

GE_GERICHTE ATA/234/2016 vom 15. März 2016

GE Cour de justice, 2016-03-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_234_2016

FR: GE_GERICHTE ATA/234/2016 du 15 mars 2016

IT: GE_GERICHTE ATA/234/2016 del 15 marzo 2016

Regeste

Résumé: La décision de la commune d'exercer son droit de préemption apparaît conforme au droit. Les conditions d'exercice de ce droit sont en l'occurrence réalisées. Le recours doit être rejeté.

Erwägungen

E. 18

Le 25 juillet 2014, le service de surveillance des communes a informé la chambre de céans suspendre son instruction concernant la délibération de la commune de Versoix du 19 mai 2014 - le cas lui ayant été dénoncé par Bove Investments - jusqu'à droit jugé sur le fond dans le cadre de la présente procédure.

E. 19

mai 2014 quant au prix du bien-fonds. Ce dernier avait confirmé son intention d'acquérir la parcelle n° 5'365, tout en accordant au Conseil administratif la faculté de se déterminer sur le prix à payer, fixé au maximum à celui contenu dans l'acte notarié du 20 mars 2014. S'il le souhaitait, le Conseil administratif pouvait ainsi demander à l'OCLPF qu'il détermine la valeur admissible de l'immeuble, puis se porter acquéreur à ce prix. Dès lors que ce dernier risquait d'être inférieur au prix arrêté entre les consorts MOTTIER et la recourante, il aurait été possible que les vendeurs engagent une procédure judiciaire pour contester la valeur déterminée par l'OCLPF, auquel cas la commune aurait finalement acquis la parcelle à un prix fixé judiciairement. Or, aux termes de ses décisions des 26 et 28 mai 2014, le Conseil administratif avait décidé d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions fixés dans l'acte notarié du 20 mars 2014, qui s'inscrivaient dans la marge de manœuvre dont il disposait.

La recourante ne pouvait pas se prévaloir d'une violation de son droit d'être entendue au motif qu'elle n'avait pas pu consulter le dossier avant la séance du

- 8/20 - A/1888/2014 28 avril 2014, dès lors qu'il lui avait été indiqué, lors de ladite séance, que le « dossier » contenait uniquement l'acte notarié du 20 mars 2014, document dont elle était déjà en possession. Même à retenir une violation du droit d'être entendu, celle-ci aurait été réparée dès lors qu'elle ne portait pas sur un point concernant l'opportunité de la décision et n'était ainsi pas de nature à entraîner l'annulation des décisions litigieuses.

Enfin, les conditions d'exercice du droit de préemption avaient été respectées. La recourante ne pouvait pas se prévaloir de l'absence de projet de la commune, laquelle était toujours déterminée à élaborer dans un avenir proche un projet de construction de logements dans le périmètre concerné, ce qu'elle avait d'ailleurs démontré justement en exerçant son droit de préemption sur la parcelle n° 5'365. L'intimée avait établi l'existence d'un besoin en

exerçant une première fois son droit de préemption sur la parcelle n° 5'366, puis en adoptant le PLQ le

E. 24

juin 2014 consid. 3.1 et 6B_1193/2013 du 11 février 2014 consid. 1.2).

c. En l'espèce, la décision attaquée du 26 mai 2014 mentionne de manière parfaitement compréhensible intervenir suite à la délibération du Conseil municipal du 19 mai 2014, à laquelle elle se réfère expressément et dont une copie du procès-verbal a été annexée à ladite décision, de sorte qu'elle en fait partie intégrante. La seconde décision attaquée du 28 mai 2014 est clairement décrite comme complétant la première et confirmant « la décision du Conseil municipal prise par voie de délibération le 19 mai 2014 », suite à la décision du Conseil d'État de ne pas exercer son droit de préemption.

Il apparaît ainsi distinctement à teneur du seul dossier, sans qu'une interprétation de la volonté de l'intimée ne soit nécessaire, que les deux décisions attaquées, la seconde venant compléter la première, sont fondées sur la délibération du 19 mai 2014, dans laquelle il est expressément indiqué que la commune souhaite exercer son droit de préemption, notamment aux motifs que la parcelle n° 5'365 se situe dans le périmètre du PLQ dans lequel elle entend réaliser des logements d'utilité publique, à tout le moins favoriser la construction de tels logements, lesquels seraient ainsi susceptibles de conserver leur statut de façon pérenne, davantage que si des particuliers réalisaient des projets immobiliers dans ce secteur.

En conséquence, les allégations de la recourante se trouvent à la limite de la mauvaise foi, ce d'autant plus qu'elle ne s'est aucunement trouvée empêchée de faire valoir ses droits à chacune des étapes de la procédure, en particulier dans le cadre de la présente cause en recourant contre les décisions de l'intimée en toute connaissance de cause et développant son argumentation sur près de vingt pages, puis en répliquant à la détermination de l'intimée par une écriture de sept pages. Ce grief est ainsi également infondé. 5.

Le recourante reproche à la commune d'avoir violé l'art. 30 al.1 let. k LAC, vu l'art. 5 al. 2 let. b et c LGL, dans la mesure où les décisions attaquées ne respecteraient pas la délibération sur laquelle elles se basent quant aux conditions de l'exercice du droit de préemption, notamment s'agissant du prix d'acquisition du bien-fonds.

- 14/20 - A/1888/2014

a. Selon l'art. 30 al. 1 let. k LAC, le Conseil municipal délibère notamment l'exercice d'un droit de préemption, étant précisé qu'il peut, par délégation révocable en tout temps, charger le Conseil administratif ou le maire de passer tous les actes authentiques concernant :

1° les cessions au domaine public des terrains et hors-ligne provenant des propriétés voisines ;

2° les échanges et aliénations de parcelles nécessités par des corrections d'alignement ;

3° les constitutions de servitudes et autres droits réels au profit de la commune ainsi que les radiations de charges grevant les immeubles de celle-ci ;

4° les constitutions de servitudes et autres droits réels à la charge de la commune et au profit de l'État de Genève, d'une autre commune et des régies publiques cantonales ;

5° les changements d'assiettes de voies publiques communales ;

ce à condition que les opérations visées sous chiffres 1, 2, 3, 4 et 5 résultent de plans adoptés par les autorités compétentes et n'impliquent comme prestations, à la charge de la commune, que des dépenses prélevées sur les crédits budgétaires ou d'engagement.

b. En l'espèce, il ressort du dossier, en particulier du procès-verbal y relatif, que, lors de sa délibération du 19 mai 2014, le Conseil municipal a autorisé « le Conseil administratif à acquérir la parcelle visée (...) au prix admis par l'OCLPF ou, en cas de contestation, à celui fixé judiciairement, mais au plus à celui figurant dans l'acte instrumenté le 20 mars 2014 par l'étude de notaires (...), augmenté le cas échéant des autres coûts et frais fonciers, notamment ceux visés à l'art. 5 al. 4 et 5 LGL ». Or, dans sa décision du 26 mai 2014, la commune indique expressément que « le Conseil municipal (...) a décidé d'acquérir la parcelle n° 5'365 aux prix et conditions fixés dans l'acte (du 20 mars 2014) », ce qu'elle confirme tout aussi clairement dans sa seconde décision du 28 mai 2014.

Cependant, s'il apparaît que la formulation adoptée dans les décisions entreprises, selon laquelle la commune exercera son droit de préemption aux prix et conditions fixés dans l'acte notarié, diffère quelque peu de celle ressortant de la décision prise lors de la délibération du Conseil municipal du 19 mai 2014, aux termes de laquelle la parcelle doit être acquise au prix fixé par l'OCLPF ou, dans l'hypothèse où le prix venait à être contesté, au prix fixé judiciairement, mais au maximum au prix figurant dans l'acte notarié, cette question de l'interprétation de l'intention du Conseil municipal par le Conseil administratif peut souffrir de rester ouverte en l'état, dès lors que la recourante ne peut pas s'en prévaloir pour conclure à la nullité, le cas échéant l'annulation des décisions attaquées. En effet,

- 15/20 - A/1888/2014 dans la mesure où le Conseil administratif a décidé d'acquérir la parcelle au prix le plus élevé, la recourante ne subit aucun préjudice et ce choix n'a pas d'influence sur sa situation juridique.

Ce grief sera ainsi écarté. 6.

La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue, dans la mesure où l'intimée ne lui aurait pas donné accès au dossier, lequel serait le cas échéant incomplet, et ne lui aurait pas transmis le procès-verbal de la séance du

E. 28

avril 2014, lors de laquelle elle a été auditionnée.

a. Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend le droit pour l'intéressé de s'exprimer avant qu'une décision ne soit prise au sujet de sa situation juridique, de prendre connaissance des pièces du dossier, de faire administrer des preuves sur des faits importants pour la décision envisagée, de participer à l'administration des preuves essentielles, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (arrêt du Tribunal fédéral 2A_520/2002 du 17 juin 2003 consid. 2.2 ; ATA/301/2012 du 15 mai 2012 ; ATA/525/2011 du 30 août 2011).

b. Une décision entreprise pour violation du droit d'être entendu n'est pas nulle mais annulable (ATF 136 V 117 ; 133 III 235 consid. 5.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3 ; 1C_568/2011 du 13 février 2012 consid. 3 ; ATA/597/2015 du 9 juin 2015 consid. 6c et les arrêts cités). La réparation d'un vice de procédure en instance de recours et, notamment, du droit d'être entendu, n'est possible que lorsque l'autorité dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (ATF 138 I 97 consid. 4.16.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_533/2012 du 12 septembre

2013 consid. 2.1 ; ATA/666/2015 du 23 juin 2015 consid. 2b et les arrêts cités). Elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2 et la jurisprudence citée ; arrêts du Tribunal fédéral précités) ; elle peut cependant se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 ; 136 V 117 consid. 4.2.2.2 ; 133 I 201 consid. 2.2 ; ATA/666/2015 du 23 juin 2015 consid. 2b et les arrêts cités). 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 (ATA/666/2015 du 23 juin 2015 consid. 2b ; ATA/451/2014 du 17 juin 2014 consid. 4 et les arrêts cités).

c. En l'espèce, il apparaît que la commune n'a pas donné à la recourante accès au dossier relatif à l'exercice de son droit de préemption sur la parcelle concernée, ni avant son audition du 28 avril 2014, ni après. L'intimée a cependant indiqué à

- 16/20 - A/1888/2014 plusieurs reprises que le dossier en question ne contenait en réalité que l'acte notarié du 20 mars 2014, dont la recourante était déjà en possession. L'argument de la recourante selon lequel le dossier serait dès lors incomplet, ce qui violerait son droit d'être entendue, n'emporte toutefois pas la conviction. En effet, d'une part les documents qu'elle estime devoir figurer audit dossier (caractéristiques du périmètre, projet de PLQ, etc.) sont des documents publics dont elle a elle-même produit un certain nombre à l'appui de son recours et, d'autre part, l'on ne voit pas dans quelle mesure le fait que la commune se soit limitée à inclure dans le dossier l'acte notarié du 20 mars 2014 causerait un préjudice à la recourante.

Par ailleurs, à teneur du dossier, l'intimée n'a pas, malgré ses engagements à ce sujet, transmis à la recourante copie du procès-verbal de la séance du 28 avril 2014. Malgré les allégations de la recourante à ce propos dans ses écritures, la commune n'a pas non plus produit ce document dans le cadre de la présente procédure. Toutefois, la recourante s'est référée à plusieurs reprises au cours de la procédure aux discussions ayant eu lieu à l'occasion de son audition, notamment en relation avec le fait qu'elle a offert à l'intimée de lui accorder un droit d'emption et que la commune n'a pas mentionné lors de ladite séance un projet concret de construction sur la parcelle concernée. Or, il s'avère que l'intimée n'a pas contesté le contenu de la séance du 28 avril 2014 tel que l'a rapporté la recourante, de sorte que la chambre de céans se trouve en possession de tous les éléments et pièces utiles lui permettant de statuer en connaissance de cause.

Dans ces circonstances, le fait que la recourante n'ait pas pu consulter le dossier et n'ait pas reçu copie du procès-verbal de la séance du 28 avril 2014 ne l'a empêchée ni de recourir contre les décisions de l'intimée, ni de faire valoir efficacement ses arguments au cours de la présente procédure, ce qui implique que les éventuelles violations de son droit d'être entendue n'ont aucune incidence sur l'issue du litige et se trouvent ainsi réparées.

Partant, ce grief sera également écarté. 7.

La recourante estime enfin que les conditions de l'exercice de son droit de préemption par l'intimée ne seraient en l'occurrence pas réalisées.

a. L'exercice du droit de préemption constitue une restriction de droit public 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.).

En effet, ce droit de préemption porte gravement atteinte à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et à la liberté économique (art. 27 Cst.) du propriétaire de la parcelle sur laquelle il s'exerce. Or, toute restriction grave d'un droit fondamental doit impérativement être prévue dans une loi (art. 36 al. 1 2ème phrase Cst.). La base légale doit être formelle et représenter une certaine densité normative, à savoir être suffisamment claire et précise. Plus une restriction sera

- 17/20 - A/1888/2014 importante, plus étendue devra être l'exigence de clarté et de précision de la base légale (ATF 123 I 112 consid. 7 p. 124 et les réf. citées ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, tome II, Berne 2000, p. 87 ss, notamment 91 n. 183).

b. Les art. 2 et 3 al. 1 LGL disposent que, dans le cadre de leur politique générale d'acquisition de terrains, le canton et 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 de la chambre de céans, cette base légale et l'intérêt public ainsi poursuivis, 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 (ATA 573/2014 du 29 juillet 2014 et les réf. citées).

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 1C_30/2008 du 24 novembre 2008 consid. 3.4). Lorsqu'elle acquiert un bien-fonds par voie de préemption, l'autorité doit cependant tenir compte de la situation, 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 du 20 janvier 1988 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).

d. En l'espèce, compte tenu des articles précités de la LGL, la restriction du droit de préemption communal, aux garanties constitutionnelles de la propriété et de la liberté économique repose bien sur une base légale claire et précise.

Il ressort par ailleurs du dossier que la commune, bien qu'elle ne soit pas entrée en matière sur l'offre de la recourante de lui accorder un droit d'emption de deux ans renouvelable, a bel et bien exprimé sa volonté, depuis plusieurs années, et maintient aujourd'hui encore son intention de finaliser à court, voire moyen terme un projet de construction de logements d'utilité publique dans le secteur concerné. Dans cette optique, elle a d'ailleurs déjà exercé, en 2014, son droit de préemption sur une parcelle, également dans ce secteur. Le PLQ visant la construction de logements dans le « triangle » incluant la parcelle que l'intimée souhaite acquérir par la voie de la préemption a certes été rejeté par référendum du 9 février 2014, il n'en demeure toutefois pas moins que la volonté populaire n'a, à ce stade, que valeur de préavis, ce qui n'empêche pas définitivement que

- 18/20 - A/1888/2014 ledit PLQ soit au final validé, dans sa version actuelle ou dans une version ultérieure incluant de nouvelles modifications.

Dans ces circonstances, l'intérêt public à la construction de logements d'utilité publique dans les zones de développement du canton est indéniable, et doit l'emporter sur l'intérêt de la recourante à acquérir la parcelle, étant précisé que, comme elle l'a indiqué et comme l'a relevé le Conseil municipal lors de la délibération du 19 mai 2014, celle-ci entend prioritairement par cette opération foncière favoriser le développement des activités du garage situé sur les parcelles voisines ; le fait qu'elle ait mentionné vouloir prendre part à un éventuel projet immobilier privé, dans l'hypothèse où un tel projet venait à voir le jour, n'est pas de nature à remettre en cause ce qui précède. Ainsi, conformément à la jurisprudence constante en la matière, le fait que l'intimée manifeste clairement sa volonté de construire des logements, même si elle n'est pas en mesure de fournir un projet de construction détaillé, ni de déterminer une échéance précise pour réaliser son projet, suffit pour admettre que les conditions d'exercice de son droit de préemption sont réalisées.

Par conséquent, l'exercice du droit de préemption sur la parcelle n° 5'365 par la commune de Versoix se justifie par un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité, de sorte que, de ce point de vue encore, les décisions attaquées apparaissent conformes au droit. 8.

Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. 9.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA).

Bien qu'elle y ait conclu, aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la commune de Versoix, qui compte plus de 10'000 habitants. Celle-ci est en effet réputée disposer de son propre service juridique et ne pas avoir à recourir aux services d'un mandataire extérieur (art. 87 al. 2 LPA ; ATA/1007/2015 du

E. 29

septembre 2015 consid. 7 et les références citées).

* * * * *

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