

GE_GERICHTE ATA/573/2014 vom 29. Juli 2014

GE Cour de justice, 2014-07-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_573_2014

FR: GE_GERICHTE ATA/573/2014 du 29 juillet 2014

IT: GE_GERICHTE ATA/573/2014 del 29 luglio 2014

Regeste

Résumé: L'intérêt public de la collectivité à acquérir des parcelles situées en zone de développement propres à permettre la construction de logements sociaux présente un caractère prépondérant par rapport aux intérêts privés du recourant. L'envoi d'un courrier par le conseil administratif, annonçant aux recourants que le conseil municipal a décidé d'exercer son droit de préemption, vaut décision, même si les voies de droits font défaut. Réparation de la violation du droit d'être entendu par la chambre de céans.

Erwägungen

E. 6

al. 1 let. a et e, et 57 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA – E 5 10). Sont réservées les exceptions prévues par la loi.

En vertu de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a); de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). L'art. 4 al. 4 LPA précise que lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision.

Selon l'art. 5 let. f LPA, sont réputées autorités administratives les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent. Le Conseil municipal est un organe communal selon l'art. 3 let. a de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC – B 6 05).

L'art. 30 al. 1 let. k LAC confère la compétence au Conseil municipal de délibérer sur l'exercice ou non d'un droit de préemption.

b. Selon l'art. 63 al. 1 let a LPA, qui reprend la teneur de l'ancien art. 17A LPA, les délais en jours fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas du septième jour avant Pâques au septième jour après Pâques inclusivement.

c. La LGL a pour but de permettre à l'État d'encourager la construction de logements d'utilité publique et d'améliorer la qualité de l'habitat, par le biais d'acquisitions de terrains, de financements de projets de constructions et de contrôle des loyers (art. 1 LGL). La loi instaure à cet effet un droit de préemption et d'expropriation en faveur de l'État et des communes (art. 2 LGL). Ce droit s'applique notamment aux biens-fonds situés en zone de développement (art. 3 LGL). Selon l'art. 4 LGL, le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner avec droit d'option un bien-fonds soumis au droit de préemption de l'État doit en

aviser immédiatement le Conseil d'État et la commune lors de la passation de l'acte notarié; le propriétaire et l'acquéreur sont entendus. Conformément à l'art. 5 LGL, le Conseil d'État décide, dans les soixante jours, s'il renonce à exercer son droit, s'il entend acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte, ou s'il offre de l'acquérir aux prix et conditions fixés par lui ; dans ce dernier cas, si l'offre n'est pas acceptée, il pourra recourir à la procédure d'expropriation conformément à l'art. 6 LGL. Si le Conseil d'État renonce à exercer son droit de

- 7/13 - A/1447/2013 préemption, la commune disposera ensuite d'un nouveau délai de trente jours pour faire valoir les mêmes prérogatives.

d. En l'espèce, le Conseil d'État a informé la commune en date du 15 mars 2013 du fait qu'il n'entendait pas exercer son droit de préemption sur les parcelles des époux A_____. Au regard des dispositions précitées de la LGL, la commune disposait d'un délai de trente jours pour se prononcer, à son tour, sur l'exercice dudit droit, soit jusqu'au 15 avril 2013.

Le 26 mars 2013, sous forme de délibération, le conseil municipal a autorisé le conseil administratif à faire valoir le droit de préemption sur les parcelles des époux A_____, afin de poursuivre un but d'utilité publique. Dès lors, le conseil administratif a fait part de cette décision à Me TERRIER, en tant que mandataire choisi par les époux A_____ et M. B_____ dans le cadre de la promesse de vente et d'achat du 17 décembre 2012, en date du 28 mars 2013 et en transmettant également la délibération votée par le conseil municipal.

Au regard de ce qui précède, la délibération du conseil municipal est bien une mesure individuelle et concrète prise par l'autorité compétente et fondée sur le droit public cantonal, soit la LGL. Il s'agit donc d'une décision au sens de la LPA. Il y a bien eu une décision d'exercer le droit de préemption communal, notifiée aux recourants, par l'intermédiaire de Me TERRIER, le 28 mars 2013 par le conseil administratif, et ce, dans le délai légal de trente jours.

Partant, l'objet des recours interjetés par les époux A_____ et par M. B_____ n'est pas un refus ou retard à statuer, mais bien la décision d'exercer le droit de préemption prise par le conseil municipal le 26 mars 2013 et notifiée le 28 mars 2013.

Les délais judiciaires étant suspendus sept jours avant et après Pâques, les recourants pouvaient recourir contre la décision litigieuse jusqu'au 7 mai 2013.

Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours des époux A_____ et de M. B_____ sont recevables. 2) a. Selon l'article 46 LPA, les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies ordinaires et délais de recours (al. 1); elles doivent être notifiées aux parties, le cas échéant à leur domicile élu auprès de leur mandataire, par écrit (al. 2). Selon l'article 47 LPA, une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties.

Concernant les exigences de forme de la décision, la doctrine estime que certaines violations peuvent être aisément corrigées. C'est pourquoi une première maxime est que le vice n'a pas de sanction s'il peut être réparé sans préjudice pour les parties. Ainsi, un recours tardif sera néanmoins jugé recevable, si la décision n'était pas munie de l'indication du délai, lorsque la loi exige cette mention, ou si

- 8/13 - A/1447/2013 elle indiquait un délai trop long, ou enfin si elle n'a pas été notifiée au recourant (Pierre MOOR/ Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3e éd., 2011, n. 2.2.8.5 p. 355 et les références citées).

Si la décision n'a pas été motivée, l'intéressé qui a recouru recevra connaissance des motifs par le mémoire de réponse de l'autorité et sera autorisé à répliquer (Pierre MOOR/ Etienne POLTIER, op. cit., n. 2.2.8.5 p. 355 et 356 et les références citées).

b. En l'occurrence, la décision de la commune d'exercer son droit de préemption, notifiée le 28 mars 2013 à Me TERRIER, n'indiquait ni les voies ni les délais de recours.

Cependant, comme indiqué ci-dessus, les époux A_____ et M. B_____ ont recouru contre ladite décision dans le délai légal. Ce manquement n'a donc eu aucune incidence pour les recourants et ne peut entraîner de sanction.

Concernant la motivation de la décision litigieuse, il ressort des pièces que la délibération du conseil municipal mentionne clairement que l'acquisition des parcelles des époux A_____ sert un but d'utilité publique, soit la construction de logements dits d'utilité publique. De plus, cette argumentation a été largement développée dans le mémoire de réponse du 13 juin 2013 de la commune. La décision litigieuse est donc clairement motivée.

3) 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 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).

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 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197 s. ; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204 ; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390 ; 129 I 129 consid. 2.2.3 p. 135 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_306/2012 du 18 juillet 2012 consid. 3.1 ; 1C_572/2011 du 3 avril 2012 consid. 2.1 et références citées ; 1C_161/2010 du 21 octobre 2010 consid. 2.1 ; 8C_104/2010 du 29 septembre 2010 consid. 3.2 ; 5A_150/2010 du 20 mai 2010 consid. 4.3 ; 1C_104/2010 du 29 avril 2010 consid. 2 ; ATA/304/2013 du 14 mai 2013 ; ATA/192/2012 du 3 avril 2012 ; Pierre MOOR/ Etienne POLTIER, op. cit., n. 2.2.7.4 p. 322 et 2.3.3.1 p. 362 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 516s,

- 9/13 - A/1447/2013 n. 1553s). 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 p. 72 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 133 I 201 consid. 2.2 p. 204 ; ATA/197/2013 du 26 mars 2013). 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/304/2013 précité ; ATA/301/2012 précité).

b. Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. L'art. 61 al. 2 LPA énonce que les juridictions administratives n'ont pas de compétence pour apprécier l'opportunité de la décision

attaquée, sauf exception prévue par la loi.

c. L'art. 4 al. 2 LGL prescrit que lorsque le Conseil d'État ou la commune envisage d'exercer son droit de préemption, le préempteur doit interpellier préalablement le propriétaire et le tiers-acquéreur en leur faisant part de ses intentions et leur offrir la possibilité de faire valoir leurs moyens.

d. En l'espèce, la commune n'a pas interpellé les recourants avant de décider d'exercer son droit de préemption. C'est n'est qu'en date du 8 mai 2013 qu'elle a accordé aux époux A_____ et à M. B_____ un délai de dix jours pour exercer leur droit d'être entendu, afin de se déterminer sur les modalités d'exercice du droit de préemption et non sur le principe de l'exercice de ce droit. Il y a donc violation d'être entendu des recourants.

Toutefois, il s'agit d'un cas très spécifique. En effet, si le dossier était renvoyé à l'autorité inférieure, soit au conseil municipal, afin de respecter le droit d'être entendu des recourants, la commune ne serait plus dans les délais pour exercer son droit de préemption. Il s'agit d'une situation tout à fait extraordinaire où le respect du droit d'être entendu relève du formalisme pur.

De plus, la chambre de céans dispose d'un pouvoir d'examen complet propre à réparer cette violation du droit d'être entendu des recourants. En effet, elle a procédé aux actes d'instruction nécessaires, notamment en offrant la possibilité aux époux A_____ et à M. B_____ de formuler des requêtes complémentaires à leurs actes de recours, et a pris connaissance de l'ensemble du dossier, ainsi que de l'argumentation des recourants. Il sied de relever que ces derniers n'ont pas usé de la possibilité offerte de compléter leurs recours. De surcroît, ni M. B_____ ni les époux A_____ n'ont formulé de grief en relation - 10/13 - A/1447/2013 avec l'opportunité de la décision attaquée, soit le choix par la commune d'exercer son droit de préemption sur les parcelles de ces derniers.

Dans ces circonstances particulières, le renvoi de la cause à la commune, pour que le droit d'être entendu des recourants soit respecté avant la prise de décision, relèverait du formalisme excessif et rallongerait inutilement la procédure, tant la position de la commune est claire concernant son intention d'exercer son droit de préemption sur les parcelles des époux A_____, afin de construire des logements d'utilité publique. De plus, comme relevé ci-dessus, les recourants n'ont soulevé aucun grief afférent à l'opportunité de l'exercice du droit de préemption litigieux.

Partant, la violation du droit d'être entendu des recourants a été réparée par la procédure contentieuse initiée par-devant la chambre de céans. 4) 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 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 réf. citées ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, tome II, Berne 2000, p.

87 ss, notamment 91 n. 183).

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 bien-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/445/2012 du 30 juillet 2012 ; ATA/161/2008 du 8 avril 2008 ; ATA/591/2007 du 20 novembre 2007, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 du 24 novembre 2008, et les références citées ; ATA/800/2005 du 22 novembre 2005).

- 11/13 - A/1447/2013

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).

b. Au regard 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.

En l'espèce, les parcelles litigieuses se situent en zone de développement 4A, elles sont donc propres à permettre la construction de logements, en particulier de logements sociaux. De plus, elles se trouvent dans le périmètre du PLQ n° 6_____, prévoyant spécifiquement la construction d'immeubles de logements d'utilité publique à leur emplacement. La commune est d'ores et déjà propriétaire des parcelles adjacentes à celles des époux A_____, il s'impose donc, pour ne pas mettre en péril la construction des logements d'utilité publique précités, que la commune acquière les parcelles nos 1_____ et 2_____ et exerce le droit de préemption dont lesdites parcelles sont grevées. Il y a donc bien un intérêt public qui justifie la restriction à la garantie de la propriété et de la liberté économique des recourants.

En outre, il sied de relever que l'existence d'un intérêt public à la réalisation de logements sociaux dans le canton de Genève est notoire.

Au regard du PLQ précité, le projet de construction de la commune est clair et précis.

Dès lors, le projet de M. B_____, promoteur immobilier, soit la construction, sur les parcelles des époux A_____ uniquement, d'un immeuble d'habitation de type « PPE » ne peut être opposé aux projets de plus grande envergure de la commune, qui a pour ambition de créer plus de logements et donc qui est plus à même de répondre à la pénurie de

logements à Genève.

Partant, l'exercice du droit de préemption de la commune restreint de manière proportionnée et valablement les garanties constitutionnelles de la liberté économique et de la garantie de la propriété des recourants.

- 12/13 - A/1447/2013 5)

Au vu de ce qui précède, les recours seront rejetés. 6)

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 750.- sera mis à la charge de chacun des recourants qui succombent (art. 87 al. 2 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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