RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3662/2005-CE **ATA/4/2006**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 10 janvier 2006

dans la cause

COMMUNE DE VANDOEUVRES
représentée par Me Pierre-Louis Manfrini, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. Par délibération du 28 février 2000, le conseil municipal de la commune de Vandoeuvres (ci-après : le conseil municipal) a décidé d'acquérir, en tant que réserve foncière, la parcelle 2875 et sa dépendance (ci-après : la parcelle), sise sur le territoire de la commune de Vandoeuvres, au chemin de la Blonde.

   Ce terrain, situé en cinquième zone de construction au sens de l'article 19 alinéa 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT – L 1 30), représente une superficie totale de 5'097.30 m^2, à raison de 4'713 m^2 pour la parcelle 2875 et de 384.30 m^2 (soit 4713/22234ème de dépendance) pour la parcelle 2876.

   Le montant de la transaction s'est élevé à CHF 3'000'000.- et le bâtiment a été inscrit au patrimoine financier de la commune.

2. Le Conseil d'Etat a approuvé ladite délibération par arrêté du 10 mai 2000, de sorte que la transaction a pu être formellement conclue par acte authentique du 27 juin 2001.

3. Dans sa séance du 17 novembre 2000, le Grand Conseil, examinant la motion M-1320 – qui proposait de densifier, entre autres, la parcelle en cause en zone 4B de développement –, a exclu cette idée, au vu des conclusions de la commission de l'aménagement qui avait procédé à un transport sur place.

   L'inspection locale avait effectivement convaincu la commission que le lieu n'était pas approprié pour une telle densification. Elle avait été impressionnée par la qualité du site et particulièrement par le chemin de la Blonde avec ses chênes centenaires, mis en évidence par l'inventaire des chemins historiques. Le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (devenu depuis lors le département des constructions et des technologies de l'information ; ci-après : le département) avait identifié dans le même secteur deux parcelles mieux adaptées qui convenaient à une meilleure densification et qui étaient plus proches des transports publics.

   Au terme de son examen, le Grand Conseil a voté la motion M-1320 amendée en ce sens que seules les parcelles 1562 et 1564, sises sur la commune de Chêne-Bougeries, étaient concernées par une éventuelle densification.

4. Il ressort des procès-verbaux des séances du conseil municipal, disponibles sur internet (http://www.vandoeuvres.ch/default.asp?31D363E6264331D36E), les éléments de fait suivants :

- Le 8 novembre 2004, le conseil municipal, au terme d'un long débat, a refusé de vendre la parcelle. La crainte de voir l'Etat de Genève (ci-après : l'Etat) faire usage de son droit de préemption légal a notamment été évoquée à cette occasion.

- Dans sa séance du 6 décembre 2004, le conseil municipal s'est déclaré favorable à ce que la question soit réexaminée. En effet, à la lecture du courrier d'un promoteur adressé au bureau du conseil municipal, il s'avérait que l'Etat n'exercerait pas son droit de préemption légal. Il a alors renvoyé le dossier à la commission de l'aménagement du territoire.

- La commission a fait rapport de ses travaux au conseil municipal le 18 avril 2005. Deux éléments nouveaux et importants étaient à prendre en considération : le bénéfice immobilier ne serait pas taxé, et l'exercice 2004 s'était avéré moins bon que prévu, le résultat excédentaire n'étant que de CHF 382'000.-. A l'issue des débats, le conseil municipal a préavisé favorablement la vente de la parcelle en cause pour un prix de CHF 1'000 le m^2.

5. Dans sa séance du 9 mai 2005, le conseil municipal a voté une délibération autorisant le Maire à vendre la parcelle 2875 et sa dépendance en copropriété de la parcelle 2876 pour un prix de CHF 5'097'300.-, « moins commission de l'intermédiaire de CHF 175'300.85 », soit pour un prix de CHF 1'000.- le m^2.

6. Le département a préavisé négativement la délibération communale le 21 juin 2005.

Les communes se devaient de disposer de quelques réserves foncières, pour faire face à leurs besoins d'équipement actuels ou à venir (école, besoins socio-culturels, logement, équipements sportifs, cimetières, etc.). Or, la commune de Vandoeuvres ne disposait que de peu de terrains de réserve. La justification de cette vente semblait reposer sur des motivations d'ordre essentiellement spéculatif.

Le département invitait donc le Conseil d'Etat à s'opposer à cette aliénation, « dans le cadre du pouvoir d'appréciation que lui réserv[ait] l'article 80A al. 2 de la constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 (Cst. – A 2 00) ».

7. La commune a été entendue le 17 août 2005 par une délégation du Conseil d'Etat.

Les représentants de la commune ont exposé à cette occasion que le constat de la baisse des recettes communales, le fait que la transaction ne soit pas frappée de l'impôt sur les gains immobiliers, et le besoin de moyens financiers pour rénover la maison « Bianchi » étaient à la base de leur décision de vendre la parcelle en cause.

8. Dans un courrier daté du 12 septembre 2005, les autorités communales ont encore fait valoir leur point de vue auprès du Conseil d'Etat.

Le respect de l'autonomie communale commandait que le gouvernement cantonal s'abstienne de se substituer au débat démocratique communal sauf irrégularité manifeste, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. La vente de la parcelle à des conditions favorables permettait à la commune de dégager les liquidités nécessaires à la réalisation d'un projet de rénovation immobilière au chemin du Manoret. Or, les rentrées fiscales de la commune avaient sensiblement baissé en 2004. L'apport financier supplémentaire généré par la vente de la parcelle 2875 était donc bienvenu.

9. Par arrêté du 14 septembre 2005 – notifié à la commune de Vandoeuvres le 19 septembre –, le Conseil d'Etat a annulé la délibération du 9 mai 2005.

En vendant la parcelle 2875 et sa dépendance pour un montant de CHF 5'097'300.-, la commune participait à la spéculation foncière. Or, l'article 10A Cst. lui enjoignait de lutter contre celle-ci. En outre, il considérait que les communes se devaient de disposer de réserves foncières pour assurer la pérennité et le développement de leurs activités et la commune de Vandoeuvres n'avait pas d'autres parcelles ressortant à son patrimoine financier pouvant répondre à des besoins futurs d'utilité publique.

Les voie et délai de recours étaient indiqués.

10. Par acte remis au greffe le 14 octobre 2005, la commune de Vandoeuvres a recouru contre cet arrêté auprès du Tribunal administratif. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à son annulation.

Le Conseil d'Etat avait violé l'article 10A Cst. en considérant que la vente prévue par la délibération du 9 mai 2005 présentait un caractère spéculatif et en exigeant de la commune qu'elle conserve une parcelle impropre à la réalisation des buts de la politique du logement. Les prix des transactions immobilières qui résultaient du jeu de l'offre et de la demande étaient en principe admissibles. Seuls les prix provoqués par une distorsion de ce jeu – par exemple par une pratique d'acquisition et de thésaurisation aux seules fins de profiter – voire d'accentuer – la pénurie et d'en trier un bénéfice en capital à court ou moyen terme sans autre investissement créateur de plus-value – pouvaient donc être taxés de spéculatifs au sens de l'article 10A Cst. Or, il ressortait des publications du Registre foncier sur l'internet, que le prix moyen du m^2 en $5^{ème}$ zone de construction évoluait, durant l'année 2005, entre CHF 950.- et CHF 1200.-. Partant, l'arrêté querellé violait la garantie constitutionnelle de l'autonomie communale. Il violait en outre la garantie de la propriété.

11. Le Conseil d'Etat s'est opposé au recours le 14 décembre 2005.

Il statuait à la fois en légalité et en opportunité s'agissant de la vente d'un immeuble communal, et cela indépendamment du fait que ce dernier appartienne au patrimoine administratif ou financier de la commune. En vendant cette parcelle, la commune se dessaisissait de son seul véritable terrain de réserve. Or, le fait de ne plus avoir en ses mains aucun bien immobilier pouvant répondre à des besoins publics allait à l'encontre de l'intérêt public et de la nécessité de prospective dans la gestion d'une collectivité publique. En outre, le prix de CHF 1'000 le m^2 était manifestement supérieur au prix moyen du marché que l'on pouvait évaluer entre CHF 800.- et 850.- le m^2, de sorte que l'opération litigieuse revêtait un caractère spéculatif indéniable. Son intervention était pleinement légitime au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Enfin, le fait de ne pas participer à la spéculation foncière et de disposer de terrains de réserve pour accomplir ses tâches publiques constituait manifestement un intérêt public.

12. Par courrier du 22 décembre 2005, la commune de Vandoeuvres a sollicité du Tribunal de céans l'autorisation de répliquer aux écritures du Conseil d'Etat.

13. Le 4 janvier 2006, constatant que la cause était en état d'être jugée, le Tribunal administratif a estimé qu'un second échange d'écritures n'était pas nécessaire, par application de l'article 74 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

14. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

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 let. a LPA).

2. La recourante reproche au Conseil d'Etat d'avoir violé son autonomie communale. Il s'agit donc dans un premier temps de se demander si elle dispose effectivement, dans le domaine en cause, d'une autonomie.

a. Selon l'article 50 alinéa 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd. – RS 101), entrée en vigueur le 1er janvier 2000, l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale en conférant aux autorités municipales une appréciable liberté de décision (ATF 126 I 133 consid. 2 p. 136 ; 124 I 223 consid. 2b p. 226 s. et les références citées). L'existence et l'étendue de l'auto-nomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales, voire exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et

coutumier (ATF 122 I 279 consid. 8b p. 290 ; 116 Ia 285 consid. 3a p. 287 ; 115 Ia 42 consid. 3 p. 44 et les arrêts cités).

b. La loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC – B 6 05) dispose que l'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise (art. 2).

c. Conformément à l'article 30 alinéa 1 lettre k LAC, le conseil municipal délibère sur les achats ou ventes d'immeubles, les échanges ou partages de biens communaux, l'exercice d'un droit de préemption, la constitution de servitudes ou d'autres droits réels.

En l'espèce, l'arrêté entrepris annule la délibération prise par le conseil municipal le 9 mai 2005 autorisant le Maire à aliéner la parcelle 2875 et sa dépendance au prix de CHF 1'000.- le m^2, tâche qui est expressément attribuée à l'assemblée communale par la LAC. Cette décision constitue clairement une atteinte à l'autonomie de la commune recourante, de sorte qu'il convient, afin d'en apprécier la légalité, d'examiner si cette restriction se justifie au regard des compétences spéciales attribuées au Conseil d'Etat par le constituant s'agissant de l'aliénation d'immeubles propriétés d'une commune (cf. consid. 3), et du pouvoir général de surveillance de l'Etat (cf. consid. 4).

3. a. Selon l'article 80A alinéa 2 Cst., l'aliénation d'immeubles propriété d'une commune est soumise à l'approbation du Conseil d'Etat (al. 2). Il ressort de la jurisprudence topique que cette disposition s'applique indépendamment du fait que l'immeuble concerné fasse partie du patrimoine administratif ou financier de la commune (ATF 106 IA 388). Aux termes de l'article 10A Cst., l'Etat et les communes encouragent par des mesures appropriées la réalisation de logements – en location ou en propriété – répondant aux besoins reconnus de la population (al. 2). A cette fin, dans les limites du droit fédéral, ils mènent une politique sociale du logement, notamment par la lutte contre la spéculation foncière (al. 3 let. a).

b. Il ressort des travaux préparatoires ayant mené à l'adoption de ces deux dispositions constitutionnelles (MGC 1984 9/I 881, 14/I 1640-1644, 43/IV 5046-5060, 44/IV 5220-5230 ; MGC 1982 32/III 3191-3195, 1985 19/II 2064-2123, 45/IV 5642, 1989 20/II 2352-2363) que la volonté des initiants et du législateur était clairement d'encourager la création de logements de type et genre répondant aux besoins prépondérants de la population, et d'éviter ainsi que des terrains – ou des immeubles au sens matériel du terme – susceptibles d'accueillir de telles unités de logement ne passent en mains privées. L'article 80A Cst. doit être lu et interprété en rapport avec l'article 41 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL – I 4 05), articles dont les teneurs respectives sont quasiment identiques, le premier ayant été adopté dans le but de fonder la constitutionnalité du second (cf. ATF 106 IA 388). Ainsi,

l'application de l'article 80A trouve sa limite dans sa *ratio legis*, en ce sens que la vente d'un immeuble ne peut être annulée par le Conseil d'Etat en vertu de cet article que si, et seulement si, cet immeuble est susceptible de permettre la création de logements répondant aux besoins prépondérants de la population. Cette interprétation est au demeurant conforme à la jurisprudence du Tribunal de céans développée en marge de l'article 3 LGL relatif au droit de préemption légal au profit de l'Etat et des communes intéressées (cf. ATA/876/2004 du 9 novembre 2004). Les considérations qui précèdent s'appliquent mutatis mutandis à l'article 10A al. 3 let. a Cst.

En l'espèce, la commission de l'aménagement du Grand Conseil s'est rendue sur la parcelle concernée dans l'optique d'en proposer la densification en zone 4B de développement le 24 mai 2000. Au terme de sa visite, elle a conclu qu'un tel changement de zones n'était pas envisageable. Le Grand Conseil – soit l'autorité compétente pour voter une loi modifiant les limites de zones au sens de l'article 15 alinéa 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT – L 1 30) – l'a suivie dans ses conclusions lors de sa séance du 17 novembre 2000, en rejetant l'idée de toute densification sur la parcelle litigieuse. Il est indéniable qu'un terrain nu se situant au milieu d'un large périmètre classé en 5ème zone de construction, soit en zone résidentielle destinée aux villas (art. 19 al. 3 LaLAT), étant précisé que toutes les autres parcelles alentours sont déjà bâties et que la zone est bordée de chênes centenaires dignes de protection figurant à l'inventaire des chemins historiques, n'est pas apte à subir une densification en zone 4B de développement et donc, à ce titre, ne répond pas aux critères susmentionnés. Il s'ensuit que le potentiel de développement de la parcelle en cause n'est clairement pas en mesure de répondre aux besoins prépondérants de la population – ainsi que l'a du reste retenu l'autorité supérieure de planification du canton de Genève –, de sorte que le Conseil d'Etat ne pouvait pas, sans violer l'autonomie de la recourante, annuler la délibération du 9 mai 2005 pour ces motifs.

4. Demeure toutefois la question de savoir si l'atteinte à l'autonomie de la recourante peut trouver son fondement dans le pouvoir général de surveillance de l'Etat sur les communes.

a. A teneur de l'article 67 LAC, le Conseil d'Etat annule toute délibération du conseil municipal prise en dehors des séances légalement convoquées ou en violation des lois et règlements en vigueur.

b. Conformément à l'article 70 alinéa 1 LAC, ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le Conseil d'Etat, les délibérations du conseil municipal concernant les achats ou ventes d'immeubles, l'échange ou le partage des biens communaux, la constitution de servitudes et d'autres droits réels (let. e). Le Conseil d'Etat doit statuer dans le plus bref délai. Il peut accorder une autorisation partielle lorsqu'il le juge opportun (al. 2). Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de

juger que la compétence conférée au Conseil d'Etat d'approuver certaines décisions des Conseils municipaux pour rendre celles-ci exécutoires implique que l'autorité cantonale jouit à cet effet d'un plein pouvoir d'examen (SJ 1978 91).

En l'occurrence, le Conseil d'Etat invoque dans ses écritures une violation de l'article 10A al. 3 let. a Cst., au motif que le prix convenu de CHF 1'000.- le m^2 serait constitutif de spéculation foncière. Il est douteux que cet article, qui revêt toutes les caractéristiques d'une disposition-programme (ATA/831/2004 du 26 octobre 2004), soit suffisamment précis pour être susceptible de constituer une violation de la loi au sens de l'article 67 LAC. La question souffre toutefois de demeurer ouverte. En effet, ainsi que le Tribunal administratif l'a déjà relevé ci-dessus (cf. consid. 3b), l'application de l'article 10A al. 3 let. a Cst. suppose que l'on soit en présence d'un immeuble susceptible, par son utilisation, de répondre aux besoins prépondérants de la population. Or, tel n'est pas manifestement pas le cas en l'espèce. Du reste, à la lumière des dernières transactions immobilières ayant été conclues sur le territoire de la commune de Vandoeuvres (cf. http://www.geneve.ch/registre_foncier/) et de l'évolution générale dans le canton des prix au m^2 en $5^{ème}$ zone de construction, il n'apparaît pas que le prix de CHF 1'000.- le m^2 est si élevé qu'il soit constitutif de spéculation foncière. Il suit de là que l'atteinte à l'autonomie communale de la recourante n'est pas justifiée par l'application de l'article 67 LAC.

5. En définitive, en l'absence de toute justification légale à l'ingérence de l'autorité cantonale dans l'autonomie de la commune recourante, force est de constater que l'arrêté attaqué a été pris en violation de l'article 2 LAC. Le recours sera donc admis et l'arrêté attaqué annulé. La cause sera renvoyée au Conseil d'Etat pour nouvelle décision au sens des considérants.

6. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du Conseil d'Etat, qui succombe (art. 87 LPA). Conformément à la jurisprudence du Tribunal de céans, la commune de Vandoeuvres n'étant pas une ville de plus de 10'000 habitants (ATA/813/2003 du 4 novembre 2003), une indemnité de procédure de CHF 2'000.- lui sera allouée, à charge de l'Etat de Genève.

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 octobre 2005 par la commune de Vandoeuvres contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 14 septembre 2005 ;

au fond :

l'admet ;

annule l'arrêté attaqué, et renvoie le dossier au Conseil d'Etat pour nouvelle décision au sens des considérants ;

met à la charge du Conseil d'Etat un émolument de CHF 1'500.- ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 2'000.- à la commune de Vandoeuvres, à charge de l'Etat de Genève ;

communique le présent arrêt à Me Pierre-Louis Manfrini, avocat de la commune de Vandoeuvres, ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :	la vice-présidente :
M. Tonossi	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :