

# GE\_GERICHTE A/362/2023 vom 9. Mai 2023

GE Cour de justice, 2023-05-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_362\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_362_2023)

FR: GE\_GERICHTE A/362/2023 du 9 mai 2023

IT: GE\_GERICHTE A/362/2023 del 9 maggio 2023

## Regeste

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DROIT PUBLIC DES CONSTRUCTIONS; DROIT DE PRÉEMPTION; EXPROPRIATION; INTÉRÊT PUBLIC; COMPÉTENCE | Vente d'une parcelle en zone de développement industriel et artisanal (ci-après : ZDIA) sur fond de zone 5 (une villa y est érigée). L'Etat fait valoir son droit légal de préemption, pour un prix d'achat du tiers de celui convenu entre le vendeur et l'acheteur au profit et à la charge de la FTI. Décision entrée en force. Par arrêté du 6 juillet 2022, le Conseil d'État a décrété l'expropriation de la parcelle en cause, pour faire fixer le prix puisque le vendeur n'accepte pas le prix proposé. Compétence du TAPI pour la fixation du prix mais compétence de la CJCA reconnue sur recours du propriétaire pour contester le principe de l'expropriation. Au stade de l'expropriation le propriétaire peut encore se plaindre de l'absence d'utilité publique. Pesée des intérêts, l'intérêt du recourant à conserver sa parcelle doit céder le pas à l'intérêt public consistant à un développement rationnel de la parcelle conforme aux exigences de l'aménagement du territoire du canton. | LZIAM.8; LZIAM.12; LEx-GE.31; LEx-GE.33; LEx-GE.43

## Erwägungen

### E. 2

Pour répondre à la double question du respect du délai de recours et de la compétence de la chambre administrative pour connaître de la cause, il est nécessaire d'aborder le processus genevois en matière de droit de préemption légal, puis d'expropriation.!

#### E. 2.1

Il existe à Genève plusieurs droits de préemption légaux en faveur de l'État et des communes, à savoir en matière d'immeuble classés (art. 24 de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS - L 4 05), sur tout bien-fonds compris dans les ZDIA (art. 10 et ss LZIAM), sur tous bien-fonds compris dans les zones de développement affecté à de l'équipement public (art. 30A al. 2 et 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 [LaLAT - L 1 30]), et le droit prévu par les art. 3 et ss de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) ; (Mark MULLER, Droit genevois de la construction : aménagement, autorisation de construire, droit du logement, rénovation, protection du patrimoine, 2021, pp. 135 s). !

#### E. 2.2

Selon l'art. 8 LZIAM, est déclarée d'utilité publique, au sens de la LEx-GE l'acquisition : a) de tous les immeubles ou droits nécessaires à la réalisation des équipements et de l'infrastructure prévus aux plans et aux règlements directeurs ou aux plans localisés de quartier ; b) de tous les immeubles compris dans la zone de développement industriel,

respectivement dans la zone de développement d'activités mixtes, au fur et à mesure de sa mise en valeur. L'art. 10 LZIAM pose le principe que l'État de Genève bénéficie d'un droit de préemption sur tout bien-fonds compris dans les zones de développement industriel ou dans les zones de développement d'activités mixtes qui fait l'objet d'une aliénation à un tiers. Mention de ce droit est faite au registre foncier (al. 1). L'État de Genève peut exercer ce droit lui-même ou, alternativement avec l'accord de la FTI, au profit, aux frais et à la charge de celle-ci (al. 2). La procédure de préemption est prévue à l'art. 12 LZIAM, dont l'al. 3 prévoit que lorsque le Conseil d'État envisage d'exercer ce droit, pour son propre compte ou celui de la FTI, il 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. Selon l'al. 4, dans un délai de 60 jours à compter de la date de dépôt de l'acte à l'office du registre foncier, le Conseil d'État notifie, de manière séparée, aux parties liées par l'acte : a) soit sa décision de renoncer à l'exercice du droit de préemption ; b) soit sa décision d'acquérir, pour le compte du canton ou de la FTI, le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte ; c) soit son offre d'acquérir, pour le compte du canton ou de la FTI, le bien-fonds 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 LEx-GE.

### **E. 2.3**

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. 155), ce qui est également le cas du droit de préemption prévu aux art. 10 ss LZIAM.

### **E. 2.4**

Pour répondre à la question de savoir si une vente de gré à gré comme mode de réalisation dans le cadre d'une faillite permettait l'exercice de droits de préemption légaux fondés sur le droit public, en l'occurrence sur les art. 3 ss LGL, le Tribunal fédéral a retenu que la solution prévalant pour les droits de préemption du droit fédéral devait également s'appliquer à ceux qui étaient institués par le droit public cantonal. Il ne voyait en effet a priori aucun motif, en droit de l'exécution forcée, de prévoir un régime différent selon le fondement du droit de préemption légal (arrêt du Tribunal fédéral 1P.639/2004 du 19 avril 2005 consid. 3.5 = SJ 2005 I 545). Rien, notamment aucune norme légale ou réglementaire, ne permet donc de penser que l'exercice du droit de préemption au sens du droit administratif ne correspondrait pas à celui au sens du droit privé, lequel ne consiste qu'en une déclaration unilatérale de volonté, sujette à réception, qui doit être précise et univoque. Ainsi, les règles du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210), y compris les art. 681, 681a et 681b CC relatifs aux principes des droits de préemption légaux, s'appliquent au droit de préemption fondé sur les art. 3 ss LGL, et donc 10 ss LZIAM au régime identique, sauf règles ou motifs spécifiques exigeant de s'en écarter. En outre, tout en prévoyant des règles particulières, ce droit de préemption légal de droit public cantonal s'insère dans le cadre des principes et mécanismes du droit privé fédéral (ATA/583/2016 du 8 juillet 2016).

### **E. 2.5**

En droit privé, le droit de préemption se définit comme la faculté en vertu de laquelle une personne (le préempteur) peut exiger d'une autre personne (le promettant) le transfert de la propriété d'une chose, dans l'hypothèse où le promettant la vend à un tiers (Paul-Henri STEINAUER, *Les droits réels*, tome II, 5<sup>ème</sup> éd., 2020, n. 2439 ; Thierry TANQUEREL, *Le droit de préemption légal des collectivités publiques*, op. cit., p. 149). L'exercice du droit de préemption par le préempteur consiste en une déclaration unilatérale de volonté, sujette à réception, qui doit être précise et univoque. En tant qu'acte formateur (Paul-Henri STEINAUER, op. cit., n. 2481), cette déclaration ne peut comporter ni conditions, ni réserves. Le préempteur peut néanmoins, lors de sa déclaration, réserver la validité de certaines conditions convenues entre le vendeur et l'acquéreur. Cela étant, sa déclaration est irrévocable (ATF 117 II 30 consid. 2a = JdT 1993 I 12 ; ATA/234/2016 du 15 mars 2016 consid. 3d ; aussi José-Miguel RUBIDO, *Le droit de préemption immobilier en droit privé et le Registre foncier : Questions choisies*, in RNR 96/2015 p. 1 ss, spéc. 3 s.) et ne peut pas être limitée dans le temps. Elle peut en revanche être invalidée pour vice de la volonté (art. 23 ss de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 - Livre cinquième : Droit des obligations - CO - RS 220 ; Paul-Henri STEINAUER, op. cit., n. 2481). Lorsque le préempteur a exercé son droit de préemption, le promettant (ou son ayant cause) est obligé de vendre l'immeuble au préempteur, et celui-ci est obligé de l'acheter ; la situation est la même que s'ils étaient liés par un contrat de vente. Un nouveau contrat n'a pas à être passé. Le préempteur ne devient pas propriétaire de l'immeuble du seul fait de l'exercice de son droit ; il n'a qu'une créance tendant au transfert de la propriété, créance qu'il peut au besoin faire valoir en justice en vue de l'inscription au registre foncier (art. 665 al. 1 CC) suivant les conditions et qui se prescrit par 10 ans (art. 127 CO ; Paul-Henri STEINAUER, op. cit., n. 2485, 2487, 2489 et 2492 ; aussi ATF 90 II 393 consid. 2b = JdT 1965 I 597 ).

### **E. 2.6**

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*, op. cit., pp. 153-154).

### **E. 2.7**

Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion d'affirmer que les art. 10 ss de la loi dont l'intitulé était alors la LGZDI, devenue depuis le 28 août 2013 la LZIAM, constituaient une base légale suffisante, s'agissant de l'exercice du droit de préemption et que l'exercice de ce droit n'était pas assimilable à une expropriation telle que prévue à l'art. 8 LZIAM, même si ses effets étaient à certains égards comparables, le propriétaire visé ne pouvant choisir ni l'acquéreur ni le prix. Il faut donc que cette décision soit justifiée par un intérêt public (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_250/2007 du 2 juin 2008 in SJ 2008 I p. 422).

### **E. 2.8**

S'agissant des intérêts publics, le Tribunal fédéral a retenu que le droit de préemption de la LZIAM visait des objectifs d'aménagement du territoire. Une utilisation optimale des zones destinées aux activités économiques, dans un canton où les réserves de terrains industriels n'étaient pas surdimensionnées, postulait une mise en valeur judicieuse desdites zones, notamment par une densification et donc une augmentation des possibilités de construire (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_250/2007 du 2 juin 2008 = SJ 2008 I p. 423). Le Tribunal fédéral a admis l'intérêt public de lutte contre la spéculation foncière en le liant aux objectifs d'aménagement du territoire en zone de développement genevoise, en lien avec l'art. 11 a LGZDI (Thierry TANQUEREL, Le droit de préemption légal des collectivités publiques, op. cit., pp. 153-154).

### **E. 3.1**

Selon l'art. 1 LEx-GE, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être exercé pour des travaux ou des opérations d'aménagement qui sont dans l'intérêt du canton ou d'une commune (al. 1). Il ne peut être exercé que dans la mesure nécessaire pour atteindre le but poursuivi (al. 2). Peuvent faire l'objet de l'expropriation notamment les droits réels immobiliers (propriété et droits réels restreints) (art. 2 al. 1 LEx-GE). L'expropriation peut être totale ou partielle, définitive ou temporaire (al. 2). L'expropriation ne peut avoir lieu que moyennant indemnité pleine et entière art. 14 LEx-Ge.

### **E. 3.2**

Dans le canton de Genève, la procédure d'expropriation comporte deux phases distinctes : la première concerne l'exercice du droit d'expropriation (titres I et III de la loi: droit d'expropriation et mesures préalables à l'expropriation) et la seconde l'indemnisation (titre II et IV de la loi : indemnités et procédure devant le TAPI). La première phase elle-même se déroule en deux étapes, à savoir la constatation de l'utilité publique du projet par le Grand Conseil, suivie de l'arrêté du Conseil d'État décrétant l'expropriation (art. 30 LEx-GE). D'après le système légal genevois, la constatation de l'utilité publique du projet ne peut pas être attaquée séparément et ne met donc pas fin à la procédure au sens de l'art. 90 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). La loi constatant l'utilité publique d'un projet aux fins d'expropriation est une décision incidente au sens de l'art. 93 LTF. Celle-ci n'est pas susceptible d'un recours direct et ne peut être attaquée qu'en même temps que l'arrêté du Conseil d'État décrétant l'expropriation (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2013 du 4 mars 2014 in SJ 2014 I 361 ).

### **E. 3.3**

L'art. 30 LEx-GE prescrit que, lorsque l'utilité publique a été constatée par le Grand Conseil, le Conseil d'État décrète l'expropriation des immeubles et des droits dont la cession est nécessaire à l'exécution du travail ou de l'ouvrage projeté. La constatation de l'utilité publique ne peut résulter, dans une première hypothèse, que d'une loi déclarant de manière ponctuelle l'utilité publique d'un travail ou d'un ouvrage déterminé, d'une opération d'aménagement ou d'une mesure d'intérêt public et désignant, sur présentation des pièces mentionnées par l'art. 24 LEx-GE, les immeubles ou les droits dont la cession est nécessaire, sous réserve d'une spécification plus complète par le Conseil d'État dans l'arrêté décrétant l'expropriation (art. 3 al. 1 let. a LEx-GE) ou, dans la seconde hypothèse, que d'une loi décrétant d'une manière générale l'utilité publique des travaux, d'opérations d'aménagement dont elle prévoit l'exécution ou de mesures d'intérêt public et appliquant à

ceux-ci les dispositions légales sur l'expropriation (art. 3 al. 1 let. b LEx-GE) (ATA/930/2020 du 22 septembre 2020). Lorsque l'utilité publique a été constatée, le droit d'expropriation est exercé par l'État ou par la commune intéressée (art. 4 LEx-GE).

### **E. 3.4**

La déclaration d'utilité publique contenue dans la loi ne constitue, selon un arrêt du Tribunal fédéral relatif au canton de Genève, qu'une décision incidente, qui pourra être attaquée avec l'arrêté du Conseil d'État décrétant l'expropriation au sens de l'art. 30 LEx-GE (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2013 du 4 mars 2014 consid. 3). L'arrêt concernant le canton de Neuchâtel, par lequel le Tribunal fédéral a jugé qu'une déclaration d'utilité publique contenue dans une loi constituait une décision et devait pouvoir être portée devant un juge, en tant qu'elle était susceptible de toucher des intérêts privés et qu'elle ouvrait au besoin la voie à l'expropriation formelle des terrains concernés, ce qu'excluait à tort le droit neuchâtelois (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_51/2022 du 10 mars 2022 consid. 1.2), se réfère expressément à cette jurisprudence et ne paraît pas la remettre en cause (ATA/321/2022 du 29 mars 2022).

### **E. 3.5**

Le Plan directeur cantonal 2030 (ci-après : PDCant 2030) fait du développement de la zone industrielle de G\_\_\_\_\_, H\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_ (ZIMEYSAVER) un de ses grands projets (fiches A07 et A08 du schéma directeur cantonal dans leur version mise à jour - adoptée le 10 avril 2019 par le Grand Conseil). Ces fiches confirment le mandat d'anticiper l'urbanisation en ce sens que l'État ou la FTI se porteraient progressivement acquéreurs des parcelles stratégiques si celles-ci ne faisaient pas l'objet d'opérations privées conformes aux buts poursuivis (fiche A07 p. 115 et fiche A08 p. 125). Le plan-guide du projet ZIMEYSAVER, validé le 26 novembre 2014, représente le consensus obtenu entre les autorités cantonales, communales et la FTI, quant à l'affectation et la densité du secteur. La FTI doit procéder aux négociations en vue de l'acquisition des terrains nécessaires à l'aménagement de la zone (art. 20 al. 2 du règlement PDZIMOGA).

### **E. 3.6**

Selon l'art. 31 al. 1 LEx-GE, l'arrêté d'expropriation du Conseil d'État est notifié par le département, par lettre recommandée, à toutes les personnes dont les immeubles ou les droits sont atteints par l'expropriation (art. 24, let. d). Cette notification mentionne : a) que l'arrêté du Conseil d'État peut être déféré à la chambre administrative de la Cour de justice ; b) que le destinataire sera cité à comparaître par le TAPI, auquel le dossier doit être transmis.

### **E. 3.7**

L'art. 43 LEx-GE prévoit que sous réserve des décisions qui relèvent des autorités chargées de constater l'utilité publique ou de décréter l'expropriation, le TAPI est l'autorité compétente pour fixer les indemnités d'expropriation, pour statuer sur toute demande de l'expropriant ou de l'exproprié relative à l'expropriation et, d'une manière générale, pour statuer sur toute contestation relative à l'expropriation pouvant exister ou s'élever entre l'expropriant et l'exproprié (al. 1). Le TAPI est également compétent pour statuer sur toute demande d'indemnité pour expropriation matérielle (al. 2).

### **E. 3.8**

Selon l'art. 44 LEx-GE, le département transmet le dossier de l'affaire au TAPI dès qu'ont été faites les notifications et publications prévues par les art. 31 et 32 (al. 1). Dès réception du dossier, le TAPI est saisi, d'une manière générale, de toutes les contestations relatives à cette affaire et doit les examiner d'office. Après avoir pris connaissance du dossier, le TAPI convoque les parties en audience de conciliation (art. 45 al. 1 LEx-GE). Il doit, en outre, s'efforcer de concilier les parties en tout état de la procédure, pourvu qu'il n'en résulte aucun retard préjudiciable à leurs intérêts (al. 2).

### **E. 3.9**

Il ressort de l'art. 62 al. 1 LEx-GE que le recours à la chambre administrative contre les décisions prises en vertu de cette loi est régi par l'art. 132 LOJ et par la LPA. Selon l'al. 2, lorsque le recours est interjeté contre un arrêté du Conseil d'État au sens de l'art. 30 LEx-GE, le recourant peut faire valoir des griefs portant sur l'utilité publique du projet.

### **E. 4**

En l'espèce, il est constant que l'État a fait valoir son droit de préemption sur la parcelle, au profit et à la charge de la FTI en cause, par décision du 18 décembre 2019, laquelle est en force à la suite des ATA/984 2020 du 6 octobre 2020 (recours du recourant déclaré irrecevable) et ATA/832/2021 du 11 août 2021 (recours de l'acheteur retiré) précités. Il n'y a pas lieu d'y revenir. Dans cette décision, l'État a annoncé qu'il recourrait à la procédure d'expropriation pour faire fixer le prix, pour le cas où le recourant, vendeur, n'accepterait pas le montant de CHF 730'000.-. Conformément au principe de droit civil applicable au droit de préemption de droit public, selon la jurisprudence rappelée ci-dessus, dans la mesure où l'État a fait valoir son droit de préemption, le 18 décembre 2019, le recourant est obligé de lui vendre la parcelle en cause. L'État, respectivement l'intimée, sont obligés de l'acheter, la situation étant la même que s'ils étaient liés par un contrat de vente. Le préempteur ne devient en revanche pas propriétaire de l'immeuble du seul fait de l'exercice de son droit et n'a qu'une créance tendant au transfert de la propriété, créance qu'il peut au besoin, en droit civil, faire valoir en justice en vue de l'inscription au registre foncier (art. 665 al. 1 CC) et qui se prescrit par dix ans. Vu cette double obligation, d'achat et de vente, valable pour la parcelle concernée par le présent litige, peu importe que le recourant ait finalement renoncé à vendre sa parcelle à la société avec laquelle il avait signé une promesse, voire un tiers, et entende finalement conserver la villa y étant érigée. En droit public, la suite de la procédure est une expropriation, comme précisé en droit genevois par l'art. 12 al. 4 LZIAM qui renvoie à l'art. 30 LEx-GE. L'art. 31 al. 1 LEx-GE prévoit la notification de l'arrêté d'expropriation à toutes les personnes dont les immeubles ou les droits sont atteints par l'expropriation, ce qui est le cas du recourant propriétaire de la parcelle en cause. Cette notification est supposée mentionner que cet arrêté peut être déféré à la chambre administrative de la Cour de justice (art. 31 al. 2 let. a LEx-GE), ce qui n'est à tort pas le cas de la décision attaquée, et que son destinataire sera cité à comparaître par le TAPI, auquel le dossier doit être transmis, mention qui par contre figure bien dans ledit arrêté (art. 31 al. 2 let. b LEx-GE). À cet égard, il est pris acte que le Conseil d'État attendait la notification de son arrêté au recourant, par voie diplomatique, effectivement intervenue à la fin de l'année 2022, pour saisir cette instance, ce qui devrait désormais être le cas. En tout état, conformément à l'art. 31 al. 2 let. a LEx-GE, un recours est ouvert devant la chambre de céans contre le principe même de l'arrêté d'expropriation. Cet arrêté ne peut être qualifié de décision incidente, dans la mesure où il a pour but de faire passer la propriété de la parcelle en cause à l'État, au profit et à la charge de l'intimée. En

conséquence, c'est bien le délai de 30 jours qui s'appliquait pour déposer un recours à son encontre, délai respecté en l'état. Le recours est donc recevable.

## **E. 5**

Le recourant considère qu'il n'existe pas de base légale permettant l'expropriation de sa parcelle et invoque une violation de la garantie de la propriété. Il conteste également la condition de l'utilité publique de l'ouvrage (art. 3 et 62 al. 2 LEx-GE) et la proportionnalité de la mesure.

### **E. 5.1**

Selon les art. 3 et art. 62 al. 2 LEx-GE, lorsque le recours est interjeté contre un arrêté du Conseil d'État au sens de l'art. 30 LEx-GE, le recourant peut faire valoir des griefs portant sur l'utilité publique du projet.

### **E. 5.2**

En l'espèce, l'arrêté attaqué ne dit rien sur la nécessité de la cession en vue de l'exécution d'un ouvrage. En revanche, la décision du 18 décembre 2019 relative au droit de préemption légal se réfère à un courrier du 22 novembre 2019 adressé par l'office cantonal du logement et de la planification foncière au recourant et à la société qui entendait acquérir la parcelle litigieuse et rappelle que ces dernières avaient été interpellées dans la mesure où le prix de leur transaction immobilière du 6 novembre 2019 était plus de trois fois supérieur à l'estimation de la société mandatée par la FTI. De plus, le plan n° 29 405 - 540 dressé par le département le 1<sup>er</sup> juillet 2004, modifiant la limite de zone sur le territoire de la commune de B\_\_\_\_\_, prévoyait la création d'une ZDIA également destinée, à titre accessoire, à des activités commerciales et/ou administratives comprises entre la route de G\_\_\_\_\_ et le chemin de D\_\_\_\_\_ et le chemin C\_\_\_\_\_, au lieu-dit D\_\_\_\_\_. Ce plan avait fait l'objet d'une loi modifiant les limites de zone L 10654 adoptée par le Grand conseil le 11 mai 2012. Le développement de la société voulant se porter acquéreuse de la parcelle ne pouvait se faire qu'en conformité avec le développement de la ZDIA, ce qui comprenait également que la maîtrise foncière du périmètre ne se fasse pas à un prix excessif. Le prix de la parcelle, selon l'expertise, s'élevait à CHF 1'242.-/m<sup>2</sup>. Le montant de CHF 730'000.- était considéré comme le plafond correspondant au niveau admissible par la FTI et l'État de Genève dans les objectifs de développement du périmètre. L'utilité publique résulte en conséquence d'une loi décrétant d'une manière générale l'utilité publique (art. 3 let. b LEx-GE) et non de manière ponctuelle (art. 3 let. a LEx-GE ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2013 du 4 mars 2014 précité). L'utilité publique a en conséquence déjà été débattue et examinée dans le cadre de la procédure d'adoption de la loi L 10564 adoptée par le Grand conseil le 11 mai 2012. Selon le PDCant 2030, la parcelle se situe dans un périmètre voué à évoluer, dans lequel les deux grands projets de zones industrielles de ZIMEYSAVER et « B\_\_\_\_\_ – G\_\_\_\_\_ – Aéroport » se superposent. La société ayant procédé à l'expertise de la parcelle en cause résume en p. 4 de son rapport, sans être contredite, que sur la base des différentes fiches du PDCant 2030, l'objectif commun poursuivi dans ce secteur est de « densifier les zones industrielles existantes et en créer de nouvelles en relogant en priorité les entreprises du PAV (fiche A08). La zone résidentielle actuelle n'est donc pas amenée à perdurer ». Face à cet intérêt public, l'argument du recourant quant à l'absence de prise en compte de son propre intérêt privé à la vente de sa parcelle au prix de CHF 2'600'000.- et désormais sa volonté de la conserver dans la mesure où il n'a pas pu le faire, n'est pas pertinent. Le grief d'absence d'utilité publique n'est pas

fondé.

### **E. 5.3**

Traditionnellement, le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., se compose des règles d'aptitude qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, de nécessité qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés et de proportionnalité au sens étroit qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 142 I 49 consid. 9.1 ; 135 I 233 consid. 3.1 et les arrêts cités).

### **E. 5.4**

L'intérêt des intimées, tel qu'il ressort du dossier, est celui de pouvoir disposer de terrains en ZDIAM pour y installer des entreprises industrielles et décharger le secteur du PAV appelé à accueillir de nombreux logements. S'agissant du critère d'aptitude, rien ne permet de remettre en cause la volonté de l'État d'acquiescer suffisamment de surfaces pour lui permettre d'atteindre ce but. La chambre de céans a déjà été amenée à examiner la question du problème de l'acquisition publique, parcelle par parcelle, du terrain nécessaire à la réalisation d'objectifs d'intérêt public. Elle a conclu que s'il fallait considérer chaque parcelle comme un obstacle à l'acquisition de la suivante, cela serait de nature à mettre un terme à la politique des autorités en matière de construction de logements notamment, dans un canton dont le territoire exigu, impliquait de multiples contraintes d'aménagement du territoire et ne donnait à l'État qu'une marge de manoeuvre restreinte ( ATA/445/2012 du 20 juillet 2012 et la référence citée). Le critère de l'aptitude est donc bien respecté ici.

L'exercice du droit d'expropriation est utile, voire nécessaire à la mise en valeur du secteur, au sens de l'art. 11 LZIAM. S'agissant de la condition de la subsidiarité, vu le prix de plus de trois fois supérieur auquel la recourante entendait vendre sa parcelle à celui évalué par l'experte mandatée par la FTI, il y a lieu de retenir que le Conseil d'État était en droit d'admettre que seule l'expropriation, après avoir fait usage de son droit de préemption, lui permettrait d'atteindre les buts de valorisation fixés par la L 10654. Finalement, s'agissant du critère de la proportionnalité au sens étroit, l'intérêt de l'État qui fait l'acquisition de la parcelle en vue de valorisation doit l'emporter sur celui de la recourante, à tout le moins initial, à le vendre au prix escompté. Le grief de violation du principe de la proportionnalité sera donc écarté.

### **E. 6**

En conséquence de ce qui précède, le principe de l'expropriation est acquis. Reste à en déterminer le prix, ce qui est de la compétence du TAPI. En tous points mal fondé, le recours est rejeté.

### **E. 7**

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).