_ un de ses grands projets (fiches A07 et A08 du schéma directeur cantonal dans leur version mise à jour – adoptée le 10 avril 2019 par le Grand Conseil). Ces fiches confirment le mandat d'anticiper l'urbanisation en ce sens que l'État ou la FTI se porteraient progressivement acquéreurs des parcelles stratégiques si celles-ci ne faisaient pas l'objet d'opérations privées conformes aux buts poursuivis (fiche A07 p. 115 et fiche A08 p. 125).

Le plan-guide du projet M\_\_\_\_\_, qui a été validé le 26 novembre 2014, représente le consensus obtenu entre les autorités cantonales, communales et la FTI, quant à l'affectation et la densité du secteur. Pour I\_\_\_\_\_, secteur particulier parce que quasi vierge de construction, le plan-guide prévoit une affectation à des activités artisanales et un IUS de

0,8. Cette densité minimale se retrouve dans le PDZIJ \_\_\_\_\_ pour les parcelles concernées sises dans le secteur A du volet aménagement. L'art. 15 du règlement du PDZIJ \_\_\_\_\_ prévoit que les matériaux d'excavation morainique non pollués doivent être valorisés, soit par une réutilisation sur place pour remodeler le terrain, soit en substitution des alluvions anciennes sous-jacentes, par surcreuse. Les matériaux alluvionnaires produits ainsi doivent être valorisés sous forme de matériaux à béton ou autre. À défaut, des études économiques et techniques doivent justifier le choix, la FTI étant l'instance de décision à ce sujet, en coordination avec le GESDEC (art. 15 al. 3 du règlement du PDZIJ \_\_\_\_\_). La FTI doit procéder aux négociations en vue de l'acquisition des terrains nécessaires à l'aménagement de la zone (art. 20 al. 2 du règlement PDZIJ \_\_\_\_\_). 7) a. La loi précise que le 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).

La recourante estime que l'art. 11 LZIAM contient deux conditions cumulatives permettant l'exercice du droit de préemption. En plus d'avoir pour but de favoriser la mise en valeur des zones de développement, le droit de préemption ne pourrait s'exercer que lorsque l'aliénation était faite à un prix excessif.

Le Conseil d'État estime que faute d'une mise en valeur conforme aux objectifs d'aménagement fixés par la planification de détail en force, par un privé, selon la logique de subsidiarité, la préemption s'impose.

b. Même si la plupart des litiges cités par l'intimé ont porté sur des décisions motivées par la lutte contre la spéculation, cela ne permet pas, en soi, de retenir que ce but doit nécessairement être poursuivi dans toutes les décisions d'application du droit de préemption, contrairement à ce que soutient la recourante. En effet, il découle de la jurisprudence rendue par le Tribunal

- 13/16 - A/1843/2019 administratif qu'il faut considérer que l'art. 11 LZIAM fixe des buts alternatifs (arrêt F. SA dans les causes A/66/1998 et A/72/1998 du 5 mai 1998 consid. 4 et l'arrêt cité). À cet égard, la recourante n'apporte aucun élément supplémentaire qui permettrait de revenir sur cette conclusion. En effet, notamment dans l'arrêt du Tribunal fédéral P 272 et 275/86 du 4 mars 1987 cité, il est précisé que le droit de préemption avait été exercé pour interdire des activités économiques et n'était pas justifié par des considérations inhérentes à l'aménagement du territoire. Dans le cas d'espèce, la situation diffère puisque l'un des buts poursuivis par l'exercice du droit de préemption est de faciliter la réalisation des équipements et aménagement publics prévus par le PDZIJ \_\_\_\_\_ et surtout de garantir la mutation territoriale prévue par les actes de planification déjà adoptés, ce que les projets de la recourante ne permettraient pas, selon le Conseil d'État.

Le grief de la recourante sera donc écarté. 8)

La recourante estime que la décision de préemption a été rendue en violation du principe de la proportionnalité.

a. Traditionnellement, le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., se compose des règles d'aptitude qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, de nécessité qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés et de proportionnalité au sens étroit qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat

escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 142 I 49 consid. 9.1 ; 135 I 233 consid. 3.1 et les arrêts cités).

b. Il faut prendre en compte l'intérêt public à une utilisation rationnelle du sol par une mise en valeur du secteur de I\_\_\_\_\_ optimale du point de vue temporel et de la rationalité de l'utilisation du sol en tenant compte des caractéristiques du secteur, soit l'existence de terrains nus mais comportant des ressources minérales en sous-sol. À cela s'ajoute la nécessité de la maîtrise des assiettes des équipements et aménagement publics à réaliser selon le PDZIJ\_\_\_\_\_.

L'intérêt de la recourante, tel qu'il ressort du dossier, est celui de pouvoir installer une base logistique opérationnelle pour les activités de son groupe dans le canton, à titre transitoire jusqu'à avoir à disposition un terrain doté d'un accès au rail ainsi que de développer des projets immobiliers rentables pour y installer des entreprises industrielles. En cours de procédure, la recourante a encore déposé une requête en autorisation, toujours pendante, en vue d'utiliser les parcelles comme un site de stockage/traitement de matériaux de chantier.

c. S'agissant du critère d'aptitude, la recourante met en doute la capacité de l'État d'acquérir suffisamment de surfaces pour lui permettre d'atteindre ses buts et soupçonne une acquisition en vue du blocage d'autres projets.

- 14/16 - A/1843/2019

La chambre de céans a déjà été amenée à examiner la question du problème de l'acquisition publique, parcelle par parcelle, du terrain nécessaire à la réalisation d'objectifs d'intérêt public. Elle a conclu que s'il fallait considérer chaque parcelle comme un obstacle à l'acquisition de la suivante, cela serait de nature à mettre un terme à la politique des autorités en matière de construction de logements notamment, dans un canton dont le territoire exigu, impliquait de multiples contraintes d'aménagement du territoire et ne donnait à l'État qu'une marge de manœuvre restreinte (ATA/445/2012 du 20 juillet 2012 et la référence citée).

Le critère de l'aptitude est donc bien respecté ici, l'exercice du droit de préemption étant utile, voire nécessaire à la mise en valeur du secteur, au sens de l'art. 11 LZIAM.

d. S'agissant de la condition de la subsidiarité, l'historique des négociations tel qu'il ressort des pièces figurant au dossier, le contenu du protocole d'accord conclu en 2018 entre la FTI et la recourante ainsi que le comportement adopté depuis lors par cette dernière, permettent de retenir que le Conseil d'État était en droit d'admettre que seul l'exercice du droit de préemption lui permettrait d'atteindre les buts de valorisation fixés par le PDZIJ\_\_\_\_\_ et cela malgré les offres de garanties faites par la recourante en cours de procédure.

En effet, après avoir signé ledit protocole d'accord, la recourante, au lieu de procéder à la mise en œuvre de celui-ci, avait procédé à l'achat des parcelles sans tenir ses engagements et, le fait que la recourante propose à nouveau de prendre certains engagements n'y change rien.

e. Finalement, s'agissant du critère de la proportionnalité au sens étroit, un accord a pu être trouvé par le passé entre la recourante et la FTI, lequel n'a pas été respecté par la recourante. De plus, comme l'indique l'intimé, rien n'exclut que certains de ces intérêts ne soient pas satisfaits ultérieurement, l'État ne faisant pas l'acquisition des parcelles en vue d'une utilisation pour des besoins propres mais pour leur valorisation, laquelle n'exclut pas forcément certains intérêts de la recourante.

Le grief de violation du principe de la proportionnalité sera donc écarté. 9)

Enfin, le grief de violation du principe de la bonne foi qui n'a au demeurant pas été développé par la recourante, apparaît comme infondé, le Conseil d'État ayant été amené à prendre la décision litigieuse en raison et en réponse à la non-exécution, par la recourante, des engagements pris dans le protocole d'accord signé avec la FTI. 10) En conclusion, en tous points infondés, le recours sera rejeté.

- 15/16 - A/1843/2019

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

11) Le présent arrêt au fond rend sans objet les requêtes de mesures provisionnelles formées par l'intimé.

\* \* \* \* \*

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