RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/242/2003-CE **ATA/732/2004**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 21 septembre 2004

dans la cause

Monsieur L. R.
représenté par Me François Bellanger, avocat

contre

CONSEIL D'ETAT

EN FAIT

1. Le 25 août 1993, le Conseil d'Etat a adopté un plan localisé de quartier n° 28472-265 (ci-après, PLQ) portant sur le quartier des Moraines, qui est situé entre la rue de la Tannerie, la rue des Moraines, la place Sigismond et la rue Joseph Girard, à Genève.

2. Ce PLQ englobe dix parcelles sises en zone de développement 3 et représentant une surface totale de 9'883 m2. Il prévoit l'édification de plusieurs groupes d'immeubles de 3 étages au maximum sur rez-de-chaussée, destinés au logement, ainsi qu'à des activités (localisées au rez-de-chaussée desdits immeubles).

3. À l'intérieur de ce périmètre, M. L. R. est propriétaire des parcelles n°s … et …, sur lesquelles reposent plusieurs bâtiments comportant trois logements et des locaux destinés à l'entreprise qu'il exploite avec ses fils.

4. L'activité de l'entreprise est l'industrie du marbre, du granit, du bâtiment et de l'art funéraire.

5. Les autres parcelles de ce périmètre abritent divers bâtiments comprenant des logements, des locaux réservés à des activités artisanales et des locaux désaffectés. Trois parcelles sont la propriété de la société E. S.A. en faillite (ci-après : E.). Ces parcelles portent les n°…, … et …. Elles sont grevées d'un droit de préemption de l'Etat de Genève faisant l'objet d'une mention au registre foncier (ci-après : RF).

6. La parcelle n° 1099 est louée depuis plusieurs années à E. par M. R., qui y entrepose les matériaux nécessaires à l'exploitation de sa marbrerie.

7. Par courrier du 26 avril 2002, M. R. a fait à E. une offre d'achat concernant les trois parcelles susvisées.

   L'offre se montait à CHF 800'000.-. Ce prix était bas, mais il tenait compte du fait que la réalisation d'immeubles sur le périmètre était loin d'être rendue possible dans un proche avenir, voire à moyen terme.

8. En mai 2002, la société T. S.A. (ci-après : T.), intervenant comme administrateur spécial de la faillite, a fait part à M. R. que l'assemblée des créanciers acceptait l'offre proposée.

9. Le 7 août 2002, elle a décidé la vente de gré à gré des trois parcelles visées par l'offre.

   La validité de la décision était subordonnée à l'accord de l'acquéreur.

Le prix de vente ne serait payable qu'après le renoncement de l'Etat de Genève et de la commune de Carouge à exercer leur droit de préemption.

T. ne solliciterait l'inscription au RF qu'une fois le prix payé ; elle était seule habilitée à le faire.

Les parties considéraient que l'inscription au RF consacrait l'entrée en force de la décision, « exception faite du droit de préemption ».

Les profits et risques passaient à l'acquéreur dès cette entrée en force.

La décision pouvait faire l'objet d'un recours dans les 10 jours suivant sa signature auprès du président du Tribunal cantonal du canton de Aarau.

10. Cette décision a été signée par les parties à l'acte le 24 octobre 2002.

11. Par courrier du 14 novembre 2002, Me Y., notaire à Genève, a informé le Conseil d'Etat de cette décision.

12. Le 19 décembre 2002, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL) a prié M. R. de lui indiquer ce qu'il entendait faire des parcelles en cause.

13. Cette démarche a été suivie d'une entrevue, dont la substance se trouve résumée dans un courrier adressé au DAEL par M. R. le 6 janvier 2003. Il en ressort que M. R. a indiqué à cette occasion avoir acquis ces parcelles pour assurer la pérennité de son entreprise et garantir qu'elle puisse conserver sa situation géographiquement intéressante, à proximité du cimetière de Carouge. Il envisageait une restructuration de son entreprise le long de la rue des Moraines pour permettre à ses fils, dans le futur, de pouvoir construire des immeubles de logements, conformément au PLQ.

14. Par décision du 15 janvier 2003, le Conseil d'Etat a décidé d'exercer le droit de préemption de l'Etat de Genève sur les parcelles en cause, au prix convenu entre les parties à l'acte, soit CHF 800'000.-.

Il entendait promouvoir dans le secteur l'édification de logements répondant aux besoins prépondérants de la population, conformément au PLQ du 25 août 1993.

Il prenait acte du fait que l'achat de ces parcelles par M. R. visait, entre autres choses, à permettre l'implantation de l'entreprise du côté de la rue des Moraines. À cette fin, le Conseil d'Etat mettrait en œuvre un remaniement parcellaire permettant à chacune des parties de réaliser ses projets respectifs.

15. M. R. a interjeté un recours contre cette décision le 14 février 2003 auprès du Tribunal de céans. Il conclut à son annulation.

La décision du Conseil d'Etat d'acquérir les parcelles en vue de réaliser le PLQ allait à l'encontre du but visé, car il bloquait toutes possibilités de réimplantation de l'entreprise. Or, cette réimplantation était nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis par le plan, les bâtiment existants bloquant toute possibilité de construire les logements prévus. La maîtrise par l'Etat des parcelles en cause ne changerait rien à cette situation. L'État n'était donc pas en mesure de satisfaire les besoins de la population dans un avenir suffisamment proche, comme le lui imposait la loi (Arrêt du Tribunal fédéral non publié du 23 janvier 1985, SI Centre Rhône, consid. 5c).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'avait pas tenu compte du fait que M. R. était disposé à participer à la construction de ces logements. L'acquisition des parcelles lui permettait de participer au projet de construction et ce projet lui donnerait les moyens de financer la réimplantation de son entreprise, nécessaire à l'aménagement du site.

16. Le Conseil d'Etat a répondu au recours le 28 avril 2003. Il conclut à son rejet.

L'Etat n'avait quasiment plus de terrains de réserve permettant l'édification d'immeubles de logements répondant à des besoins prépondérants d'intérêt général. La pénurie de logements avait conduit le Grand Conseil à approuver la loi pour un plan d'urgence logements le 21 juin 1991 (I 4 40), laquelle invitait le Conseil d'Etat à prendre toutes mesures foncières et d'aménagement appropriées pour lutter contre la pénurie de logements de personnes à revenus très modestes, notamment par le biais d'une politique active d'acquisition (art. 4).

Il apparaissait très clairement des échanges avec M. R., ainsi que de ses écritures de recours, que l'acquisition de ces parcelles répondait au souhait de M. R. d'améliorer l'implantation de son entreprise du côté de la rue des Moraines et de libérer, de cette manière, les biens-fonds sur lesquels reposaient les bâtiments actuellement voués à l'exploitation de la marbrerie. Or, le réaménagement de l'entreprise sur le site contrevenait fondamentalement aux objectifs fixés par le PLQ qui prévoyait, à cet endroit, l'édification d'immeubles de logements de trois étages sur rez-de-chaussée. Dans ce contexte, les motivations financières de M. R. ne pouvaient être prises en compte.

Certes, l'acquisition des trois parcelles litigieuses ne pouvait suffire à réaliser les constructions prévues par le PLQ, mais cet élément ne constituait pas un motif suffisant pour empêcher le Conseil d'Etat d'exercer son droit de préemption. Si l'Etat ne pouvait acquérir que les parcelles dont l'assiette et la superficie devaient suffire à édifier les immeubles prévus, le droit de préemption serait vidé de sa substance et on

rendrait inopérant l'un des moyens essentiels dont l'Etat dispose pour tenter de répondre au problème de la pénurie de logements qui sévit à Genève.

Quant au blocage que créerait le maintien de l'entreprise R. à l'endroit où elle se trouve actuellement, il n'était pas définitif. Si l'Etat devait se trouver entravé dans l'urbanisation du site, il lui était possible, dans l'avenir, de recourir à la voie de l'expropriation des parcelles empêchant la réalisation des objectifs fixés par le PLQ.

17. Le 16 juin 2003, un transport sur place a été effectué. Outre les parties, étaient présents à cette mesure d'instruction des représentants de l'office cantonal du logement (ci-après : OCL), du DAEL et de la fondation pour les terrains industriels de Genève.

Selon le représentant du DAEL, le maintien de l'entreprise R. sur le site ne pouvait être imaginé à long terme. Il avait été envisagé de laisser subsister cette dernière transitoirement, pendant une dizaine d'années, en débutant la réalisation du PLQ sur la partie sud du périmètre concerné. La seule hypothèse envisageable à long terme était de laisser à M. R. un point de vente dans les immeubles à construire et d'envisager le déménagement de l'entreprise pour le reste.

M. R. a également été entendu à cette occasion. Il ne s'est pas montré opposé à cette éventualité, pour autant que les surfaces et le financement soient trouvés pour la réaliser.

Pour le DAEL et l'OCL, l'acquisition des parcelles litigieuses permettrait immédiatement de commencer la réalisation des constructions projetées par le PLQ sur les parcelles n° 1355 et 355.

Le recourant était prêt à réaliser lui-même la construction s'il avait la maîtrise des parcelles en question.

18. A la demande des parties, la cause a été suspendue du 21 octobre 2003 au 30 janvier 2004.

19. Le 12 août 2003, T. a invité M. R. à couvrir des dépenses nécessaires à la réparation de la toiture d'une maison louée se trouvant sur les parcelles litigieuses. Elle le considérait comme propriétaire, indépendamment de l'exercice du droit de préemption par l'Etat, la vente de gré à gré ordonnée dans le cadre d'une faillite étant, selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, un mode d'acquisition originaire de la propriété.

20. Le 6 novembre 2003, le DAEL, qui a reçu copie de ce courrier, a écrit à T..

Il avait pris connaissance de la jurisprudence susvisée créant une incertitude sur la question de savoir si la propriété avait passé à M. R. et s'il était ou non tenu d'engager les travaux nécessaires urgents, requis par les locataires du bâtiment concerné, du fait de l'exercice par l'Etat de son droit de préemption. Les locataires étant dans l'embarras, il proposait un partage des frais, à charge pour les parties de rembourser celle qui perdrait le recours.

21. M. R. a répondu à T. le 10 novembre 2003. Il rejetait toute responsabilité sur l'immeuble nécessitant les travaux. Le transfert de propriété n'ayant pu être inscrit au RF du fait de l'exercice par l'Etat de son droit de préemption, il ne pouvait être considéré comme propriétaire.

22. Les parties n'ayant pu se mettre d'accord sur aucun des points litigieux, la reprise de la procédure a été ordonnée le 30 janvier 2004.

23. Le 3 mars 2004, M. R. a fait part au tribunal de ses observations.

La jurisprudence précitée du Tribunal fédéral démontrait que la force dérogatoire du droit fédéral avait été violée. En effet, la vente de gré à gré devait désormais être considérée comme un mode de réalisation forcée semblable à une vente aux enchères publiques. Elle était, comme cette dernière, un mode d'acquisition originaire de la propriété. Dès lors, le transfert de propriété intervenait de par la loi, en vertu de la décision de l'administration spéciale de la faillite et l'inscription au RF n'avait qu'un caractère déclaratif. Il en résultait qu'il ne pouvait y avoir de « préemption » par le Conseil d'Etat, la propriété lui ayant échu au moment de la vente ou, plus exactement, après le délai de 10 jours mentionné dans la décision. Quant à la clause figurant dans la décision, selon laquelle les profits et les risques ne passaient à l'acquéreur qu'après l'inscription au RF, celle-ci n'avait pas d'incidence sur la validité de la décision.

Dès lors, le droit de préemption n'avait pu valablement être exercé, le transfert de propriété ayant été opéré.

24. Le DAEL a communiqué ses observations le 14 avril 2004.

L'attitude de M. R. évoluait au gré des circonstances.

Il ne pouvait être tiré de cet arrêt les conséquences alléguées. Si l'on suivait ce raisonnement, il suffirait aux acquéreurs de ne pas informer le Conseil d'Etat de leur acquisition et de solliciter l'inscription immédiate au RF pour déchoir le Conseil d'Etat de ses droits de préemption. Ce cas n'était pas hypothétique ; il était survenu à Genève et le Tribunal administratif avait jugé que l'inscription au RF – soit le transfert de la propriété – n'avait pas invalidé le droit de préemption litigieux.

(ATA/203/1998 du 21 avril 1998). De surcroît, dans ce dernier cas, le prix avait déjà été payé, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

25. La cause a été gardée à juger en avril 2004.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. L'acheteur évincé lors de l'exercice par la collectivité publique de son droit de préemption se voit restreint dans son libre accès à la propriété, garanti par l'article 26 alinéa 1er de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101; ATF 113 I a 126 consid. 3 b, p. 129 et s., s'agissant de l'ancien art. 22 ter Cst.). Il a dès lors un intérêt personnel digne de protection à ce que la décision de préemption soit annulée ou modifiée (art. 60 let b. LPA) et doit se voir reconnaître la qualité pour recourir contre elle.

3. Lorsqu'il connaît d'un litige relatif au droit de préemption de l'État selon la LGL, le Tribunal administratif se reconnaît un pouvoir d'appréciation étendu (ATA/557/2001 du 4 septembre 2001 et les références citées).

4. Selon l'article 3 LGL, l'État – et subsidiairement la commune - jouissent d'un droit de préemption sur les biens-fonds situés en zone de développement dans le but de construire des logements d'utilité publique.

La conformité de cette disposition à la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 Cst.) a été admise par le Tribunal fédéral (ATF 114 Ia 335) qui a considéré que cette institution répondait à un intérêt public prépondérant dans la mesure où elle tendait à éviter que le prix des terrains n'augmente excessivement, par le jeu de spéculation et d'opérations grevées de coûts excessifs, au point de compromettre la mise sur pied de logements à des prix ou des loyers qui répondent au besoin de la population (cf. aussi ATA/270/2003 du 6 mai 2003).

5. Le droit de préemption s'exerce en particulier à l'intérieur du périmètre de développement de l'agglomération urbaine genevoise sur les terrains déclassés aux fins de construction de logements répondant à un besoin d'intérêt général (art. 3 al. 1 LGL).

En l'espèce, les parties admettent que les parcelles litigieuses sont situées en zone de développement et que le but poursuivi par le Conseil d'Etat est de construire des logements d'utilité publique (notamment HBM).

L'État – soit pour lui le Conseil d'État – jouit donc, a priori, d'un droit de préemption.

6. a. Cependant, le recourant conteste l'existence d'un tel droit. Il soulève que, dans un revirement de jurisprudence le Tribunal fédéral a affirmé que le mode de réalisation forcée que constitue la vente de gré à gré par l'administration spéciale de la faillite est un mode originaire d'acquisition de la propriété. Cette acquisition ferait obstacle au droit de préemption cantonal, qui ne pouvait – par nature – être exercé qu'avant que la propriété ait été transférée.

L'amalgame que fait le recourant entre le mode d'acquisition de la propriété foncière et l'exercice du droit de préemption n'est conforté ni par les textes légaux, ni par la doctrine ou la jurisprudence.

b. En effet, selon l'article 256 alinéa 1 LP en relation avec l'art. 240 LP, les biens appartenant à la masse en faillite sont réalisés par l'administration de la faillite aux enchères publiques ou de gré à gré si les créanciers le jugent préférable.

En l'espèce, T. a décidé la vente de gré à gré, conformément à ces dispositions.

c. Selon le principe posé par l'article 656 alinéa 1 CCS, l'inscription au registre foncier est nécessaire pour l'acquisition de la propriété (principe absolu de l'inscription; cf. P.-H. STEINAUER, Les droits réels, tome 2, 3ème éd., Berne 2002, p. 50, n° 1536). Il existe toutefois des exceptions à ce principe. Notamment, celui qui acquiert un immeuble dans le cadre d'une exécution forcée en devient propriétaire avant l'inscription (art. 656 al. 2 CCS).

Dans son ancienne jurisprudence, le Tribunal fédéral considérait que la vente de gré à gré ne tombait pas dans le champ de l'article 656 alinéa 2 CCS ; l'acquisition de la propriété était subordonnée à l'existence d'un acte authentique et à l'inscription de l'acquéreur au registre foncier (ATF 106 II 79). Dans un ATF 128 II 104, le Tribunal fédéral, suivant en cela la doctrine majoritaire (idem, p. 31, n° 1538 ; P.-R. GILLIERON, Commentaire de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, vol. 2, Lausanne 2000, ad 143b, p. 762, n° 28), a modifié sa jurisprudence. Il considère désormais que la vente de gré à gré est un mode d'acquisition originaire de la propriété sans inscription et que les dispositions relatives aux enchères publiques découlant du droit de l'exécution forcée doivent y être appliquées par analogie. Ainsi, comme dans la vente aux enchères publiques, il n'est plus besoin d'un acte authentique pour que la propriété passe à l'acquéreur ;

celle-ci est acquise par la décision de l'office ou de l'administration de la faillite d'attribuer l'objet à celui dont l'offre a été retenue (ATF précité).

Il convient de préciser que cette jurisprudence a été rendue dans un tout autre contexte que celui qui fait l'objet de la présente procédure. Il y était question de savoir qui, de deux personnes qui se disputaient la propriété de l'immeuble vendu, était propriétaire. L'une était au bénéfice d'une décision de vente de gré à gré ; l'autre avait conclu un acte de vente notarié. C'est dans ce cadre que le Tribunal fédéral, qui a considéré l'ensemble des actes comme nuls pour d'autres motifs, a posé le principe selon lequel une vente de gré à gré constituait un mode d'acquisition originaire de la propriété foncière sans inscription au registre foncier.

Contrairement à ce que soutient le recourant, cette jurisprudence n'est pas incompatible avec l'institution du droit de préemption. Les droits de préemption légaux du droit fédéral donnent des indications claires à ce sujet. En effet, selon l'article 681a CCS, le titulaire d'un droit de préemption prévu par le droit fédéral qui entend exercer son droit, doit l'invoquer dans les trois mois à compter du moment où il a eu connaissance de la conclusion du contrat et de son contenu, mais au plus tard deux ans après l'inscription du nouveau propriétaire au registre foncier (al. 2). Dans ces délais, le titulaire peut invoquer son droit contre tout propriétaire de l'immeuble (al. 3). Or, comme on l'a vu ci-dessus, l'inscription opère le transfert de la propriété dans la plupart des cas. Le droit fédéral n'exclut ainsi nullement qu'un droit de préemption puisse être exercé après que la propriété ait passé à l'acquéreur.

d. Ainsi, même si le droit de préemption se définit comme la faculté accordée au titulaire, le préempteur, d'obtenir « par préférence » le transfert de la propriété de la chose sur laquelle porte son droit au cas où le propriétaire vend cette chose à un tiers (rendue sous l'ancien CC, ATF 111 II 487), cette définition n'exclut pas que, dans certains cas, ce transfert soit opéré après que la propriété ait été juridiquement acquise.

e. Le recourant n'en a d'ailleurs pas jugé autrement, puisqu'il n'a pas contesté le point de la décision de vente de gré à gré selon lequel « les parties considèrent que l'inscription au RF consacre l'entrée en force de la décision, exception faite du droit de préemption ».

f. En conclusion, le fait que la propriété ait passé à M. R. sans inscription par la décision de vente de gré à gré, conformément à l'article 656 alinéa 2 CCS, n'est pas incompatible, dans son principe, avec l'institution de la préemption.

7. a. Cela étant, on peut se demander si le Conseil d'Etat peut mettre en échec une vente de gré à gré ordonnée dans le cadre d'une faillite en application de la LP, sans violer le principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 Cst.).

b. Ce principe "fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur a réglementées de façon exhaustive" (ATF 122 I 81 consid. 2a p. 84 et références citées). Dans les domaines que le législateur fédéral n'a pas entendu réglementer de façon exhaustive, "les cantons restent compétents pour édicter (...) des dispositions de droit public dont les buts et les moyens convergent avec ceux du droit fédéral" (ATF 113 Ia 126 consid. 9b p. 142). Ces principes sont applicables lorsque le droit cantonal et le droit fédéral régissent le même domaine ou lorsque, dans des domaines différents, le droit cantonal est susceptible d'intervenir indirectement dans l'application du droit fédéral.

On ne saurait affirmer abstraitement que la LP ferait systématiquement obstacle à la prise en compte du droit public cantonal par les autorité de poursuite. Lorsqu'il ne s'agit pas des normes édictées directement en exécution de la LP, qui doivent être approuvées par la Confédération (art. 29 LP), la question est uniquement de savoir, dans chaque cas, si le droit cantonal contredit le sens ou l'esprit de la LP, notamment par les buts ou les moyens qu'il met en oeuvre, ou en rend l'application plus difficile (ATA/707/1998 du 10 novembre 1998, consid. 3c ; ATA/706/1998 du 10 novembre 1998, consid. 3c).

c. Le problème de la conformité au droit fédéral d'une décision fondée sur le droit cantonal faisant obstacle à une décision rendue dans le cadre d'une réalisation forcée s'est déjà posée au tribunal de céans. Il s'agissait de savoir si l'absence d'autorisation d'aliéner prévue par l'article 39 LDTR pouvait faire obstacle à une vente aux enchères publiques organisée dans le cadre d'une faillite. Il a été considéré, à cette occasion, que le système d'autorisation institué par la LDTR, poursuivant un but incontesté d'intérêt public, ne violait pas le principe de la force dérogatoire fédéral, même s'il était à même de contraindre l'office des poursuites de procéder à plusieurs enchères au lieu d'une et d'attribuer des parts de PPE en bloc plutôt que de manière individualisée (ATA/707/1998 du 10 novembre 1998, consid. 3d, confirmé par Arrêt du Tribunal fédéral 1P.2/1999 du 19 avril 1999).

d. La question de savoir si la LGL peut entraîner une interdiction de procéder à l'aliénation d'une ou de plusieurs parcelles dont la réalisation est requise dans le cadre d'une procédure d'exécution forcée doit probablement être résolue par la négative, du moins lorsque les raisons de cette interdiction rendraient impossible le principe même de l'aliénation forcée.

Il faut observer tout d'abord que le fait de nier toute application de la LGL à ces cas d'aliénation serait susceptible d'entraîner, contrairement à la politique voulue par cette loi, une impossibilité pour le Conseil d'Etat d'acquérir les terrains qui lui sont nécessaires pour lutter contre la pénurie de logements sociaux. Le Tribunal

fédéral lui-même a affirmé qu'il y avait "en particulier à Genève, un intérêt public important à la construction de logements à des prix abordables pour la population dans les catégories où sévit la pénurie » (ATF 114 Ia 14). Dans un telle perspective, il apparaîtrait peu cohérent que la LP fasse échec à l'un des moyens essentiels donné au Conseil d'Etat pour lutter contre la pénurie de logements qui sévit à Genève (art. 25 al. 2 et 3 LDTR), alors que les buts qu'elle poursuit ne sont pas entravés par cette institution. On voit mal, en effet, que les intérêts visés par la LP soient lésés par l'exercice du droit de préemption. Dès lors que le prix payé est le même, les intérêts des créanciers d'E. en faillite sont protégés. Le fait que l'Etat se substitue au bénéficiaire de la vente de gré à gré est sans incidence sur les intérêts protégés par le droit fédéral. Enfin, on ne saurait exclure que des ventes de gré à gré soient volontairement organisées dans le cadre de l'exécution forcée dans le seul but de contourner la loi.

e. Enfin, le délai de 60 jours donné au Conseil d'Etat pour se déterminer sur l'exercice de son droit de préemption par l'article 5 alinéa 1 LGL à compter du dépôt de l'acte au RF n'est pas davantage de nature à contredire le sens ou l'esprit de la LP ou à en rendre l'application plus difficile.

En effet, contrairement aux enchères publiques organisées dans le cadre de l'exécution forcée, où toutes les personnes bénéficiant d'un droit sur l'immeuble sont informées, par avis (art. 139 LP), au moins un mois à l'avance (art. 138 LP), de la mise en vente de l'immeuble, le titulaire d'un droit de préemption légal prévu par le droit cantonal n'est informé de la vente qu'après qu'elle a été décidée, lorsque celle-ci se fait de gré à gré. Il est normal, dans ces conditions, que l'Etat dispose d'un certain délai pour se déterminer. Un délai de 60 jours n'apparaît pas excessif, vu la nature des enjeux et les besoins que nécessite la prise d'une telle décision (étude de la situation, des projets, etc.). Il n'apparaît pas non plus, dans cette mesure, de nature à rendre l'application du droit fédéral plus difficile, au sens de l'article 49 Cst.

En conclusion, il doit être considéré que le droit de préemption prévu par l'article 3 LGL n'est pas incompatible avec la LP et ne viole pas la force dérogatoire du droit fédéral.

8. a. Selon la jurisprudence, une décision restreignant la garantie de la propriété doit respecter les conditions de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité.

La question de la base légale est indiscutée, le droit de préemption étant clairement prévu par l'article 3 LGL.

9. a. L'intérêt public de la mesure est en revanche contesté par le recourant, qui considère que l'exercice du droit de préemption par le Conseil d'Etat va à l'encontre

des buts poursuivis par le PLQ et ne satisfait pas, en conséquence, l'intérêt public poursuivis par la LGL.

Selon la jurisprudence, le fait qu'une construction publique, en vue de laquelle a été constituée une zone de constructions et d'installations publiques, n'est réalisée qu'après des années, ne permet pas d'exclure l'intérêt public à acquérir un terrain (...) La mise en place d'une zone destinée à des constructions et des installations publiques doit répondre à la condition que le besoin futur invoqué soit suffisamment concret. Ce besoin doit être rendu aussi plausible que possible, et l'édification de la construction ou de l'installation publique doit correspondre à une relative certitude (ATF 94 I 136 consid. 7 b; 102 I a 369 consid. 3e; Arrêt du Tribunal fédéral non publié du 16 décembre 1987, P., qui précise que le besoin doit être établi "avec la plus grande vraisemblance possible"). La constitution de zones destinées à des constructions ou des installations publiques ne saurait en revanche être admise s'il ne s'agit que d'un prétexte permettant à la commune (ou au canton), à travers l'acquisition de terrains, de disposer d'une marge de manoeuvre plus étendue en matière d'aménagement du territoire (ATF 114 Ia 335 consid. 2b p. 340). Si en revanche des analyses et des prévisions sérieuses, établies sur la base des méthodes actuellement reconnues en matière d'aménagement du territoire, permettent d'établir qu'il est nécessaire d'acquérir du terrain pour un besoin public particulier, le besoin invoqué est ainsi démontré (ATA/533/1998 du 1er septembre 1998).

Pour se prévaloir de l'exercice de son 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 peut obéir à des critères définis à l'avance et de manière précise. [L'autorité] doit tenir compte de la situation et des caractéristiques particulières 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. [Elle] doit prendre en considération et éventuellement anticiper des facteurs propres à influencer le développement de la région (détermination des autorités locales en matière d'urbanisme; intention des propriétaires voisins)" (ATF 114 Ia 14 consid. 2b p. 17 ; ATA/557/2001 du 4 septembre 2001 et jurisprudence citée).

En l'espèce, le Conseil d'Etat a exercé son droit de préemption dans le but de densifier les parcelles en construisant des HBM, conformément à la volonté du Grand Conseil.

Le quartier des Moraines a fait l'objet d'un PLQ qui détermine précisément les emplacements des immeubles projetés, leur affectation, leur hauteur, les aménagements extérieurs, les accès, etc. Il ne prévoit pas le maintien de l'entreprise R., mais, à sa place, des immeubles de logements répondant aux besoins de la population.

Il constitue ainsi, au sens de la jurisprudence précitée, un projet concret.

c. Selon les dires des représentants du DAEL et de l'OCL, entendus lors du transport sur place effectué par le tribunal de céans, l'acquisition des parcelles permettrait la réalisation immédiate des bâtiments figurant sur la partie sud du PLQ, la réalisation des immeubles sur les autres parcelles devant se faire dans un second temps. Le recourant soutient, pour sa part, que cette réalisation serait impossible sans l'acquisition des parcelles voisines et l'accord des propriétaires voisins. Cette position n'est pas confortée par la lecture du PLQ, qui permet très bien d'imaginer une réalisation partielle dans un premier temps. De surcroît, rien ne laisse prévoir une attitude définitivement négative de la part des propriétaires concernés. D'ailleurs, s'il fallait suivre le raisonnement du recourant, l'État ne pourrait plus acquérir que des parcelles dont la superficie suffirait entièrement à édifier les 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 exigü, impliquant de multiples contraintes d'aménagement du territoire, ne donne à l'État qu'une marge de manoeuvre restreinte. Si la négociation ne devait pas permettre de trouver en l'espèce les moyens de surmonter les obstacles esquissés par le recourant, l'État pourrait encore faire usage de son droit d'expropriation.

Il n'y a ainsi aucune raison de mettre en doute la vraisemblance d'une réalisation possible dans un proche avenir.

d. Enfin, la réimplantation de l'entreprise projetée par M. R., et qui constitue le motif premier pour lequel ce dermier veut acquérir les parcelles en cause, se trouve en contradiction avec le PLQ. Or, ce plan, qui date du 25 août 1993, est aujourd'hui entré en force. Le recourant, bien que touché par les options qui y sont prises, ne peut plus, en conséquence, remettre en cause la pesée des intérêts faite à cette occasion.

Il existe donc, indéniablement, un intérêt public concret à la décision attaquée.

10. Le recourant considère que l'exercice par l'Etat de son droit de préemption ne prend pas en compte son désir de construire lui même des logements d'intérêt général, son intérêt financier à pouvoir mouvoir son entreprise grâce à cette opération et l'intérêt de son entreprise à rester implantée dans le périmètre. Ces griefs relèvent du principe de la proportionnalité. Plus précisément, ils relèvent de la règle de nécessité et de la proportionnalité au sens étroit.

b. La règle de nécessité exclut les interventions étatiques qui n'apparaissent pas nécessaires au regard de la fin envisagée (ATA K. du 8 mai 1991). Selon le recourant, l'acquisition des parcelles par l'Etat n'est pas nécessaire dans la mesure où il est prêt à construire des logements.

En l'espèce, l'Etat veut construire des logements de type HBM. A aucun moment, le recourant n'a indiqué vouloir construire de tels logements. Il s'est borné à dire qu'il envisageait de construire des logements « d'intérêt général » sans fournir la moindre précision à cet égard, ni le moindre projet. Dans son offre d'achat à la société E., il a même justifié la nature basse de l'offre au motif qu'elle « tenait compte du fait que la réalisation d'immeubles sur le périmètre était loin d'être rendue possible dans un proche avenir, voire à moyen terme ».

Ainsi, le recourant n'a pas rendu crédible son intention de construire les logements HBM projetés par l'Etat. Il convient donc d'admettre que l'intérêt public prime ici l'intérêt privé du recourant à acquérir ces parcelles.

11. Les intérêts financiers du recourant, bien que légitimes, ne peuvent être considérés comme prépondérants au regard des intérêts publics visés. Quant à l'intérêt de l'entreprise à rester implantée sur le site, il n'est pas mis en cause par la décision attaquée. Tant qu'une décision d'expropriation n'a pas été prise à l'encontre de M. R., ce grief n'a pas à être examiné par la juridiction de céans.

12. En conclusion, dans la pesée des intérêts auquel il doit procéder, le Tribunal administratif constate qu'à l'intérêt privé du recourant à devenir propriétaire des parcelles en cause, s'oppose l'intérêt public à ce que l'Etat en devienne immédiatement propriétaire pour y construire des logements sociaux, en conformité avec le plan d'affectation. Ce but entre manifestement dans le champ d'application de l'article 3 LGL, de telle sorte qu'il faut admettre qu'en l'espèce, l'intérêt privé du recourant doit céder le pas devant l'intérêt public de l'Etat.

13. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

14. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe, y compris les frais de transport sur place par CHF 6.-

* * * * *

PAR CES MOTIFS,

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 février 2003 par Monsieur L. R. contre la décision du Conseil d'Etat du 15 janvier 2003;

au fond :

le rejette;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 2'000.-, incluant CHF 6.- de frais de transport sur place;

communique le présent arrêt à Me François Bellanger, avocat du recourant ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants :

M. Paychère, président, M. Schucani, Mme Hurni, M. Thélin, juges, M. Bonard, juge suppléant.

Au nom du Tribunal Administratif :

la greffière-juriste :	le président :
C. Del Gaudio-Siegrist	F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :