

GE_GERICHTE ATA/772/2011 vom 20. Dezember 2011

GE Cour de justice, 2011-12-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_772_2011

FR: GE_GERICHTE ATA/772/2011 du 20 décembre 2011

IT: GE_GERICHTE ATA/772/2011 del 20 dicembre 2011

Erwägungen

E. 25

Par acte posté le 6 septembre 2010, GESA a également recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision du 4 août 2010 du Conseil d'Etat. Celle-ci portait atteinte à ses droits de propriété et, partant, à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) ainsi qu'à la liberté économique (art. 27 Cst.) sous deux aspects, soit au regard de l'exploitation de la gravière ainsi qu'à celui du déploiement d'une activité industrielle simultanément et postérieurement à cette exploitation. Les conditions d'exploitation de la gravière avaient été garanties dans le cadre de l'autorisation n° 626-823, en force. L'Etat ne pouvait plus y déroger. Il y avait lieu de craindre que ce dernier ne s'en tienne pas à la décision d'acquérir des terrains mais profite de son statut de propriétaire pour tenter d'imposer, sous l'angle du droit privé cette fois, des exigences nouvelles comme la prise en charge de travaux de terrassement, de réalisation de plates-formes à un niveau inférieur à celui du terrain naturel ou à des mesures de consolidation du terrain. L'exercice du droit de préemption entraverait son droit de développer, simultanément et postérieurement à l'exploitation de la gravière, son activité industrielle de

- 10/18 - A/2994/2010 recyclage, de traitement de déchets, de développement d'une centrale à béton, etc. En l'espèce, le recours au droit de préemption qualifié violait les art. 11 et 12 al. 4 let. c LGZDI dès lors qu'il s'agissait pour l'Etat de mettre la main sur 74'000 m² de terrain afin d'en gérer la future affectation, et non d'empêcher une opération prétendument spéculative. Les dispositions de la LGZDI ayant été violées, la décision attaquée devait être annulée.

E. 26

Par décision du 14 septembre 2010, le juge délégué a ordonné la jonction des causes A/2994/2010 et A/2995/2010 sous un seul n° de cause A/2994/2010 en application de l'art. 70 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10, dans sa teneur au 31 décembre 2010.

E. 27

Le 1er novembre 2010, MM. Abbé ont persisté dans leurs conclusions du 6 septembre 2010, reprenant leur argumentation.

E. 28

Le 2 novembre 2010, le Conseil d'Etat a conclu au rejet des recours. L'art. 10 LGZDI avait pour but de permettre à la collectivité publique d'acquérir des terrains pour des fins d'intérêt public et de lutte contre la spéculation, ou le contrôle des prix dans une perspective d'aménagement du territoire. En exerçant son droit de préemption moyennant le prix proposé, le Conseil d'Etat poursuivait ces objectifs d'intérêt public. En l'espèce, il s'agissait

de garantir l'affectation industrielle et artisanale des parcelles nos 13'435 et 10'103 après exploitation du gravier qui s'y trouvait. Les experts consultés par l'Etat avaient mis en évidence que l'exploitation de la gravière, conformément à l'autorisation d'exploiter n° 625-823 en matière de remblayage, de portance et de tassement, compromettrait la restitution de ces terrains à l'horizon 2024 pour l'exploitation industrielle conformément à leur vocation, sauf à ce que les travaux de fondation et d'entretien des plates-formes destinées aux futures constructions soient conduites en parallèle aux opérations de remblayage, les surcoûts de ces travaux ayant été estimés par les mêmes experts à la somme astronomique de CHF 16'300'000.-. Seul l'Etat pourrait les assumer et éviter par là la création d'une friche industrielle de quelque 74'000 m², au moment où les requêtes de surfaces disponibles pour les activités industrielles et artisanales ne cessaient d'augmenter. En outre, il s'agissait d'empêcher l'aliénation d'un bien-fonds dans une zone de développement industriel à un prix jugé spéculatif.

L'existence de l'intérêt public poursuivi par l'Etat était incontestable.

Le prix offert par GESA pour l'acquisition des parcelles, il était objectivement excessif. Compte tenu de la surface totale des deux parcelles (73'795 m²), cela équivalait à un prix de CHF 542.-/m², soit à un prix triplement supérieur à celui usuellement pratiqué en zone de développement industriel, qui était selon la jurisprudence rendue en 2008, de CHF 150.-/m² à 180.-/m², pouvant exceptionnellement porter à CHF 250.- lorsque des activités à caractère mixte étaient admissibles. L'explication donnée par les recourants sur la composition de

- 11/18 - A/2994/2010 ce prix exorbitant, qui distinguait entre le prix du terrain et des bâtiments en CHF 4'130'000.- et la valeur du gravier, inclus l'indemnité pour le remblai, en CHF 25'890'00.-, était insoutenable. Ce dernier montant n'était pas justifiable. La valeur du gravier avait été exagérée et il fallait imputer sur ce prix de vente les coûts et les charges d'exploitation nécessaires à l'extraction du gravier. En outre, les propriétaires du terrain ne pouvaient valoriser que les redevances perçues sur l'extraction du gravier et de taxes de décharges, qui étaient nécessairement inférieures à la valeur d'exploitation du gisement de gravier.

Les recourants n'avaient pas tenu compte de ce que l'exploitation de la gravière compromettrait la réaffectation des terrains pour l'usage industriel, qui leur incombait à teneur du règlement directeur n° 27111A de 1981. Les mesures de remblayage, de portance et de tassement prévues par l'autorisation d'exploiter n° 626-823 correspondaient à celles qui étaient prévues pour la restitution de terrains à l'agriculture, soit une portance S1 selon les normes VSS. Or, les géologues consultés par la FTI au cours des négociations avaient mis en évidence que ces modalités de remblayage, de portance et de tassement seraient insuffisantes et ne permettraient pas de réaffecter, après 2024, les parcelles en cause à leur usage d'origine, consistant, à teneur des art. 2 et 6 du règlement directeur précité, en d'importants travaux de fondation et d'entretien des plates-formes pour les futures constructions. Le tout correspondait à un investissement de CHF 16'300'000.-, à raison de CHF 220.-/m². En fixant le prix du terrain CHF 40'000'000.- censé correspondre à la valeur de l'autorisation d'exploiter n° 626-823 pour les consorts Abbé, les recourants prétendaient à tort, d'une part, pouvoir bénéficier d'un prix du terrain de CHF 150.-/m² correspondant à la valeur usuelle en zone de développement industriel et, d'autre part, valoriser l'exploitation autorisée de la gravière sur les parcelles en cause, alors même que cette exploitation modifierait la nature des terrains de manière telle que ceux-ci ne

pourraient en définitive plus, sauf investissement conséquent, être réaffectés à un usage industriel.

Le prix de référence de CHF 23'700'000.- offert par le Conseil d'Etat était en ordre de grandeur parfaitement correct. Il prenait en compte la valeur du gisement de gravier de CHF 25'890'100.- même si elle était calculée très généreusement. Toutefois, au vu de l'état futur des parcelles après exploitation de la gravière, un prix de CHF 150.-/m2 ne pouvait plus être retenu, compte tenu des frais de remise en état de ces terrains. Si l'on prenait le montant de CHF 14'130'000.- articulé par les recourants, il convenait de soustraire au prix de vente des terrains les surcoûts de CHF 16'300'000.-. Cette opération ainsi effectuée aboutissait à un prix bien inférieur à celui de CHF 40'000'000.- et c'était à juste titre que le Conseil d'Etat avait considéré devoir exercer son droit de préemption afin d'éviter qu'une surface importante de terrain destinée à répondre aux besoins de l'industrie ne soit laissée en friche pendant plusieurs années ou que les surcoûts démesurés ne doivent être supportés par son

- 12/18 - A/2994/2010 propriétaire pour réaménager ladite surface, conformément à sa vocation première. La commission cantonale de conciliation et d'estimation, remplacée le 27 septembre 2011 par le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), aurait le dernier mot, en application de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (Lex-GE - L 7 05).

Il produisait une note de GEOS du 5 octobre 2010 à teneur de laquelle la plus-value totale sur le coût des aménagements définitifs dus au remblayage se chiffrait à CHF 2'000'000.- si les ouvrages étaient fondés sur radier et à CHF 16'300'00.- si les ouvrages étaient fondés sur pieu.

Le reproche adressé au Conseil d'Etat d'avoir adopté un comportement contraire à la bonne foi était infondé. La FTI n'était aucunement habilitée à s'engager pour le compte du Conseil d'Etat à renoncer à l'exercice du droit de préemption. Celle-ci ne l'avait pas fait. Preuve en était qu'elle n'avait pas signé le protocole d'accord élaboré au printemps 2009, ni le projet d'acte établi le 5 octobre 2009 par le notaire. Ce dernier l'avait d'ailleurs confirmé au Conseil d'Etat le 1er juillet 2010.

E. 29

Le 2 novembre 2010, GESA a appuyé le recours formé par les consorts Abbé. Les considérations de l'Etat quant aux conditions de remblayage n'étaient pas pertinentes car c'était lui qui les avaient arrêtées dans l'autorisation d'exploiter n° 626-823, en force.

E. 30

Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées le 1er décembre 2011. EN DROIT 1.

Depuis le 1er janvier 2011, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), l'ensemble des compétences jusqu'alors dévolues au Tribunal administratif a échu à la chambre administrative, qui devient l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 LOJ).

Les procédures pendantes devant le Tribunal administratif au 1er janvier 2011 sont reprises par la chambre administrative (art. 143 al. 5 LOJ). Cette dernière est ainsi compétente pour statuer. 2.

Interjeté en temps utile devant la juridiction alors compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - aLOJ ; art. 12 al. 7 LGZDI ; 63 al. 1 let. a LPA, dans sa teneur au 31 décembre 2010).

- 13/18 - A/2994/2010 3. a. La LGZDI a pour but de fixer les conditions applicables à l'aménagement et à l'occupation rationnelle des zones de développement industriel prévues par l'art. 30 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30).

b. Aux fins d'aménagement desdites zones, la LGZDI prévoit un droit d'expropriation pour cause d'utilité publique d'immeubles ou de droits nécessaires à la réalisation d'équipements et de l'infrastructure prévue au plan et au règlement directeur ou au plan localisé de quartier (art. 8 let. a LGZDI) ou pour la mise en valeur de la zone industrielle située dans le périmètre de développement (art. 8 let. b LGZDI).

c. En outre, l'Etat bénéficie d'un droit de préemption sur tous bien-fonds compris dans ledit périmètre en cas d'aliénation à un tiers (art. 10 al. 1 LGZDI). Ce droit de préemption est destiné à favoriser la mise en œuvre des zones de développement industriel et à éviter que les bien-fonds qui y sont situés fassent l'objet d'aliénation à des prix excessifs (art. 11 LGZDI). L'Etat est autorisé à l'exercer dès lors qu'il agit dans le but d'intérêt public reconnu par la LGZDI, même en l'absence de projets concrets à réaliser dans l'immédiat (SJ 2008 416 ; T. TANQUEREL, Le droit de préemption légal des collectivités publiques in La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, Zurich 2009, p. 167). 4.

Lorsqu'un propriétaire aliène ou promet d'aliéner un fond situé en zone de développement industriel, il doit immédiatement en aviser le Conseil d'Etat, au plus tard lors du dépôt de l'acte au registre foncier (art. 12 al. 1 LGZDI).

Si le Conseil d'Etat envisage d'exercer son droit de préemption, il doit interpellier le propriétaire et le tiers acquéreur, en leur faisant part de ses intentions et leur offrir la possibilité de faire valoir leurs moyens (art. 12 al. 3 LGZDI).

Dans les soixante jours à compter du dépôt de l'acte au registre foncier, le Conseil d'Etat indique aux parties :

- a) s'il entend renoncer à l'exercice du droit de préemption ;
- b) s'il entend acquérir le bien-fonds aux conditions et prix fixés dans l'acte ;
- c) s'il entend acquérir l'immeuble aux prix et conditions fixés par lui ou, à défaut d'acceptation de cette offre ;
- d) sa décision de recourir, si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation, conformément à la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx - L 7 05 ; art. 12 al. 4 LGZDI).

- 14/18 - A/2994/2010 5.

Les deux parcelles qui font l'objet du contrat de vente des 14 et 15 juin 2011 se situent en zone de développement industriel. L'Etat de Genève était donc habilité à exercer le droit de préemption conférée par l'article 11 LGZDI. Il n'est pas contesté qu'il ait respecté dans l'exercice de ce droit la procédure prévue à l'article 12 al. 1 et 3 LGZDI, le litige portant sur

l'existence des conditions à l'exercice du droit de préemption. 6.

En l'occurrence, l'intimé entend acquérir les bien-fonds en question afin de garantir sans délai la possibilité, après le remblayage consécutif à l'exploitation de la gravière, de les affecter sans restriction d'usage à une activité industrielle ou artisanale dans le cadre de la ZIMEYSA. Ce faisant, il agit dans un but d'intérêt public de mise en valeur de la zone de développement industriel en question, ce qui correspond au premier des buts assignés à l'art. 11 LGZDI. 7.

Il reste à déterminer si la décision de l'Etat d'intervenir dans la vente entre les recourants en exerçant son droit de préemption répond également à l'objectif de lutte contre des opérations d'aliénation à des prix excessifs prescrit par cette même disposition.

En l'espèce, les intimés sont convenus d'un prix de cession de CHF 40'000'000.-. Même s'ils justifient ce montant, au-delà de la valeur du terrain calculée à CHF 150.-/m², par la prise en compte de la valeur d'exploitation du gisement de gravier et des revenus potentiels générés par la phase de remblai, le prix de vente au mètre carré auquel l'opération aboutit, soit CHF 542.- en tenant compte d'une surface de 73'780 m², est bien supérieur à celui auquel, à teneur de la jurisprudence récente, on admet que se négocie habituellement le terrain dans ce type de zone de développement, soit CHF 150.- à 180.-, exceptionnellement CHF 250.- (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_250/2007 du 2 juin 2008 in SJ 2008 416 ; ATA/318/2007 du 19 juin 2007).

Certes, les caractéristiques des bien-fonds concernés présentent des particularités en raison de l'existence d'une gravière en cours d'exploitation, laquelle complique la détermination de leur valeur. Toutefois, les expectatives de gains liées à l'exploitation des parcelles prises en considération par les recourants pour justifier le prix de vente qu'ils ont arrêté ne sont fondées sur aucune estimation documentée ou chiffrée et sont contestées par l'intimé. Celui-ci considère également que dans la fixation du prix des terrains doit être pris en considération le surcoût lié aux mesures accompagnant l'opération de remblai destinés à garantir une utilisation industrielle et artisanale.

A ce stade de la procédure qui ne concerne que les conditions d'exercice du droit de préemption qualifié, la chambre administrative constatera que le Conseil d'Etat, qui agit en vue d'assurer l'aménagement futur de la zone industrielle et artisanale, a proposé d'acquérir les terrains pour un prix de CHF 23'700'000.- qui prend en compte les particularités précitées, et qui est supérieur à la valeur vénale

- 15/18 - A/2994/2010 des parcelles telles que retenue dans l'expertise réalisée en 2007 par M. Rieben, mais bien inférieur au prix de vente convenu qu'il considère comme excessif. Or, en exerçant ainsi son droit de préemption, l'intimé n'a fait que se conformer au double objectif que lui assigne l'art. 11 LGZDI et sa démarche est justifiée sous l'angle de cette disposition (Arrêt du Tribunal fédéral 1C.250/2007, consid. 7). 8.

Les propriétaires ont exprimé l'intention de vendre les parcelles à la société exploitant la gravière. Par l'usage de son droit de préemption, l'Etat a exercé un droit formateur qui lui donne la possibilité d'acquérir les bien-fonds. Cependant, la question de la proportionnalité de cette mesure ne pourra être examinée de façon plus précise que lorsque celle du prix de vente que l'Etat devra payer aura été tranchée par le TAPI (art. 35 ss LEx-GE). Devant ce dernier, la question des éléments à prendre en considération pour établir le prix à payer pour l'acquisition des deux parcelles sera reprise et fera l'objet d'une décision sujette à recours.

9.

Les recourants considèrent que l'Etat, par l'exercice de son droit de préemption, a violé le principe de la bonne foi dès lors que dans les négociations qui ont précédé la signature de l'acte de vente, la FTI se serait engagée pour le compte de l'intimé à ne pas exercer ce droit.

Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 ; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125 ; 126 II 377 consid. 3a p. 387, et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 ; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123, et les références citées ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.373/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2 ; G. MULLER / U. HÄFELIN / F.UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2006, 5ème éd., p. 130 ss ; A. AUER/ G. MALINVERNI/ M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Berne 2006, Vol. 2, 2ème éd., p. 546, n. 1165 ss ; P. MOOR, Droit administratif, Berne 1994, Vol. 1, 2ème éd., p. 430, n. 5.3.2.1).

En l'espèce, la FTI est certes l'organisme chargé de gérer les zones de développement industriel. Toutefois, l'exercice du droit de préemption découlant

- 16/18 - A/2994/2010 de l'art. 11 LGZDI ne relève pas de sa compétence mais de celle du Conseil d'Etat exclusivement (art. 12 al. 3 LGZDI). Il n'est pas contestable qu'à ce titre la FTI ait mené des discussions avec les recourants avant la signature de l'acte de vente, qui ait pu mener à un projet de convention incluant une clause de renonciation à l'exercice du droit de préemption. Ces discussions ont cependant échoué et ce document n'a été signé ni par la FTI, ni par le Conseil d'Etat. Les recourants ne produisent aucun autre document permettant de retenir que l'intimé se serait engagé à ne pas intervenir dans l'opération de vente du terrain. Même si des scénarii allant dans ce sens ont pu être envisagés au cours de pourparlers impliquant la FTI, ils ne peuvent lier l'autorité intimée dès lors que l'existence d'une délégation de pouvoir dans ce sens, à la supposer admissible, ne ressort d'aucun document probant et n'est pas rendue plausible d'une autre manière par les recourants. Une violation du principe de la bonne foi peut ainsi être écartée sans qu'il y ait besoin d'ordonner des mesures d'instruction sur ce point. 10.

Les recourants acheteurs des bien-fonds et exploitants de la gravière considèrent que par l'exercice de son droit de préemption, l'Etat viole la garantie de la propriété et la liberté économique garanties par les art. 26 et 27 Cst. puisqu'il remet en question par l'exercice du droit de préemption, les conditions d'exploitation de la gravière qui avaient été fixées dans l'autorisation n° 626-823 entrée en force.

L'exercice par le Conseil d'Etat de son droit de préemption conformément à l'art. 11 LGZDI n'est en soi pas contraire à la garantie de la propriété. Il peut le devenir s'il devait être constaté que l'Etat visait un autre but que celui prévu par la loi (SJ 2008 416 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C.250/2007 précité, consid. 6 ; T. TANQUEREL, op. cit., p. 153).

De même, l'exercice dudit droit par l'Etat est susceptible de constituer une atteinte à la liberté économique lorsqu'il interfère dans l'exercice des activités économiques envisageables sur les bien-fonds concernés (T. TANQUEREL, op. cit., p. 154).

En l'espèce, ce grief ne peut être retenu à l'encontre de l'intimé. Le Conseil d'Etat n'entend pas remettre en question les conditions d'exploitation de la gravière instaurées par les différentes autorisations entrées en force. Dès lors, l'exercice du droit de préemption n'atteint aucunement la liberté économique de l'exploitant de la gravière. L'exercice du droit de préemption vise à contrôler les conditions financières d'aliénation des deux parcelles de façon à permettre, par une acquisition à un prix qui ne soit pas exagéré, la réalisation du but poursuivi par la LGZDI, soit une mise à disposition future des terrains conforme à l'affectation de la zone.

- 17/18 - A/2994/2010 11.

Les recours seront rejetés. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants qui succombent, pris conjointement et solidairement (art. 87 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à l'Etat de Genève, qui n'y a pas conclu, à juste titre compte tenu de la jurisprudence de la chambre de céans.

* * * * *

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