

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1652/2011-EXP

ATA/751/2011

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 6 décembre 2011**

dans la cause

**Monsieur Marc DOEBELI**

représenté par Me Jean-Louis Collart, avocat

contre

**CONSEIL D'ÉTAT**

---

## EN FAIT

1. Monsieur Marc Doebeli est propriétaire de la parcelle n° 2246 d'une surface de 808 m<sup>2</sup>, commune de Chêne-Bourg, à l'adresse 19, avenue de la Martinière dans le quartier de la Mousse sur le Plateau du Petit Bel-Air. Il s'agit d'une parcelle en zone de développement 4 B.
2. Dite parcelle fait l'objet d'un droit de préemption en faveur de l'Etat de Genève (ci-après : l'Etat) et des communes découlant de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05), mentionné au registre foncier.
3. Le 21 juillet 2010, en l'étude du notaire Maître Pierre-Philippe Rigaud, M. Doebeli a conclu avec Monsieur Jean-Marie Formigé et Madame Alexia Ziegler Formigé une promesse de vente de la parcelle susmentionnée pour un prix de CHF 2'000'000.-.
4. Le 20 octobre 2010, avisé de cette transaction par le notaire, le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI) a informé M. Doebeli qu'il était chargé de rapporter auprès du Conseil d'Etat sur les questions relatives à l'exercice du droit de préemption dans les zones de développement. Il avait pris connaissance de la promesse de vente du 21 juillet 2010 et l'informait que l'Etat étudiait la possibilité de se porter acquéreur de la parcelle n° 2246 conformément aux art. 3 ss LGL, dans le cadre d'un projet de densification du périmètre dans lequel la parcelle en question était englobée. M. Doebeli disposait d'un délai au 2 novembre 2010 pour prendre position au sujet de l'exercice de ce droit de préemption et, en particulier, au sujet du prix de vente convenu entre les parties à la promesse de vente, qui apparaissait exagéré.
5. Le 18 novembre 2010, M. Doebeli, qui avait obtenu un délai supplémentaire, a répondu par l'intermédiaire de son mandataire. Le prix de vente envisagé était conforme au prix du marché. Il correspondait au prix des transactions portant sur les propriétés similaires intervenues sur la commune de Chêne-Bourg. Si l'Etat devait décider de faire valoir son droit de préemption, il conviendrait qu'il se calque sur le prix de vente convenu, qui correspondait à la valeur vénale de l'immeuble.
6. Par pli recommandé du 1<sup>er</sup> décembre 2010 adressé à Me Rigaud, le Conseil d'Etat a informé M. Doebeli que l'Etat entendait exercer son droit de préemption et se porter acquéreur de la parcelle n° 2246, conformément aux art. 3 ss LGL. En outre, en vertu de l'art. 5 al. 1 let. c LGL, il avait décidé d'exercer ce droit de préemption pour le prix de CHF 1'430'000.-, prix tenant compte de la valeur du terrain et des bâtiments existants. Dans la suite de son courrier, le Conseil d'Etat

motivait les raisons qui le poussaient à exercer le droit de préemption dans ces conditions. La parcelle était située à proximité de la future gare CEVA de Chêne-Bourg, dans un périmètre qui constituait un site stratégique de l'agglomération, destiné à accueillir des fonctionnalités résidentielles et économiques avec une densité nettement plus importante que l'actuelle. Une procédure visant à modifier la zone devait être engagée en vue de créer une zone de développement 3. S'agissant du prix, l'expertise de l'office cantonal du logement avait débouché sur une valeur totale de CHF 1'430'000.-, soit CHF 1'000.- par m<sup>2</sup> pour le terrain et une valeur de bâtiment d'habitation diminuée d'un taux de vétusté de 23 %. Le prix de CHF 1'430'000.- était donc le plafond correspondant au niveau admissible par l'Etat dans les objectifs de développement du périmètre. Si le prix précité n'était pas accepté, l'Etat le ferait fixer par le biais de la procédure d'estimation prévue par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (Lex-GE - L 7 05), conformément à l'art. 5 al. 1 let. c et d LGL.

Ce courrier précisait que cette décision pouvait faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif, devenu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), dans un délai de trente jours à compter de sa notification.

7. Aucun recours n'a été interjeté contre cette décision. En revanche, M. Doebeli, par l'intermédiaire de son conseil, a écrit le 22 décembre 2010 au Conseil d'Etat. Il n'entendait pas s'opposer à l'exercice du droit de préemption par l'Etat et renonçait à recourir auprès du Tribunal administratif contre la décision d'exercer ce droit. En revanche, il n'acceptait pas le prix proposé, qu'il jugeait insuffisant. La garantie de la propriété, découlant de l'art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), était gravement violée. Il refusait l'offre de l'Etat. Conformément aux art. 5 al. 1 let. d et 6 LGL, l'Etat pourrait recourir à la procédure d'expropriation s'il maintenait sa volonté d'acquérir le bien-fonds.
8. Le 9 février 2011, M. Doebeli a écrit au DCTI. Son courrier du 22 décembre 2010 était resté sans suite. Il entendait connaître les suites que le Conseil d'Etat voulait donner à la procédure, à savoir renoncer à l'exercice du droit de préemption, augmenter son offre au prix de l'acte de vente ou saisir la commission cantonale de conciliation et d'estimation en matière d'expropriation (ci-après : la commission). Dans ce dernier cas, il demandait à ce que cela se fasse immédiatement.
9. Le 6 avril 2011, le Conseil d'Etat a pris un arrêté décrétant l'expropriation de la parcelle n° 2246 de la commune de Chêne-Bourg au profit de l'Etat. Le DCTI était chargé de procéder aux notifications et publications prévues par les art. 31 et 32 Lex-GE, de même que de transmettre le dossier de la cause à la commission, conformément aux art. 44 ss Lex-GE, et de suivre la procédure.

Dans son courrier du 22 décembre 2010, M. Doebeli ne s'était pas opposé à l'exercice du droit de préemption par l'Etat. Seul le prix de CHF 1'430'000.- était contesté. L'art. 6 LGL permettait à l'Etat d'acquérir par voie d'expropriation aux fins de construction de logements d'utilité publique les terrains faisant l'objet du droit de préemption, conformément aux dispositions de la Lex-GE. En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, la procédure d'expropriation engagée à la suite d'une décision d'exercice du droit de préemption n'avait pas une portée indépendante de celle relative à l'exercice de ce droit. Cette même autorité avait confirmé, dans un arrêt du 2 juin 2008, l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat à l'art. 12 al. 4 let. d de la loi générale sur les zones de développement industriel du 13 décembre 1984 (LGZDI - L 1 45), selon laquelle le recours à la procédure d'expropriation visée par cette disposition avait pour seule fonction de permettre l'ouverture de la procédure devant la commission pour la fixation du prix d'acquisition du bien-fonds préempté concerné. Cette jurisprudence s'appliquait, *mutatis mutandis*, à l'exercice du droit de préemption de l'Etat exercé en application des art. 3 ss LGL. Le recours à la faculté offerte par l'art. 6 LGL revêtait un caractère de nature purement formelle dès lors que le principe même du transfert de propriété à l'Etat était définitivement acquis, le vendeur n'ayant pas remis en cause dans son principe la décision de préempter du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> décembre 2010.

Cette décision n'était pas sujette à recours dès lors qu'elle avait pour unique but de permettre la saisine de la commission, conformément aux art. 44 ss Lex-GE, le litige ne portant désormais plus que sur le prix fixé par le Conseil d'Etat.

10. Le 13 avril 2011, le DCTI a saisi la commission du litige.
11. Le 1<sup>er</sup> juin 2011, M. Doebeli a interjeté recours auprès de la chambre administrative contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 6 avril 2011 précité, qu'il avait reçu le 7. Il a conclu à son annulation, avec suite de dépens.

Le Conseil d'Etat avait considéré à tort dans l'arrêté précité que ce dernier n'était pas sujet à recours, ceci au regard de l'art. 62 al. 1 Lex-GE. Même si le recours ne respectait pas le délai de trente jours institué par l'art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), il restait recevable, l'absence d'une mention d'une voie de recours, qui rendait la notification irrégulière, ne pouvant pas entraîner un préjudice pour les parties.

Sur le fond, l'Etat n'aurait pas dû considérer que le droit de préemption conféré par les art. 3 ss LGL pouvait s'exercer dans les mêmes conditions que celui instauré par la LGZDI. La LGL accordait un droit de préemption aux seules fins de construction de logements, tandis que la LGZDI, en son art. 11, prévoyait la possibilité de recourir à la voie de l'expropriation dans le seul but d'empêcher l'aliénation de biens immobiliers sis en zone de développement à des prix prétendument excessifs. La LGL et la LGZDI ne poursuivant pas les mêmes

objectifs, il n'était pas possible de leur appliquer les mêmes principes. L'arrêté d'expropriation ne pouvait être qualifié de décision dépendante de l'exercice du droit de préemption.

12. Le 19 juillet 2011, le Conseil d'Etat a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Le recours était tardif. Il n'était pas dirigé contre une décision au sens de l'art. 4 LPA. En effet, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, la procédure d'expropriation engagée à la suite de la décision d'exercice d'un droit de préemption n'avait pas de portée indépendante. C'était donc à juste titre qu'il avait précisé dans l'arrêté attaqué qu'il ne s'agissait pas d'une décision sujette à recours. Au surplus, le recourant n'avait aucun intérêt au recours, dès lors que c'était l'ouverture de la procédure d'expropriation qui déterminerait le prix d'acquisition et permettrait la conclusion de la vente.

Sur le fond, les modalités de l'exercice du droit de préemption énoncées dans la LGL et dans la LGZDI étaient identiques. Il s'appliquait à des situations semblables, dans lesquelles l'Etat intervenait lorsqu'un propriétaire était désireux de vendre. Ce mécanisme n'avait rien à voir avec celui de l'expropriation. En l'espèce, l'exercice du droit de préemption avait été effectué conformément à la loi.

13. Le 5 août 2011, ainsi que les parties en ont été informées, la cause a été gardée à juger.

## **EN DROIT**

1. La chambre administrative est l'autorité supérieure de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire - LOJ - E 2 05).
2. Le recours est ouvert contre les décisions des autorités administratives au sens de l'art. 4 LPA (art. 132 al. 2 LOJ), notamment celles du Conseil d'Etat (art. 5 let. a LPA). Il doit être interjeté dans le délai légal mentionné à l'art. 62 al. 1 let. a LPA, selon la nature de la décision.

En l'espèce, la question du respect du délai de recours peut être laissée ouverte compte tenu des considérations qui vont suivre.

3. Sont susceptibles d'un recours les décisions finales (art. 57 let. a LPA), les décisions par lesquelles l'autorité admet ou décline sa compétence (art. 57 let. b LPA), ainsi que les décisions incidentes, si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 57 let. c LPA). Ne sont pas susceptibles de recours les mesures d'exécution des décisions (art. 59 let. b LPA).

Constitue une décision finale une décision qui met un terme à l'instance engagée (P. MOOR, *Droit administratif*, vol. 2, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, n° 2.2.4.2, p. 256).  
Constitue une décision incidente une décision qui intervient au cours de la procédure et a principalement pour objet son déroulement, permettant son avancement (P. MOOR, *op. cit.*, n° 2.2.4.2., p. 257).

4. Au sens de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).
5. Il s'agit de déterminer si l'arrêté du Conseil d'Etat du 6 avril 2011 constitue une décision sujette à recours.
6.
  - a. Aux termes de l'art. 4 al. 1 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 LGL est tenu d'en aviser immédiatement le Conseil d'Etat et la commune du lieu de situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte au registre foncier. Il leur communique simultanément une copie certifiée conforme de cet acte (art. 4 al. 1 LGL).
  - b. Lorsque le Conseil d'Etat 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 en leur offrant la possibilité de faire valoir leurs moyens (art. 4 al. 2 LGL).
  - c. A teneur de l'art. 5 al. 1 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 aux parties liées par l'acte, de manière séparée :
    - soit sa décision de renoncer à l'exercice du droit de préemption (let. a) ;
    - soit sa décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte (let. b) ;
    - soit son offre d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés par lui (let. c) ;
    - à défaut d'acceptation de l'offre visée sous let. c, sa décision de recourir, s'il maintient sa volonté d'acquérir le bien-fonds et si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation conformément à l'art. 6 (let. d).

Si l'avis et la copie de l'acte visés à l'art. 4, al. 1 LGL parviennent au Conseil d'Etat et à la commune intéressée postérieurement à la date du dépôt de l'acte au registre foncier, le délai de soixante jours ne commence à courir qu'après réception de cet avis et de la copie de l'acte (art. 5 al. 1 LGL).

d. Si le Conseil d'Etat renonce à l'exercice de son droit, il doit aviser la commune en même temps que les intéressés. Celle-ci, dans le délai de trente jours suivant cette notification, notifie à son tour aux parties liées par l'acte, de manière séparée (art. 5 al. 2 LGL) :

- soit sa décision de renoncer à l'exercice du droit de préemption (let. a) ;
- soit sa décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte (let. b) ;
- soit son offre d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés par elle (let. c) ;
- à défaut d'acceptation de l'offre visée sous let. c, sa décision de recourir, si elle maintient sa volonté d'acquérir le bien-fonds et si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation conformément à l'art. 6 (let. d).

7. La procédure d'expropriation engagée à la suite de la décision d'exercer le droit de préemption n'a pas de portée indépendante. La décision de préempter à un prix fixé par le préempteur est une décision sujette à recours. En cas de refus de l'offre de préemption, le principe de l'expropriation est acquis au moment où la décision d'exercer le droit de préemption est devenue définitive. Compte tenu du désaccord sur le prix, seule la procédure d'estimation est encore nécessaire sans qu'il y ait besoin de mener encore une procédure complète d'expropriation (RDAF 1991 p. 476 ; ATA/318/2007 du 19 juin 2007 confirmé par l'Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_250/2007 du 2 juin 2008 ; T. TANQUEREL, *Le droit de préemption légal des collectivités publiques in La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix*, Schultess 2009, p. 167). Les deux arrêts genevois précités ont été rendus en rapport avec la législation sur les zones de développement industriel. Toutefois, le principe qu'ils retiennent s'applique pour l'exercice du droit de préemption de l'Etat prévu par les trois lois qui l'instaurent dans le canton de Genève, soit la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), la LGZDI et la LGL, lesquelles reprennent le même modèle et prévoient une procédure identique (T. TANQUEREL, *op.cit.*, p. 165).

8. En l'espèce, par sa décision du 1<sup>er</sup> décembre 2010, le Conseil d'Etat a exercé le droit de préemption de l'Etat sur la parcelle du recourant pour un prix de CHF 1'430'000.-. Celui-ci avait la possibilité de faire recours contre la décision s'il contestait la réalisation des conditions matérielles qui autorisaient l'Etat à

exercer son droit de préemption. La décision du 1<sup>er</sup> décembre 2010 étant entrée en force, il ne pouvait invoquer ces moyens en recourant contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 6 avril 2011. Dans ce dernier, celui-ci constatait l'aboutissement de la procédure d'exercice du droit de préemption et l'effectivité de l'expropriation dès lors que la décision du 1<sup>er</sup> décembre 2010 était entrée en force. Le seul objectif matériel de l'arrêté attaqué est de saisir la commission afin qu'elle fixe le prix du bien-fonds, compte tenu du désaccord du recourant. Il s'agit d'une décision incidente, de nature procédurale, qui ne modifie aucunement la situation juridique du recourant à ce stade de la procédure. Elle ne lui cause aucun préjudice irréparable, étant destinée à permettre d'ouvrir un débat au sujet du prix qui devra en définitive être retenu. Comme un recours contre cette décision ne peut conduire à une décision finale permettant d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse, elle ne peut faire l'objet d'aucun recours (art. 57 let. c LPA).

9. Le recours sera déclaré irrecevable. Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe. Aucune indemnité ne lui sera allouée (art. 87 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

déclare irrecevable le recours interjeté le 1<sup>er</sup> juin 2011 par Monsieur Marc Doebeli contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 6 avril 2011 ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de Monsieur Marc Doebeli ;

dit qu'il ne lui est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Maître Jean-Louis Collart, avocat du recourant, ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : Mme Hurni, présidente, M. Thélin, Mme Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste:

C. Derpich

la présidente siégeant :

E. Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :