

GE_GERICHTE ATA/872/2022 vom 30. August 2022

GE Cour de justice, 2022-08-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_872_2022

FR: GE_GERICHTE ATA/872/2022 du 30 août 2022

IT: GE_GERICHTE ATA/872/2022 del 30 agosto 2022

Regeste

Résumé: Recours de propriétaires contre la décision du Conseil d'État d'exercer son droit de préemption sur leur parcelle sise en 3ème zone de développement, zone propre à permettre la construction de logements sociaux. Cette décision apparaît conforme au droit. Les conditions d'exercice du droit de préemption sont en l'occurrence réalisées, même si Conseil d'État n'est pas en mesure de fournir un projet de construction détaillé, ni de déterminer une échéance précise pour réaliser son projet. La condition de l'intérêt public à la construction de logements d'utilité publique est réalisée, au vu du taux de vacance sur la commune. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2) a. Selon l'art. 71 LPA, l'autorité peut ordonner, d'office ou sur requête, l'appel en cause de tiers dont la situation juridique est susceptible d'être affectée par l'issue de la procédure, étant précisé que l'appelé en cause peut exercer les droits qui sont conférés aux parties et que la décision lui deviendra opposable.

b. L'institution de l'appel en cause permet au juge de contraindre des tiers qui ne possèdent pas la qualité de partie, faute d'en satisfaire les conditions, à participer à la procédure, pour que le jugement rendu à l'issue de celle-ci déploie des effets juridiques à leur rencontre. Elle a pour fonction d'éviter le déroulement d'une autre procédure sur les mêmes questions litigieuses et est donc dictée par un souci d'économie de procédure. En revanche, elle n'est pas destinée à faire

- 11/25 - A/256/2022 intervenir ou à étendre la procédure à des personnes qui bénéficient déjà de la qualité de partie et qui ne participent pas à celle-ci pour une quelconque raison. En particulier, elle ne permet donc pas de remédier à un défaut de participation d'une partie (ATA/617/2012 du 11 septembre 2012 consid. 8b).

c. L'art. 71 LPA doit être interprété à la lumière des conditions relatives à la qualité pour recourir en procédure contentieuse. L'institution de l'appel en cause ne doit ainsi pas permettre à des tiers d'obtenir des droits plus étendus que ceux donnés aux personnes auxquelles la qualité pour agir est reconnue (ATA/280/2015 du 17 mars 2015 ; ATA/664/2012 du 2 octobre 2012 ; ATA/281/2012 du 8 mai 2012 ; ATA/623/1996 du 29 octobre 1996), mais a pour but de sauvegarder le droit d'être entendu des personnes n'étant pas initialement parties à la procédure (arrêts du Tribunal fédéral 1C_134/2010 du 28 septembre 2010 consid. 4.2 ; 1C_505/2008 et 1C_507/2008 du 17 février 2009 consid. 4.2 ; ATA/280/2015 du 17 mars 2015). Ce dernier but est reconnu par la jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 1C_505/2008 du 17 février 2009 consid. 4.2) ; ainsi - et conformément du reste à ce que prévoit expressément l'art. 71 al. 1 LPA -, il peut

aussi s'agir d'étendre au tiers l'autorité de chose jugée, afin que le jugement lui soit opposable par la suite (arrêt du Tribunal fédéral 2C_373/2016 du 17 novembre 2016 consid. 2.1).

d. L'administré doit en outre être appelé en cause lorsque sa présence est nécessaire pour respecter son droit d'être entendu (ATA/451/2011 du 26 juillet 2011 consid. 8 ; ATA/104/2009 du 3 mars 2009 consid.6). Par ailleurs, selon la jurisprudence fédérale, il n'existe pas de droit à être appelé en cause (ATF 131 V 133 c. 13).

e. En l'espèce, la chambre de céans a interpellé les parties sur la question de l'appel en cause du cessionnaire de la promesse de vente. Les recourants s'y sont opposés, arguant que le cessionnaire ne s'était pas manifesté, qu'il n'avait pas demandé à être appelé en cause ou à participer à la procédure, à la suite de la décision de préemption du 8 décembre 2021, qui lui avait été notifiée. Il avait démontré par ce comportement un désintérêt total pour la procédure. Le département s'en est rapporté à justice sur ce point.

Les recourants ont aussi indiqué que la société promiseuse-acquéreuse avait obtenu le remboursement de l'acompte versé sur la base de la promesse de vente du 8 octobre 2021. Ils avaient vainement tenté de bloquer ledit remboursement par voie judiciaire, mais le TPI, dans une ordonnance du 26 avril 2022, avait constaté que la promesse de vente était devenue caduque faute de vente définitive signée devant notaire au 31 janvier 2022, en raison de l'exercice par l'État de Genève de son droit de préemption.

- 12/25 - A/256/2022

Dans ces conditions, il doit être retenu que la situation juridique du cessionnaire de la promesse de vente n'est pas susceptible d'être affectée par l'issue de la procédure, puisque ladite promesse de vente est devenue caduque.

Partant, l'appel en cause du cessionnaire ne se justifie pas. 3) a. Les parties concluent préalablement à leur audition, à celle de plusieurs témoins, à la production de nombreuses pièces concernant le recensement architectural de la parcelle no 1'810, ainsi qu'à la production des différents éléments liés à la cession de la promesse de vente (contrat, échanges de courriers entre le notaire et l'avocat de B_____, ainsi que toute autre personne au sujet de l'acte de cession de la promesse de vente).

b. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour les parties de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 142 II 154 consid. 2.1 et 4.2 ; 132 II 485 consid. 3.2). Ce droit n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1. ; 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_41/2020 du 24 juin 2020 consid. 5.1.1 ; 2C_203/2019 du 4 juillet 2019 consid. 2.1). En outre, il n'implique pas le droit d'obtenir l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1).

c. En l'espèce, les auditions requises visent à démontrer que les recourants n'étaient pas au courant de la cession de la promesse de vente à un tiers. Or, cet élément n'est pas déterminant pour l'issue du litige, comme il le sera souligné ci-après. Il en va de même des autres pièces et actes d'instructions sollicités, non pertinents pour l'objet du litige,

s'agissant notamment de la question de l'absence de protection au plan patrimonial du bâtiment. La chambre de céans considère dès lors que le dossier est suffisamment documenté et en état d'être jugé, de sorte que les demandes d'actes d'instruction des recourants seront écartées. 4)

Les recourants soutiennent dans un premier grief que leur droit d'être entendus a été violé dans la mesure où ils n'ont pas eu l'occasion de s'exprimer sur des points importants avant la prise de la décision litigieuse.

a. Le droit d'être entendu, comme mentionné supra, est garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 41 LPA, et sert non seulement à établir correctement les faits, mais constitue également un droit indissociable de la personnalité garantissant à un particulier de participer à la prise d'une décision qui touche sa position juridique. Il comprend, en particulier, le droit pour la personne concernée

- 13/25 - A/256/2022 de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. En tant que droit de participation, le droit d'être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 129 II 497 consid. 2.2). L'étendue du droit de s'exprimer ne peut pas être déterminée de manière générale, mais doit être définie au regard des intérêts concrètement en jeu. L'idée maîtresse est qu'il faut permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 111 Ia 273 consid. 2b ; 105 Ia 193 consid. 2b/cc).

b. Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1). 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 145 I 167 consid. 4.4 ; 142 II 218 consid. 2.8.1). 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 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 126 I 68 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_819/2018 du 25 janvier 2019 consid. 3.8) ; 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 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; ATA/1194/2019 du 30 juillet 2019 consid. 3c 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/1108/2019 du 27 juin 2019 consid. 4c et les arrêts cités).

c. Le recours à la chambre administrative ayant un effet dévolutif complet, celle-ci dispose d'un libre pouvoir d'examen en fait et en droit (art. 61 LPA). Celui-ci implique la possibilité de guérir une violation du droit d'être entendu, même si l'autorité de recours n'a pas la

compétence d'apprécier l'opportunité de la décision attaquée (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral du 12 mai 2020 8C_257/2019 consid. 2.5 et les références citées), sous réserve que ledit vice ne revête pas un caractère de gravité (arrêts du Tribunal fédéral 8C_541/2017 du 14 mai 2018 consid. 2.5 ; ATA/447/2021 du 27 avril 2021 consid. 6c). La réparation d'un vice de procédure en instance de recours peut se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une

- 14/25 - A/256/2022 vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; ATA/1194/2019 du 30 juillet 2019 consid. 3c).

d. En l'espèce, il ressort du dossier que les recourants ont pu se déterminer amplement, de manière complète et détaillée sur tous les motifs qu'ils considèrent comme essentiels devant la chambre de céans. Certes, le premier courrier de l'OCLPF du 11 novembre 2021 les invitant à se déterminer avant l'exercice par le Conseil d'État de son droit de préemption ne mentionnait pas l'existence d'une cession ni l'absence de mesures de protection de la villa érigée sur la parcelle concernée. Comme il le sera souligné ci-après, ces éléments ne sont de toute manière pas déterminants pour résoudre le litige. Le prix de vente convenu, même sans la cession, justifiait déjà l'exercice du droit de préemption par l'État. Cela étant, les recourants n'ont pas été empêchés ni de recourir contre la décision de l'intimé, ni de faire valoir efficacement leurs arguments au cours de la présente procédure, ce qui implique que les potentielles violations de leur droit d'être entendus, pour autant qu'elles existent, se trouveraient ainsi réparées.

Partant, ce grief sera écarté. 5) a. Les recourants considèrent que la décision querellée ne respecterait pas l'art. 3 al. 1 LGL. Aucune possibilité de construction n'existerait sur la parcelle. La condition de l'intérêt public ne serait pas remplie. Ces deux griefs se confondent, dans la mesure où la base légale permettant l'exercice du droit de préemption impose l'existence d'un intérêt public consistant en la construction de logements d'utilité publique. Ils seront donc examinés simultanément.

b. 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, comme en l'espèce, en zone de développement (art. 3 LGL).

c. Les zones de développement trouvent leur origine dans un projet de loi de 1956 créant un périmètre d'expansion de l'agglomération urbaine élaboré par le Conseil d'État. Dans son rapport relatif à ce périmètre, l'exécutif cantonal indiquait la nécessité de disposer d'espaces permettant la construction d'immeubles tout en évitant la spéculation immobilière (MGC 1956, p. 2022). Pour le Grand Conseil, il existait un lien étroit entre la création d'une zone de développement de l'agglomération urbaine et la politique de lutte contre la pénurie de logements. L'État avait ainsi une volonté claire d'éviter que la politique du logement ne soit entravée par une hausse excessive des prix des terrains. Les amendements successifs apportés à cette loi ont consisté à veiller à ce que la

- 15/25 - A/256/2022 création de la zone de développement de l'agglomération urbaine, en libérant des terrains en vue de la construction de logements, ne se traduise pas par une spéculation allant à fins contraires de la politique menée par l'État. Dans cette optique, un

contrôle des prix des terrains en zone de développement a été introduit (MGC 1972, p. 412). De même, l'État a obtenu un droit de préemption légal sur les terrains dans cette zone.

Ce droit de préemption, prévu à l'art. 3 LGL, est destiné notamment à empêcher des opérations spéculatives qui seraient contraires au rôle de la zone de développement. Le but des zones de développement 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). 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).

Le droit de préemption visé par les art. 3 ss LGL est un droit de préemption légal de droit public cantonal (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 ss, spéc. 150). D'une manière générale, la jurisprudence a admis la constitutionnalité du droit de préemption des art. 3 ss LGL (ATF 142 I 76 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 du 24 novembre 2008 consid. 3.3 in SJ 2009 I 257 et les arrêts cités).

d. Selon l'art. 3 al. 1 LGL, le droit de préemption ne peut s'exercer « qu'aux fins de construction de logements au sens de la présente loi », soit « aux fins de construction de logements d'utilité publique » (art. 2 LGL). Ces logements sont énumérés de manière limitative à l'art. 16 LGL en trois catégories : HBM (immeubles d'habitation bon marché), HLM (immeubles d'habitation à loyers modérés) et HM (immeubles d'habitation mixte), ces derniers immeubles comprennent des logements avec subvention proportionnelle aux revenus des locataires et des logements sans subvention. Il fait l'objet d'une mention au registre foncier (art. 3 al. 2 LGL).

Le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner avec octroi d'un droit d'emption un bien-fonds soumis au droit de préemption en vertu de la présente loi est tenu d'en aviser immédiatement le Conseil d'Etat et la commune du lieu de

- 16/25 - A/256/2022 situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte à l'office du registre foncier (art. 4 al. 1 LGL).

Lorsque le Conseil d'Etat envisage d'exercer son droit de préemption, il doit interpeller préalablement le propriétaire et le tiers-acquéreur en leur faisant part de ses intentions et leur offrir la possibilité de faire valoir leurs moyens (art. 4 al. 2 LGL).

Dans un délai de soixante jours à compter de la date du dépôt de l'acte au registre foncier, le Conseil d'Etat notifie, de manière séparée, aux parties liées par l'acte son offre d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés par lui (art. 5 al. 1 let. c LGL). Il peut aussi notifier sa décision de renoncer à l'exercice du droit de préemption, soit sa décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte (art. 5 al. 1 let. a ou let. b LGL).

Faute d'accord amiable dans les cas visés 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 publiques, les terrains faisant l'objet du droit de préemption, conformément aux dispositions de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (LEx-GE - L 7 05).

e. Dans sa jurisprudence relative à l'exercice de ce droit de préemption, le Tribunal fédéral a essentiellement connu des situations où la collectivité publique entendait, dans le cadre d'un processus d'urbanisation, procéder à la construction d'immeubles de logements ; ces opérations intervenaient sur des terrains non encore construits ou sur des parcelles pourvues de petites habitations ou d'installations industrielles qui n'étaient plus conformes à la densification accrue de la zone de développement (ATF 114 Ia 14 consid. 2c ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_30/2008 précité consid. 3.5 in SJ 2009 I 257 ; 1P.639/2004 in SJ 2005 I 545 consid. 4.2 ; 1P.552/1998 du 9 février 1999 consid. 4b ; 1P.676/1990 du 3 juin 1991 consid. 5b ; P/673/83 du 23 janvier 1985 consid. 5b).

Selon la jurisprudence, l'autorité qui exerce le droit de préemption ne doit pas nécessairement être à même de réaliser immédiatement des LUP sur la parcelle qu'elle entend acquérir. Les art. 3 ss LGL, qui s'inscrivent dans la politique définie à l'art. 1 LGL, confèrent au contraire un large pouvoir d'appréciation à la collectivité. Lors de chaque vente immobilière permettant l'exercice du droit de préemption, l'autorité doit déterminer si l'acquisition du terrain concerné est opportune du point de vue de sa politique en faveur de la construction de logements. Ce choix ne saurait obéir à des critères définis à l'avance et de manière précise : il convient de tenir compte de la situation concrète et des caractéristiques particulières du terrain concerné et de ses environs, et d'établir un pronostic sur les possibilités de bâtir, à moyen terme, des logements à l'emplacement considéré, en prenant en considération et éventuellement en anticipant les facteurs propres à influencer le développement du secteur. Au stade

- 17/25 - A/256/2022 de l'exercice du droit de préemption, l'autorité n'a donc pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé. Elle doit toutefois rendre plausible l'existence d'un besoin précis, et tenir compte des possibilités réelles d'y satisfaire à l'emplacement envisagé, dans un avenir pas trop éloigné (ATF 142 I 76 consid. 3.4.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_30/2008 précité consid. 3.4 in SJ 2009 I 257 et la jurisprudence citée).

S'agissant du principe de l'adéquation, l'ancien Tribunal administratif, devenu la chambre administrative, a eu l'occasion de préciser que les obstacles que peuvent constituer les parcelles voisines et l'incertitude relative à la difficulté de les surmonter n'étaient pas en soi un argument valable, d'une part parce que rien ne permettait de prévoir une attitude définitivement négative de la part des propriétaires concernés, et d'autre part parce que s'il fallait suivre le raisonnement contraire, l'État ne pourrait plus acquérir que des parcelles dont la superficie suffirait entièrement à édifier un bâtiment de logements, notamment du point de vue des limites de distance et de l'indice d'utilisation du sol encore disponible au regard des constructions voisines. L'acquisition du terrain nécessaire, parcelle par parcelle, ne serait en revanche plus possible, chacune d'elle pouvant constituer l'obstacle à l'acquisition publique d'une autre. Une telle solution serait de nature à mettre un terme à la politique des autorités en matière de construction de logements, dans un canton dont le territoire exigu, impliquant de multiples contraintes d'aménagement du territoire, ne donne à l'État qu'une marge de manœuvre restreinte. Au demeurant, si les négociations futures ne devaient pas permettre de trouver les moyens de surmonter ces obstacles, l'État pourrait

encore faire usage de son droit d'expropriation (ATA/445/2012 du 30 juillet 2012 consid. 8d ; ATA/161/2008 du 8 avril 2008 consid. 10b ; ATA/557/2001 du 4 septembre 2001 consid. 3c).

Dans plusieurs autres arrêts, l'ancien Tribunal administratif a également considéré que dans la situation de pénurie aiguë de logements dont souffrait le canton de Genève, on ne saurait faire reproche à l'autorité de mettre en œuvre une politique de construction d'habitats susceptible d'enrayer les difficultés actuelles à travers une offre de logements sociaux à même de répondre aux besoins prépondérants de la population. La mise en œuvre de cette politique pouvait notamment passer par une planification coordonnée de l'ensemble des constructions qu'elle envisage d'ériger sur les diverses parcelles dont elle est déjà propriétaire dans le secteur concerné, ce qui impliquait qu'elle obtienne la maîtrise globale de ce dernier, sans l'abandonner, fût-ce de manière sectorielle, à l'emprise de promoteurs privés (ATA/161/2008 du 8 avril 2008 consid. 10c ; ATA/591/2007 du 20 novembre 2007 consid. 9 ; ATA/800/2005 du 22 novembre 2005 consid. 8c).

Dans l'arrêt 1C_86/2015 du 20 avril 2016 consid. 3.1 publié en partie aux ATF 142 I 76, le Tribunal fédéral a confirmé l'ATA/970/2014 et dit que la

- 18/25 - A/256/2022 chambre de céans pouvait retenir que la parcelle en cause contenait encore un potentiel constructible, compte tenu de la crise du logement sévissant dans le canton de Genève et du faible taux de potentiel à construire sur la commune concernée. Il n'était ainsi pas déraisonnable de considérer que le potentiel constructible était encore suffisamment important pour justifier l'exercice du droit de préemption sur l'objet litigieux. La cour cantonale était en outre en droit de retenir que, puisque l'autorité n'avait pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé, la commune avait rendu plausible la surélévation de l'immeuble, dans un avenir pas trop éloigné (consid. 3.4.3).

Dans un autre arrêt de la chambre de céans (ATA/585/2011 du 13 septembre 2011 consid. 5), il a été considéré que quand bien même le processus d'une modification de zone de développement 4B en zone de développement 3 venait de commencer, le Conseil d'État avait démontré, notamment en indiquant les autres cas dans lesquels il avait fait usage de son droit de préemption, vouloir poursuivre fermement l'urbanisation du secteur. Certes, cette dernière prendrait plusieurs années puisqu'elle impliquait tant une modification de zone que l'élaboration d'un PLQ. Cette durée ne pourrait toutefois qu'être abrégée par la maîtrise foncière, par l'État, d'une partie des parcelles concernées. De plus, le fait d'exercer le droit de préemption à ce stade permettait d'éviter une trop forte pression spéculative et dans ce sens, répondait aussi à un intérêt public (consid. 5).

Enfin, dans une jurisprudence ancienne, le Tribunal fédéral a considéré que la lutte contre la spéculation foncière, en lien avec des objectifs d'aménagement du territoire, était un intérêt public admissible (arrêt du Tribunal fédéral 1P.534/1991 consid. 3 du 11 mars 1992), y compris en zone à bâtir, en relation avec la construction de LUP.

f. L'exercice par une collectivité d'un droit de préemption légal sur un immeuble constitue une restriction grave du droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1 Cst. (ATF 88 I 248 consid. III.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_86/2015 précité du 20 avril 2016 consid. 3.1 publié en partie aux ATF 142 I 76 consid. 3 ; 1P.552/1998 du 9 février 1999 consid. 2). Pour être compatible avec cette disposition, l'exercice du droit de préemption doit reposer sur une base légale – une loi au sens formel –, être justifié par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst. ; ATF 126 I 219 consid. 2a et les

arrêts cités ; Thierry TANQUEREL, Le droit de préemption légal des collectivités publiques, in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER, op. cit., pp. 153- 154). 6) a. En l'espèce, il n'est pas contesté par les recourants qu'il existait au moment de la décision litigieuse un acte de transfert de propriété à titre onéreux. Le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas renoncé à l'exercice de son droit de préemption après avoir eu connaissance de la caducité de la promesse de vente et de l'acte de cession. Il est constant que la parcelle litigieuse se trouve en 3ème zone de

- 19/25 - A/256/2022 développement. Elle est donc propre à permettre la construction de LUP. En revanche, les recourants critiquent l'absence de possibilités concrètes de construire sur cette parcelle, en raison de sa superficie et de sa localisation. Ils soutiennent qu'il n'existerait par conséquent aucun intérêt public à l'exercice du droit de préemption.

L'existence d'un intérêt public à la réalisation de logements sociaux dans le canton de Genève est notoire. Il est de plus confirmé par les statistiques les plus récentes, selon lesquels le taux de vacance des logements est de 0,5 % en 2021, (cf. Taux de vacance des logements dans le canton de Genève, depuis 1985, situation au 1er juin, en % ; disponible sous https://www.ge.ch/statistique/graphiques/affichage.asp?filtreGraph=09_02&dom=1), soit inférieur au seuil de fluidité du marché (1,5 ou 2 %) (ATA/298/2022 du 22 mars 2022 ; ATA/585/2011 du 13 septembre 2011 consid. 5).

b. Comme le relève le Tribunal fédéral, l'autorité n'a pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé. La jurisprudence requiert cependant de rendre plausible l'existence d'un besoin précis et de tenir compte des possibilités réelles d'y satisfaire à l'emplacement envisagé et dans un avenir pas trop éloigné (arrêt 1C_30/2008 précité), ce qu'a fait en l'espèce l'autorité intimée, dès lors qu'elle indique avoir l'intention, au regard de sa planification, de densifier cette parcelle, en s'accordant si besoin avec la ville, la parcelle voisine lui appartenant. La jurisprudence fédérale a d'ailleurs confirmé qu'un potentiel de deux à cinq logements était suffisant pour admettre l'exercice du droit de préemption. Dans ce contexte, une densification sur la parcelle est donc théoriquement possible, ce que les recourants reconnaissent, même s'ils indiquent que la superficie de la parcelle ne permet que la construction du tiers d'un immeuble standard. Les recourants soulignent à cet égard qu'une construction n'est que difficilement envisageable tant juridiquement que pratiquement, au regard de la typologie des lieux, la parcelle étant limitée par une route au sud, de grands immeubles aux alentours, en particulier à l'est, des maisons voisines contigües au nord et à l'est et de grands arbres sur toutes les parcelles. Leurs objections ne reposent toutefois que sur des hypothèses, les recourants n'invoquant aucune disposition légale ou technique qui empêcherait de manière absolue la réalisation d'un projet par le Conseil d'État.

Le fait qu'en 2017, lors de la vente de la parcelle voisine, l'État n'ait pas fait usage de son droit de préemption n'est pas déterminant. Cela étant, il ressort des explications de l'autorité intimée et des documents produits que la parcelle querellée se trouve dans le secteur qui devra être densifié selon le PDCOM 2020 et le PDCN 2030. Elle n'a d'ailleurs pas été incluse, malgré sa proximité, dans le plan de site D_____, qui vise à « maintenir des poches faiblement urbanisées en l'état, [...] » et à « préserver la qualité du site ». Cet élément soutient également l'argument selon lequel les parcelles en lisière de ce plan mais qui n'y sont pas

- 20/25 - A/256/2022 incluses sont destinées à être densifiées à courte ou moyenne échéance. Compte tenu de cet élément et du peu de potentiel encore constructible sur la commune, l'acquisition de la parcelle concernée est adéquate du point de vue de la politique cantonale et communale visant la construction de logements.

Selon la jurisprudence, les obstacles que peuvent constituer les parcelles voisines et l'incertitude relative à la difficulté de les surmonter ne sont pas en soi un argument suffisant pour refuser l'exercice du droit de préemption, étant encore souligné que la parcelle voisine est propriété d'une collectivité publique également, et que l'art. 9 al. 3 LGL autorise le transfert de droits à bâtir en vue de construire des LUP.

Au vu de ce qui précède, il existe un potentiel de densification sur la parcelle en cause, de sorte que l'exigence de l'intérêt public à la construction de LUP dans les zones de développement du canton est remplie. Au vu de la pénurie de logements et l'urgence à développer le potentiel constructible du canton, la décision litigieuse permet, moyennant certains aménagements, d'atteindre concrètement le but d'intérêt public recherché. Dans ces conditions, le Conseil d'État a fait exercice de son droit de préemption sur la parcelle n° 1'810 sans excès ou abus de son pouvoir d'appréciation.

Il sera également souligné que la question des arbres sur la parcelle n'est pas déterminante, aucun d'entre eux n'étant recensés comme « arbres remarquables », impliquant un degré de protection particulier.

Dans ces circonstances, l'intérêt public à la construction de LUP dans les zones de développement du canton est indéniable. Les autres conditions d'exercice du droit de préemption étaient remplies par ailleurs au moment de la décision querellée, ce qui n'est pas contesté. 7) a. Selon les recourants, le bâtiment a été recensé comme « intéressant ». Cette caractéristique imposerait à l'autorité de mettre en place des mesures de protection. En ne tenant pas compte de cet élément, le Conseil d'État aurait violé ses obligations de protection.

b. La LPMNS poursuit la protection générale des monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et des antiquités immobilières situés ou découverts dans le canton, qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif, ainsi que les terrains contenant ces objets et leurs abords (art. 4 let. a LPMNS), et des immeubles et des sites dignes d'intérêt, ainsi que des beautés naturelles (art. 4 let. b LPMNS).

c. S'agissant des bâtiments, elle prévoit l'établissement d'un inventaire de tous les immeubles dignes d'être protégés au sens de l'art. 4 (art. 7 al. 1 LPMNS), ainsi que la possibilité pour le Conseil d'État d'ordonner le classement d'un monument

- 21/25 - A/256/2022 ou d'une antiquité (art. 10 LPMNS). Les immeubles inscrits à l'inventaire doivent être maintenus et leurs éléments dignes d'intérêt préservés (art. 9 al. 1 LPMNS).

L'appréciation de la valeur d'un objet ou d'un site à protéger peut évoluer avec le temps et entraîner la modification de la protection. Le classement d'un bâtiment peut être modifié ou abrogé pour des motifs prépondérants d'intérêt public ou si l'immeuble qu'il protège ne présente plus d'intérêt (art. 18 al. 1 LPMNS). Le plan de site fait l'objet d'un réexamen périodique (art. 40 al. 10 LPMNS). Au sujet des monuments, la jurisprudence a retenu que l'art. 4 let. a LPMNS, contient des concepts juridiques indéterminés qui laissent par essence à l'autorité comme au juge une latitude d'appréciation considérable. (ATF 126 I 219 consid.

2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_300/2011 du 3 février 2012 consid. 5.1.1).

d. Les art. 89 ss LCI prévoient la préservation de l'unité architecturale et urbanistique des ensembles du XIX^{ème} siècle et du début du XX^{ème} siècle qui sont situés en dehors des périmètres de protection (art. 89 al. 1 LCI). Sont considérés comme ensemble les groupes de deux immeubles ou plus en ordre contigu, d'architecture identique ou analogue, ainsi que les immeubles séparés dont l'emplacement, le gabarit et le style ont été conçus dans le cadre d'une composition d'ensemble dans le quartier ou dans la rue (art. 89 al. 2 LCI).

Selon l'art. 90 al. 1 LCI, les ensembles dont l'unité architecturale et urbanistique est complète sont maintenus. En cas de rénovation ou de transformation, les structures porteuses, de même que les autres éléments particulièrement dignes de protection doivent, en règle générale, être sauvegardés.

Le département établit et publie sans tarder une liste indicative des ensembles visés à l'al. 1 (art. 90 al. 4 LCI). Sur cette base, le département a publié deux séries d'ensembles retenus, en novembre 1985, puis en octobre 1989. Cette liste indicative de quarante-six ensembles retient des immeubles construits en majorité entre la fin du XIX^{ème} siècle et les années 1920. Le choix du législateur d'une liste indicative laisse une grande marge d'appréciation au département chargé de l'application de ces dispositions. Au cas par cas, le département a fait bénéficier de la protection des art. 89 et ss LCI des ensembles ne figurant pas sur la liste indicative. Cette manière de faire a régulièrement été confirmée par la chambre de céans en raison du caractère indicatif de la liste (ATA/169/2016 du 23 février 2016 consid. 6d ; ATA/1366/2015 du 21 décembre 2015 ; ATA/539/2009 du 27 octobre 2009). 8)

En l'espèce, il n'existe aucune mesure de protection des petits hôtels particuliers concernés, qui ont été construits dans les années 1950. Au plan patrimonial, les bâtiments ont certes été recensés comme intéressants mais ce recensement n'est pas définitif, à teneur du SITG et cette qualification n'impose pas de facto la prise de mesures de protection. En outre, même une mise sous protection peut être modifiée ou supprimée pour des motifs d'intérêt public. Les

- 22/25 - A/256/2022 bâtiments n'ont d'ailleurs pas été inclus dans le plan de site D_____. Le bâtiment concerné ne fait l'objet d'aucun plan de site et n'est visé par aucune mesure de protection. Les bâtiments des parcelles nos 1'810, 1'809 et 1'808 n'appartiennent pas non plus à un ensemble figurant dans la liste visée à l'art. 90 al. 4 LCI. Partant, l'argumentation de l'autorité intimée rappelant que cette phrase n'était que contextuelle et visait à renforcer l'existence d'un potentiel avéré de densification, peut être suivie, le sens que retiennent les recourants étant d'ailleurs contraire à la lecture littérale de l'arrêté.

Ainsi, sans fondement, ce grief doit être écarté. 9)

Les recourants soutiennent enfin que la décision litigieuse viole leur garantie d'accès à la propriété (art. 26 Cst.).

a. L'exercice par une collectivité d'un droit de préemption légal sur un immeuble constitue une restriction grave du droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1 Cst. (ATF 88 I 248 consid. III.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_86/2015 du 20 avril 2016 consid. 3.1 publié en partie aux ATF 142 I 76 consid. 3 ; 1P.552/1998 du 9 février 1999 consid. 2). Pour être compatible avec cette disposition, l'exercice du droit de préemption doit reposer sur une base légale – une loi au sens formel –, être justifié par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst. ; ATF 126 I 219 consid. 2a et les arrêts

cités ; 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. 153-154).

b. En l'espèce, il n'est pas contesté que la restriction du droit de préemption communal aux garanties constitutionnelles de la propriété et de la liberté économique repose sur une base légale claire et précise (art. 1 et ss LGL). Les recourants considèrent uniquement qu'il n'existe pas d'intérêt public à l'exercice du droit de préemption par le Conseil d'État.

Or, comme déjà constaté, il existe un intérêt public notoire à la construction de LUP, justifié par les statistiques les plus récentes sur les taux de vacance, inférieurs au seuil de fluidité du marché. En outre, il ressort des explications du Conseil d'État et des documents produits que cette parcelle se trouve dans le secteur qui devra être densifié selon le PDCOM 2020 et le PDCN 2030. En tout état, il sied de rappeler que l'art. 9 al. 3 LGL prévoit que les terrains acquis en vertu du droit de préemption peuvent être échangés contre d'autres terrains en zone de développement pour faciliter la construction de LUP. En outre, les obstacles que peuvent constituer les parcelles voisines et l'incertitude relative à la difficulté de les surmonter ne sont pas en soi un argument suffisant.

- 23/25 - A/256/2022

Dans ces circonstances, l'intérêt public à la construction de LUP dans les zones de développement du canton est indéniable et doit l'emporter sur l'intérêt, de pure convenance personnelle, des vendeurs à céder leur parcelle au prix convenu avec leurs acheteurs, ainsi qu'à l'intérêt des acheteurs à acquérir la parcelle. Ainsi, conformément à la jurisprudence constante en la matière, le fait que l'intimé manifeste clairement sa volonté de construire des logements, même s'il 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° 1'810 de la commune par le Conseil d'État se justifie par un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité, de sorte que, de ce point de vue encore, la décision attaquée est conforme au droit.

d. Finalement, dès lors que le litige est circonscrit par l'arrêt no 6'290-2021, les critiques des recourants relatives au montant arrêté par le Conseil d'État, qu'ils refusent « catégoriquement », et toute leur argumentation relative au prix correspondant à la valeur réelle de leur bien, selon leurs estimations, ne sont pas recevables, ces éléments devant être discutés dans le cadre d'une procédure d'expropriation, excédant l'objet du litige. Il en va de même de leurs arguments relatifs à l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_141/2013 du 5 septembre 2013, cet arrêt ne concernant pas, comme le cas d'espèce, une décision de préemption du Conseil d'État, mais une procédure d'expropriation faisant suite à une telle décision, entrée en force. Ainsi, l'objet de la procédure citée dans cette jurisprudence consistait à fixer l'indemnité d'expropriation, et les diverses méthodes d'évaluation de la parcelle préemptée. Cet arrêt n'est pas transposable à la problématique de la présente espèce et l'argumentation détaillée des recourants à cet égard doit ainsi être écartée.

Ainsi, les critiques du prix émises par les recourants sont exorbitantes au présent litige, dès lors qu'une procédure particulière a été prévue par le législateur pour la trancher (art. 5 et 6 LGL).

Au vu de ce qui précède, mal fondé, le recours sera rejeté. 10) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge solidaire des recourants, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

- 24/25 - A/256/2022

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