

## **GE\_GERICHTE A/3388/2013 vom 28. Oktober 2014**

GE Cour de justice, 2014-10-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_3388\\_2013](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3388_2013)

FR: GE\_GERICHTE A/3388/2013 du 28 octobre 2014

IT: GE\_GERICHTE A/3388/2013 del 28 ottobre 2014

### **Erwägungen**

#### **E. 5**

octobre 2001 (LIPAD - A 2 08) prévoyait un droit d'accès aux documents en possession des institutions publiques et parapubliques. Le procès-verbal de la séance du 16 septembre 2013 ne pouvait se lire qu'en parallèle avec le procès-verbal de la commission GPU puisque celui-là faisait expressément référence aux discussions qui s'y étaient tenues. Ledit procès-verbal avait aussi été transmis aux conseillers municipaux avant le vote du 16 septembre 2013, de sorte que ce document avait incontestablement eu une incidence lors de la prise de position des différents partis politiques au moment du vote. Le refus de la commune de le produire violait le principe de transparence applicable à toute autorité. 28) Par correspondance du 28 février 2014, les recourants ont informé la chambre administrative que la parcelle n° 10'027 (ci-après : parcelle 7), sise dans le quartier des « Cherpines », avait fait l'objet d'une transaction à la fin de l'année 2013 sans que la commune de Plan-les-Ouates ne soit intervenue. Cette parcelle, d'une surface de 4'854 m<sup>2</sup> se situait dans la future pièce urbaine Eb, bénéficiant d'une affectation à 100 % de logements, même si le PDQ prévoyait de réaliser à cet endroit le groupe scolaire de Plan-les-Ouates. L'acheteur, à savoir la société SDGI constructions investissements SA, était constituée de promoteurs. Elle avait fait l'acquisition de 100 % de droits à bâtir du logement, soit un potentiel de 4'584 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher (ci-après : SBP) à réaliser ailleurs dans le périmètre du PDQ selon le système de report des droits à bâtir. Le conseil municipal n'avait pas discuté de l'éventuel exercice du droit de préemption communal. Les recourants relevaient de graves problèmes d'égalité de traitement et sollicitaient l'audition d'un représentant de la commune. La cause n'était pas en état d'être jugée. 29) Par duplique du 10 avril 2014, la commune a persisté dans ses conclusions. Selon un document approuvé le 9 mars 2010 par le conseil administratif de la commune, les logements propriété de celle-ci étaient attribués selon une grille de points, dans laquelle le lien du requérant avec Plan-les-Ouates jouait un rôle prépondérant. Les recourants procédaient à une lecture empreinte de mauvaise foi du procès-verbal de la séance du conseil municipal du 16 septembre 2013. Les aménagements sportifs sur la parcelle 4 étaient provisoires, comme cela ressortait des explications complémentaires fournies à l'appui du message adressé aux membres du conseil municipal relatif au crédit d'étude de la parcelle précitée. La commune ne contrevenait donc pas aux objectifs du PDQ ni ne renonçait à créer sur ce bien fond, à moyen terme, des logements. La capacité financière de la commune était sans pertinence sur la validité des décisions de préemption. Les finances de la commune étaient saines. Elle pouvait concéder un droit de superficie, tel que prévu à l'art. 9 LGL, ce qui représentait une alternative à la construction, par celle-là, des logements sur les terrains préemptés. Dans cette hypothèse, la commune ne supporterait aucune charge financière. Le projet de modification de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35) allait dans le sens d'une plus

grande flexibilité des PLQ, notamment grâce aux reports de droits à bâtir d'un sous-périmètre à un autre. Si l'on suivait les recourants, le projet aurait pour conséquence que les autorités publiques ne seraient pratiquement jamais en mesure d'exercer leur droit de préemption. Le projet ne prévoyait pas de modification de la LGL portant sur la définition ou l'étendue du droit de préemption, ce qui démontrait que celui-ci pouvait d'ores et déjà être exercé également dans les cas où les droits à bâtir étaient transférés sur un autre bien fond que celui qui avait fait l'objet de la préemption. De nombreux PLQ prévoyaient, à l'image de ce qui était prévu dans le PDQ des « Cherpines », l'affectation du rez-de-chaussée des bâtiments à des activités, dans un but de mixité du quartier et de proximité logement-emploi. Cet état de fait n'était nullement incompatible avec l'objectif de création de logements sociaux et ne constituait pas un obstacle à la préemption, faute de quoi, les autorités ne seraient jamais en mesure d'exercer leurs droits dans les grands projets de développement urbain. Les recourants ne pouvaient reprocher à la commune de ne pas avoir préempté d'autres parcelles vendues dans le périmètre du PDQ postérieurement aux décisions contestées. Le droit de préemption ne pouvait se transformer en devoir de préemption et le simple fait pour une commune d'exercer ce droit dans un cas déterminé ne conduisait pas à l'obligation subséquente de préempter l'ensemble des parcelles vendues dans le même périmètre. La question de l'égalité de traitement n'entraînait pas en ligne de compte, sous réserve éventuellement de la question du prix de préemption, laquelle n'était pas litigieuse. La chambre administrative avait récemment jugé que les rapports de commissions du conseil municipal étaient des documents publics dont l'accès pouvait être demandé en application de la LIPAD, contrairement aux procès-verbaux des commissions, qui étaient confidentiels ( ATA/805/2012 du 27 novembre 2012). L'accès aux procès-verbaux des séances de la commission GPU devait être refusé. 30) Sur invitation du juge rapporteur, les recourants ont répliqué le 2 mai 2014. La réparation d'une violation du droit d'être entendu au sens de la LGL impliquait que la chambre administrative puisse examiner l'opportunité des décisions querellées. Or, si la Cour ne pouvait pas annuler les décisions entreprises sous cet angle, au motif que l'annulation serait « manifestement disproportionnée », il fallait en conclure qu'elle ne jouissait pas d'un pouvoir d'examen aussi étendu que l'autorité intimée. Partant, la réparation d'une violation du droit d'être entendu ne pouvait être effectuée devant l'autorité de céans. Concernant les fins de la préemption, la commune n'établissait même pas la vraisemblance du moindre projet de construction de logements à caractère social sur les biens-fonds concernés. Le projet de modification de la LGZD, déposé le 13 octobre 2013, qui prévoyait, dans des cas bien précis, la possibilité de « délocaliser » des droits à bâtir attachés à des terrains compris dans une même catégorie de zones, n'était pas pertinent. Dans la mesure où le procès-verbal de la séance du 16 septembre 2013 se référait expressément aux discussions qui s'étaient tenues en commission GPU, le procès-verbal y relatif devait être produit. 31) Le 22 juillet 2014, les recourants ont transmis à la chambre administrative, copie d'un article paru dans la Tribune de Genève en date du 4 juillet 2014 sous le titre : « à force de sous-densifier, Genève court au fiasco ». Cet article confortait les recourants dans leurs conclusions préalables visant à l'audition des responsables de la commune sur la question, notamment, de la possibilité concrète de financement des projets évoqués. 32) Par courrier du 29 juillet 2014, la chambre administrative a transmis copie de la correspondance à l'intimée et rappelé que la cause avait été gardée à juger à la suite de la réplique de la recourante du 2 mai 2014. EN DROIT 1) Selon l'art. 132 al. 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), le recours à la chambre

administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 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.!

2) La question de la qualité pour agir des propriétaires dont les terrains seront acquis par la commune aux mêmes conditions peut rester ouverte, dès lors que Monsieur Christophe PILLON a qualité pour recourir.!

3) Dans un arrêt récent, la chambre administrative a jugé que la délibération du conseil municipal d'exercer son droit de préemption est une mesure individuelle et concrète prise par l'autorité compétente et fondée sur le droit public cantonal, soit la LGL. Il s'agit d'une décision au sens de la LPA (ATA/573/2014 du 29 juillet 2014).!

En l'espèce, il y a bien eu une décision d'exercer le droit de préemption communal, notifiée aux recourants, par l'intermédiaire de Me van BERCHEM, le 17 septembre 2013 par le conseil administratif. L'exercice du droit de préemption a été notifié aux recourants dans le délai légal de trente jours (art. 5 al. 2 let. b LGL). Partant, l'objet des recours interjetés par les propriétaires et par M. PILLON sont les décisions d'exercer le droit de préemption prises par le conseil municipal le 16 septembre 2013 et notifiées le 17 septembre 2013. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables.

4) Les recourants concluent préalablement à la production des procès-verbaux de la commission GPU et de celui de la séance extraordinaire du 16 septembre 2013 du conseil municipal.!

Les recourants ayant eu accès entretemps à celui-ci, cette conclusion est devenue sans objet. Concernant les procès-verbaux de la commission GPU, la chambre administrative a jugé que les procès-verbaux des commissions d'un conseil municipal n'étaient pas des documents publics soumis à consultation (ATA/805/2012 du 27 novembre 2012). Cette conclusion préalable des recourants est infondée.

5) Les recourants sollicitent l'audition d'un représentant du conseil administratif afin qu'il explicite la politique d'acquisition foncière de la commune et justifie les inégalités de traitement entre les différentes parcelles de la zone des « Cherpines ».!

Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier 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 136 I 229 consid. 5.2 p. 236 ; arrêts du Tribunal fédéral 4A\_108/2012 du 11 juin 2012 consid. 3.2 ; 8C\_799/2011 du 20 juin 2012 consid. 6.1 ; 2D\_2/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3 ; 4A\_15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.2 et les arrêts cités ; ATA/404/2012 du 26 juin 2012 ; ATA/275/2012 du 8 mai 2012). Le refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157 et les références citées). En l'espèce, le dossier est en état d'être jugé. Ni une audience de comparution personnelle des parties, ni l'audition d'un représentant du conseil administratif ne modifiera la solution au présent litige. Cette conclusion préalable des recourants est rejetée.

6) 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 elle indiquait un délai trop long, ou enfin si elle n'a pas été notifiée au recourant (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, n. 2.2.8.5 p. 355 et les références citées). b. En l'occurrence, les décisions de la commune d'exercer son droit de préemption, notifiées le 17 septembre 2013 à Me van BERCHEM, n'indiquaient ni les voies ni les délais de recours. Les propriétaires et M. PILLON ayant recouru contre lesdites décisions dans le délai légal, ce manquement n'a eu aucune incidence pour les recourants et ne peut entraîner de sanction. 7) Les recourants se plaignent de l'absence de motivation de la décision. 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/Étienne POLTIER, op. cit., n. 2.2.8.5 p. 355 et 356 et les références citées). En l'espèce, la lettre du 17 septembre 2013 précise que le conseil municipal a voté l'exercice du droit de préemption de la commune qui lui est conféré par l'art. 5 al. 2 LGL. Les recourants affirment, sans être contredits, que le procès-verbal de la délibération du conseil municipal a été accessible au public à partir du 10 octobre 2013. Cela signifie qu'elle était à leur disposition huit jours avant qu'ils n'interjetent recours. La délibération mentionne clairement que l'acquisition des parcelles sert un but d'utilité publique, soit la construction de logements dits d'utilité publique. Elle renvoie expressément à la résolution du conseil municipal du 17 mai 2011, chargeant le conseil administratif de rechercher toute opération possible d'acquisition de terrains sur le territoire de la commune afin de pouvoir participer à la réalisation de logements. Pour le surplus, les recourants ont eu l'occasion de s'exprimer lors de leurs trois écritures, qu'ils ont complétées par deux correspondances, exceptionnellement tolérées par le juge rapporteur. Ils ont pu prendre connaissance de la réponse et d'une duplique de l'intimée. Partant, la décision du 17 septembre 2013 est suffisamment motivée. 8) Les recourants tiennent grief au conseil administratif d'avoir violé leur droit d'être entendu et l'art. 4 al. 2 LGL. Selon celui-ci, lorsque le Conseil d'État ou la commune envisage d'exercer son droit de préemption, le préempteur 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). Ce grief tombe à faux pour ce qui concerne le tiers-acquéreur qui a adressé des observations écrites à l'intimé le 10 septembre 2013, faisant, par cet acte, valoir son droit d'être entendu. Concernant les propriétaires, il ressort de la procédure que la commune ne les a pas interpellés avant de décider d'exercer son droit de préemption. La correspondance du vendredi 13 septembre 2013 les informant de la tenue de la séance du conseil municipal le lundi suivant ne répond pas à l'exigence légale de l'art. 4 al. 2 LGL. Il y a donc violation du droit d'être entendu des recourants. La chambre administrative a relevé récemment dans une affaire similaire qu'il s'agit d'un cas très spécifique ( ATA/573/2014 du 29 juillet 2014). 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. Ce grief sera écarté dès lors que les intentions de la commune sont connues et que la chambre administrative jouit d'un plein pouvoir de cognition dans le contexte de l'exercice de ce droit ( ATA/573/2014 précité). 9) Les recourants font grief à l'intimée de n'avoir aucun intérêt public à exercer son droit de préemption de façon conforme aux buts poursuivis par la LGL. Ils invoquent l'absence de motivation claire de la commune sur les raisons d'exercer le droit de préemption lors de ses

délibérations, l'absence probable de moyens financiers pour réaliser les buts de la LGL et le fait que les parcelles concernées ne sont pas exclusivement affectées à du logement. La commune utiliserait abusivement le droit de préemption à des fins étrangères à sa ratio legis. 10) 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 ceans, 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 ; 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).>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).

11) En l'espèce, les parcelles litigieuses se situent en ZD3. Elles sont donc propres à permettre la construction de logements, en particulier de logements sociaux. Elles se trouvent dans le périmètre du PDQ n° 29'897, prévoyant spécifiquement la construction d'immeubles de logements d'utilité publique à leur emplacement. La commune est d'ores et déjà propriétaire d'autres parcelles du périmètre, même si en l'état elles ne sont pas nombreuses et pas forcément contiguës. Des réunions ont été organisées entre la commune et les différents propriétaires des parcelles situées dans la zone concernée, au cours desquelles différents scénarios de PLQ ont déjà été présentés et discutés.>Le grief des recourants selon lequel la commune souhaiterait uniquement disposer d'une marge de manœuvre plus grande en matière d'aménagement du territoire ne résiste pas à l'examen compte tenu de l'avancement du projet. De surcroît, le peuple avait accepté la loi modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Plan-les-Ouates et de Confignon (création de zones diverses) aux lieux-dits « Les Cherpines » et « Les Charrotons », du 24 septembre 2010 (10'523) avec pour objectif notamment la construction annoncée de trois mille logements. Au regard du PDQ précité, le projet de construction de la commune est clair et précis. Plusieurs milliers de logements sont prévus, avec la volonté de faire des Cherpines un quartier « durable », notion autour de laquelle le projet a été pensé. Par ailleurs, l'existence d'un intérêt public à la réalisation de logements sociaux dans le canton de Genève est notoire. Le refus de la motion socialiste, le 24 avril 2012, n'est pas une preuve d'une politique irréfléchie d'acquisition des terrains situés dans la zone des Cherpines. Il n'est qu'un élément du débat du conseil municipal relatif à l'aménagement dudit périmètre. Les discussions qui ont été menées à son propos démontrent que les raisons

de refuser ladite motion étaient diverses, y compris le fait qu'à la date du vote, le PDQ n'avait pas encore été voté et que les parcelles concernées n'étaient pas définitivement déterminées. Le principe de mixité voulu par le conseil municipal dans sa résolution du 18 juin 2013 n'est pas mis à néant par la seule acquisition des parcelles litigieuses et reste parfaitement réalisable, de même que le partenariat privé-public souhaité par la commune. Les doutes des recourants sur la faisabilité financière du projet sont largement prématurés et au demeurant non avérés. Les recourants se plaignent d'une inégalité de traitement, la commune n'ayant pas systématiquement exercé son droit de préemption lors des ventes d'autres parcelles. Cet argument tombe à faux. Non seulement les situations ne peuvent être comparées, notamment pour des questions de prix et de conditions fixées dans l'acte de vente, mais la commune a plein pouvoir pour décider si elle acquiert, ou non, chaque parcelle concernée, précisément aussi en fonction de ses capacités financières. Les recourants relèvent enfin que les parcelles ne sont pas affectées en totalité, voire pas du tout pour l'une, à des logements. La LGL a notamment pour but l'encouragement de la construction de logements (art 1 al. 2 let. b LGL). Les biens-fonds concernés par le droit de préemption doivent notamment « pouvoir » être affectés à la construction de logements (art 3 al. 1 LGL). Aucune disposition légale de la LGL n'exige que le terrain bénéficie de 100 % de droits à bâtir. De surcroît, 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 logements sociaux. La lecture stricte que les recourants font de la LGL ne peut être suivie. Il s'impose donc, pour ne pas mettre en péril la construction des logements d'utilité publique précités, que la commune acquière des parcelles et exerce le droit de préemption dont les fonds sont grevés. L'argument des recourants sur l'absence d'intérêt public de la commune à exercer son droit de préemption de façon conforme aux buts poursuivis par la LGL est infondé. 12) Au vu de ce qui précède, les recours seront rejetés. Pris conjointement et solidairement, les recourants, qui succombent intégralement, seront astreints au paiement d'un émolument de CHF 1'500.- (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la commune, qui compte plus de dix mille 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/113/2013 du 26 février 2013 ; ATA/825/2012 du 11 décembre 2012 ; ATA/717/2012 du 30 octobre 2012 ; ATA/462/2011 du 26 juillet 2011 ; ATA/163/2011 du 15 mars 2011 ; ATA/362/2010 du 1er juin 2010 et les références citées).![[endif]]>[[if]]> \* \* \*

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