RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4180/2022-EXP **ATA/872/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 22 août 2023

dans la cause

A_____ **recourant**
représenté par Me Cédric LENOIR, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT **intimé**

EN FAIT

A. **a.** A_____ est propriétaire de la parcelle n° 4'591, feuille 20, de la commune de _____ (ci-après : la commune), d'une superficie de 343 m^2, à l'adresse _____, depuis le 16 décembre 2015.

La parcelle se situe en zone de développement 4B, depuis le 15 novembre 1958.

Sur cette parcelle est notamment érigée une habitation à un seul logement d'une surface au sol de 69 m^2.

b. Le 15 décembre 2015, la notaire de A_____ a soumis au Conseil d'État, soit pour lui l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF), l'acte de vente à terme conclu les 10 et 15 décembre 2015, dès lors que l'immeuble en question était grevé d'un droit de préemption en faveur de l'État. Le prix convenu pour le terrain était de CHF 520'330.-. Parallèlement, un contrat d'entreprise générale a été conclu entre A_____ et la vendeuse ayant pour objet la construction d'une villa, pour un montant de CHF 830'090.-. A_____ a également supporté les frais de mise en valeur dus à la vendeuse d'un montant de CHF 149'580.-.

Le prix total d'acquisition était donc de CHF 1'500'000.-.

c. Le 23 décembre 2015, l'OCLPF a informé la notaire que le Conseil d'État renonçait à exercer son droit de préemption.

La commune en a fait de même le 18 janvier 2016.

d. Le 15 septembre 2022, A_____, en qualité de vendeur, et B_____ et C_____, en qualité d'acquéreurs, ont conclu un acte de vente à terme portant sur la parcelle précitée.

L'acte de vente à terme était assorti d'un droit d'emption échéant au 17 juillet 2023, et conclu pour un prix de CHF 2'250'000.-.

B. **a.** Le 15 septembre 2022, le notaire de A_____ a transmis au Conseil d'État une copie de l'acte de vente à terme précité.

b. Le 3 octobre 2022, l'OCLPF a informé A_____ que l'État de Genève étudiait la possibilité de se porter éventuellement acquéreur de la parcelle, en conformité avec les art. 3 et ss de loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05).

Le prix convenu entre les intéressés, soit CHF 2'250'000.-, semblait supérieur aux normes admissibles en zone de développement, notamment au regard de la

pratique administrative PA/SI/001.06 « Prix admis dans les plans financiers pour les terrains sis en zone de développement » de l'OCLPF.

Il était demandé de communiquer les éléments constitutifs dudit prix.

Le même courrier a été adressé aux acquéreurs.

c. Le 11 octobre 2022, A_____ a informé l'OCLPF que le prix de CHF 2'250'000.- correspondait à la valeur vénale de la parcelle, une part de CHF 50'000.- dans ce prix constituait la commission de courtage.

Le prix de vente avait été déterminé :

- sur la base du coût d'acquisition (CHF 1'500'000.- en 2015) et d'amélioration de la maison (travaux pour un montant de CHF 232'000.- entre 2016 et 2019), auquel il avait été ajouté une plus-value de 22% ;

- la croissance du marché immobilier en lien avec la proximité de la gare de Chêne-Bourg et l'évolution des prix immobiliers à la suite de la crise du Covid-19 ;

- sur la base des conditions normales du marché ;

- et de la réaction du marché, les acquéreurs ayant formulé une offre le 15 août 2022 après une mise sur le marché de la parcelle en juillet 2022, et ayant obtenu un crédit bancaire auprès d'une banque au prix de CHF 2'250'000.-.

La parcelle en question ne faisait pas encore l'objet d'un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ), de sorte que la densification semblait encore lointaine, à plus forte raison que le foncier était très majoritairement détenu par des propriétaires privés dans ce périmètre. La réalisation de logements d'utilité publique (ci-après : LUP) dans un avenir déterminable semblait ainsi illusoire.

d. Entre les 14 et 19 octobre 2022, des échanges de courriels sont intervenus entre le conseil de A_____ et l'OCLPF portant sur l'organisation d'une séance entre les parties et sur leurs positions respectives.

D'autres courriels ont été échangés entre les 19 octobre et 21 décembre 2022 portant notamment sur le contenu de l'entretien du 17 octobre 2022.

e. Le 17 octobre 2022, l'OCLPF a accueilli A_____ et son conseil pour évoquer la problématique.

Le même jour, les acquéreurs ont également été reçus par l'OCLPF lors d'un entretien séparé.

Aucun procès-verbal de ces entretiens n'a été tenu.

L'OCLPF a toutefois envoyé un courriel, faisant suite à cette séance, au conseil de A_____ expliquant que, dans les conditions actuelles, la transaction ouvrait un droit de préemption légal au profit de l'État de Genève. Deux clauses devaient être insérées dans l'acte notarié pour que l'État de Genève renonce à exercer son droit. Ainsi, une correction du prix sous forme de décomposition devait être effectuée et le développement de la part des acquéreurs dans un délai à fixer après l'entrée en force du futur PLQ affectant la parcelle en cause devait être garanti. L'OCLPF pouvait articuler un prix de l'ordre de CHF 1'600'000.-, sous réserve de la prise en compte de la pratique 32% et des frais annexes. Afin de consolider l'estimation, il demandait à A_____ des pièces (notamment un reportage photographique de la villa, les devis et factures justifiant le montant des travaux à plus-value et tout investissement pouvant être valorisé dans l'estimation ainsi que le contrat d'entreprise générale).

f. Toujours le 17 octobre 2022, les acquéreurs ont indiqué à l'OCLPF que la maison qu'ils souhaitaient acheter était « parfaite » selon leurs critères de recherche. Ils souhaitaient trouver une maison où « vivre et idéalement laisser à [leurs] enfants ».

Le prix initial était de CHF 2'290'000.- mais après discussions, il avait été ramené à CHF 2'250'000.-.

Il leur était difficile, voire impossible de déterminer si ce prix était correct ou non dans la mesure où le bien n'avait jamais été mis sur le marché, que A_____ ne leur avait pas transmis les factures des travaux, que les négociations donnaient l'impression qu'un prix plus bas aurait été possible et que leur banque avait certes accepté le financement, mais avec un amortissement accéléré du prêt hypothécaire.

La décision de préempter appartenait à l'État. Si l'OCLPF estimait que le prix n'était pas correct, il convenait d'agir. Ils craignaient que l'État agisse à l'avenir pour un prix beaucoup plus bas que celui qu'ils devaient payer, ce qui les mettrait en difficultés financières.

g. Le 21 octobre 2022, A_____ a transmis à l'OCLPF les documents demandés.

Il contesterait judiciairement toute décision de préemption intervenant à un prix inférieur à la valeur vénale du bien (soit le prix de la transaction), cela jusqu'au Tribunal fédéral si nécessaire.

h. Par décision du 9 novembre 2022, le Conseil d'État a informé A_____ qu'il exerçait son droit de préemption sur la parcelle n° 4'591 de la commune, pour un prix de CHF 1'600'000.-.

Il ressortait de l'analyse de l'OCLPF que le prix convenu dans l'acte de vente à terme, soit CHF 2'250'000.-, était nettement supérieur – soit de CHF 650'000.- – à

l'estimation réalisées par ce service en octobre 2022, conformément à sa pratique administrative PA/SI/001.06, et évaluant la parcelle en question à un montant de CHF 1'600'000.-.

De plus, le caractère densifiable de la parcelle était avéré, conformément aux normes applicables à la zone de développement. Ainsi, le projet des acquéreurs de s'installer dans la villa existante allait à l'encontre de cet objectif. L'exercice du droit de préemption légal de l'État de Genève était donc pleinement justifié.

De même, l'exercice du droit de préemption poursuivait également l'intérêt public consistant en la lutte contre la spéculation en zone de développement. Au vu du prix convenu entre les parties, nettement supérieur à l'estimation réalisée par l'OCLPF, le droit de préemption légal était, pour ce motif également, pleinement justifié.

L'exercice du droit de préempter était donc motivé par le fait que la parcelle n° 4'591, sise en zone de développement 4B à proximité immédiate des transports publics, disposait d'un potentiel de densification, conformément aux normes de la zone de développement, et à la LGL en vue de la construction de LUP. Le prix de la transaction s'avérait nettement supérieur – soit à concurrence de CHF 650'000.- – à l'estimation réalisée par l'OCLPF. Le prix convenu, dépassant largement les normes admissibles en zone de développement, s'inscrivait donc en contradiction totale avec l'intérêt public visant la lutte contre la spéculation en zone de développement.

À défaut d'acceptation de ce prix, l'État de Genève prenait la décision de recourir à la procédure d'estimation du prix devant le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), conformément à la législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, selon la procédure prévue par la LGL.

C. **a.** Par acte du 9 décembre 2022, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée, concluant, préalablement, à la confirmation de l'effet suspensif au recours, subsidiairement à sa restitution, à l'audition des acquéreurs évincés et à celle de trois collaboratrices de l'OCLPF ayant travaillé sur le dossier. Principalement, la décision attaquée devait être annulée.

La décision violait l'art. 4 LGL et l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), relatif au droit d'être entendu. Le courrier de l'OCLPF du 3 octobre 2022 l'invitant à se déterminer sur l'exercice du droit de préemption et le montant de la transaction n'était pas motivé. Il en allait de même de la décision qui ne donnait pas plus d'informations sur la contrariété au droit de la transaction prévue et la justification d'une préemption CHF 600'000.- moins cher que le prix de transaction. Alors que les documents demandés par l'OCLPF lui avaient été transmis le 21 octobre 2022, il s'était vu

opposer un silence total sans aucune possibilité de savoir quelle était finalement l'estimation retenue par ce service. Son droit d'être entendu avait été gravement violé puisque les éléments indispensables à sa prise de position sur la décision envisagée ne lui avaient jamais été communiqués. Il ne savait d'ailleurs toujours pas ce qui permettait à l'État d'affirmer que le prix de la transaction serait spéculatif. De plus, la position des acquéreurs ne lui avait pas été transmise.

Il n'existait pas de base légale, ni d'intérêt public, pour fonder l'exercice du droit de préemption dans le seul but de contrôler le prix des transactions, cela à plus forte raison que le Tribunal fédéral avait nié à l'État de Genève le droit d'appliquer des prix de terrain arbitrairement fixés par lui sans tenir compte de la véritable valeur vénale d'un terrain. Le Conseil d'État se limitait à relever qu'un PLQ était en cours d'élaboration non pas sur le périmètre de la parcelle acquise, mais en face. La proximité immédiate de la gare de Chêne-Bourg, de la voie verte et des lignes de tram 12 et 17 était sans pertinence sur la possibilité concrète de densifier ou non la parcelle et son périmètre. Rien n'avait été dit sur la densité attendue dans ce périmètre ou encore ce qui pourrait, même vaguement, être construit à cet endroit. De plus, la maison était mitoyenne à celle érigée sur la parcelle voisine appartenant à un particulier et il était impossible de déterminer dans quel délai l'État de Genève pourrait s'en porter acquéreur.

La décision violait également le principe de la proportionnalité. Plutôt que d'exercer un droit de préemption de manière anticipée, l'État pourrait exproprier le futur propriétaire lorsqu'il aura réellement besoin de la parcelle pour débloquer un développement immobilier. L'État éviterait de rester inutilement propriétaire pendant de longues années en louant à des tiers, ce qui n'était pas sa vocation ni l'intérêt public poursuivi par la LGL, et lui éviterait d'être exproprié à perte sans que cela ne soit nécessaire pour permettre la réalisation d'un projet immobilier dont les contours ne seraient pas connus avant dix ans au mieux. Que l'État de Genève préempte d'ores et déjà ou dans dix ans ou vingt ans, il aurait encore la faculté d'acquérir quand il le souhaitait la parcelle au prix de CHF 1'600'000.-. Par ailleurs, les deux possibilités évoquées lors de la réunion du 17 octobre 2022 pour que l'État renonce à préempter n'avaient jamais été mises en œuvre. *Prima facie*, la valeur retenue par l'État ne respectait pas le principe de la proportionnalité, puisque cela le forçait à vendre à perte. Il incombait à l'État de démontrer que le prix de vente était surfait et spéculatif, respectivement qu'il entraverait concrètement la réalisation de LUP. L'exercice du droit de préemption dans de telles conditions revenait à nationaliser le sol.

Au moment de l'acquisition et de la construction de la villa pour un coût initial d'environ CHF 1'500'000.- en 2015, l'OCLPF n'avait émis aucune réserve quant au fait que la parcelle serait amenée à faire prochainement l'objet d'une densification. L'État faisait ainsi preuve d'un comportement contradictoire puisqu'il avait délivré les autorisations de construire nécessaires à la réalisation de la maison et avait

autorisé la vente de la parcelle dans le but – expressément stipulé dans l'acte de vente – de construire une villa neuve. À cette époque, le plan directeur cantonal 2030 (ci-après : PDCn 2030) avait déjà été adopté, de sorte que l'État avait déjà connaissance du fait que le périmètre serait un jour densifié et que la gare de Chêne-Bourg serait réalisée à proximité. L'exercice du droit de préemption sur une villa dont la construction avait été autorisée sept ans plus tôt consacrait un abus de droit.

b. Le 24 février 2023, le Conseil d'État a conclu au rejet du recours.

Les deux motifs de la décision de préemption (le projet de vente allait à l'encontre de l'objectif de densification de la zone de développement et la lutte contre la spéculation en zone de développement) avaient été portés à la connaissance du recourant dans la lettre du 3 octobre 2022 et dans un courriel du 14 octobre 2022. L'intéressé avait eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises sur ces deux motifs aussi bien par écrit qu'oralement. Le prix de CHF 1'600'000.- avait été communiqué par courriel le 17 octobre 2022. Ce prix correspondait au montant auquel le Conseil d'État avait décidé d'exercer son droit de préemption, après la prise en compte de l'ensemble des éléments reçus. Aucune solution amiable ne pouvait être trouvée s'agissant du prix compte tenu de la position de A_____ exprimée dans le courriel du 21 octobre 2022. Au surplus, celui-ci avait pu se déterminer dans le cadre de la procédure de recours.

La jurisprudence confirmait que l'autorité n'était pas tenue de démontrer l'existence d'un projet détaillé au moment de l'exercice de son droit de préemption. L'existence d'un PLQ n'était pas une condition à l'exercice de ce droit. Au vu du potentiel de la densification de la parcelle n° 4'591 et plus largement du secteur du Peigne, et de la proximité immédiate de la gare de Chêne-Bourg, la volonté de densifier la parcelle en cause et la faisabilité de cette densification étaient parfaitement démontrées. La décision de préemption répondait ainsi pleinement à l'intérêt public visant l'acquisition de terrains pour la construction de LUP et correspondait aux objectifs cantonaux et communaux. Au vu de la pénurie de logements dans le canton et du faible taux de potentiel à construire sur celui-ci, l'argument de la faiblesse du potentiel de densification de la parcelle tombait à faux. La jurisprudence retenait que les obstacles que pouvaient constituer les parcelles voisines et l'incertitude relative à la difficulté à les surmonter n'étaient pas un argument valable.

Le recourant méconnaissait la jurisprudence et la doctrine selon lesquelles une décision de préemption pouvait poursuivre – simultanément ou non – deux intérêts publics différents, soit celui de l'acquisition de terrains en vue de la construction de LUP, respectivement celui visant la lutte contre les prix excessifs en zone de développement. De plus, le prix prévu dans l'acte de vente était largement supérieur à l'estimation à laquelle avait procédé l'OCLPF en octobre 2022, conformément à sa pratique administrative. Le motif du caractère excessif

du prix de la transaction et de la lutte contre la spéculation foncière était donc parfaitement fondé. A_____ faisait une confusion respectivement entre préemption et fixation du prix de préemption et entre préemption et expropriation. De plus, la jurisprudence fédérale citée n'était pas transposable au présent dossier. Elle concernait une procédure d'expropriation faisant suite à une décision de préemption entrée en force. Les griefs émis portant sur le prix de préemption, respectivement quant à la valeur vénale du bien, n'étaient pas recevables.

Le recourant avait refusé de revoir le montant du prix convenu dans l'acte de vente à terme selon son courriel du 21 octobre 2022. Il était donc de mauvaise foi lorsqu'il soutenait qu'il n'aurait pas été en mesure, du fait de l'OCLPF, d'étudier l'éventuelle solution amiable que celui-ci lui avait exposée à bien plaire. De plus, il était contradictoire et choquant que l'intéressé suggère que l'État aurait dû sursoir à la décision et procéder à brève échéance à une expropriation envers les acheteurs.

Aucune inexactitude ou renseignement erroné ne pouvait lui être reproché. Les offices compétents avaient usé de toutes les possibilités offertes par le législateur pour empêcher la construction de la villa sur la parcelle n° 4'591. La demande d'autorisation de construire DD 1_____ avait dans un premier temps fait l'objet d'un refus conservatoire. L'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) avait souligné que le projet de construction contrevenait aux objectifs de la zone de développement et ses objectifs de densification. L'office de l'urbanisme avait par ailleurs préavisé négativement le projet car il n'était pas conforme aux objectifs de la zone de développement. Par la suite, dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisations de construire ultérieures (DD 1_____/2 et DD 1_____/3), la direction de la planification directrice cantonale et régionale avait toujours pris le soin de remarquer que le projet n'était pas conforme à la zone de développement 4B. De plus, lors de la vente à terme en 2015, l'OCLPF n'avait pas pu anticiper que A_____ engagerait des frais supplémentaires par rapport au montant total. Le montant total indiqué dans cet acte de 2015 – soit CHF 1'500'000.- si l'on prenait en compte les frais de « mise en valeur » de CHF 149'580.- –, demeurait inférieur, de CHF 100'000.-, au prix auquel le Conseil d'État avait exercé le droit de préemption. Il était de plus indiqué dans l'acte de vente à terme de 2015 que la parcelle était soumise de manière permanente au droit de préemption prévu par la LGL. Le courrier de renonciation de l'OCLPF du 23 décembre 2015 rappelait que la parcelle se situait en zone de développement avec les obligations qui en découlaient. Au vu de ces éléments, le recourant ne pouvait pas invoquer un comportement contradictoire de l'État de Genève pour tenter de faire supporter à ce dernier les risques qu'il avait pris sciemment, malgré les mises en garde et informations successives des offices compétents.

c. Le 15 mai 2023, A_____ a répliqué, persistant dans ses conclusions.

Il avait récemment commis un expert neutre et indépendant afin de faire évaluer la valeur vénale de sa propriété. Selon l'expertise du 9 janvier 2023, la valeur vénale objective était comprise entre CHF 2'200'000.- et CHF 2'250'000.-.

Il apparaissait choquant de considérer que le prix de transaction serait dès lors excessif, ceci sans même avoir apporté la moindre démonstration au moment de l'exercice du droit de préemption du caractère spéculatif. La question du prix était décisive et ne pouvait être écartée d'un simple « revers de main », au motif qu'elle serait traitée dans le cadre de la procédure ultérieure en fixation du prix.

Considérer que les tabelles administratives de l'OCLPF avaient force de loi pour apprécier le caractère spéculatif du prix de la transaction, mais pas pour estimer la valeur vénale du bien dans le cadre de l'expropriation présentait une contradiction indépassable dans la systématique légale.

Dans l'hypothèse probable où la valeur du bien serait fixée à CHF 2'200'000.-, l'État aurait préempté au motif d'un prix excessif selon ses tabelles, prix qu'il serait finalement contraint de verser à l'exproprié à l'issue de la procédure d'estimation. Ainsi, l'objectif initialement poursuivi (maintenir artificiellement bas le prix des logements en contrôlant le prix des transactions) serait rendu inopérant par l'obligation pour l'État de verser *in fine* la valeur vénale du bien exproprié. Cette valeur devrait automatiquement être reportée dans les futurs plans financiers d'une opération de densification et l'intervention de l'État aurait été sans aucun effet sur l'intérêt public avancé pour justifier la préemption.

La chambre administrative devait revenir sur sa jurisprudence, au motif spécifique du cas particulier qui résidait dans le fait qu'aucune estimation de sa parcelle ne lui avait été fournie par l'OCLPF avant et après qu'il avait produit tous les documents propres à fonder le prix de la transaction qui n'avait pas évolué (CHF 1'600'000.-), signe que ce service n'avait procédé à aucune estimation spécifique des données concrètes du dossier, mais s'était contenté de faire une estimation grossière allant dans le sens de ses propres intérêts.

Compte tenu de l'inaction coupable de l'État de Genève quant à l'adoption dans les délais de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) d'un PLQ, de la délivrance de trois autorisations de construire successives pour la villa en 2012, 2015 et 2016, de l'absence d'exercice du droit de préemption en 2015 alors que l'impératif de densification était déjà connu et de l'absence totale d'information de l'acquéreur sur le risque de préemption, l'État de Genève avait adopté un comportement contradictoire à son égard. Il avait pris ses dispositions en fonction de ces faits et se croyait légitimement protégé de l'exercice du droit de préemption et de l'expropriation de sa maison à l'occasion de la revente de son bien.

Nonobstant sa volonté supposée de densifier le périmètre en cause, l'État continuait à autoriser la construction de villas neuves en zone de développement dans le périmètre. De plus, rien ne permettait d'indiquer que les collectivités publiques pourraient à court ou moyen terme développer elles-mêmes le quartier selon un plan localisé qui n'avait toujours pas été mis à l'enquête. Ainsi, l'exercice du droit de préemption dans le cadre de la transaction en cause, mais pas à l'occasion de nombreuses autres transactions dans le même secteur, constituait une violation du principe de l'égalité de traitement.

d. Le 30 mai 2023, l'intimé a dupliqué, persistant dans ses conclusions.

Le recourant continuait à opérer une confusion entre l'institution de la préemption et celle de la fixation du prix. Le litige n'avait pas pour objet la fixation du prix de préemption, compétence dévolue au TAPI. De plus, la méthode d'estimation de l'expert était critiquable. Celle-ci se basait uniquement sur quatre biens, dont il apparaissait qu'un seul présentait – *a priori* – des caractéristiques similaires à la parcelle n° 4'591. L'expertise ne tenait en outre pas compte des pratiques administratives de l'OCLPF applicables.

Le dossier était similaire à celui traité récemment par la chambre administrative.

Une douzaine de parcelles situées dans ce secteur était en mains de l'État en vue de leur développement conformément aux normes de la zone de développement 4B, comme au PDCn 2030 et au plan directeur communal, identifiant tous deux le secteur du Peigne comme prioritaire de densification. La décision de préempter était dès lors parfaitement justifiée par l'intérêt public à l'acquisition de terrains, en vue de la construction de LUP, et permettrait de préserver le potentiel constructible de la zone de développement.

e. Le 8 juin 2023, le recourant a demandé à ce qu'une expertise judiciaire visant à déterminer la valeur du bien préempté soit ordonnée.

L'intimé ne pouvait pas soutenir que le caractère excessif du prix de la transaction était un motif d'exercice du droit de préemption, en s'appuyant sur ses propres valeurs pour déterminer le caractère excessif de ce prix, tout en soutenant que l'examen du prix n'interviendrait qu'au stade de la procédure ultérieure en fixation du prix. Cela reviendrait à instaurer un cas de préemption dont aucun examen judiciaire ne serait possible.

La méthode utilisée par l'expert était correcte.

Le Conseil d'État faisait preuve de mauvaise foi en indiquant que sa décision de préempter se basait aussi sur sa volonté de maîtriser le foncier alors que seule la question du prix avait été invoquée. Il était évident que l'intimé n'aurait jamais exercé son droit de préemption si le prix n'avait pas été excessif à ses yeux. En

témoignait la proposition de l'OCLPF selon laquelle il y renoncerait si les parties consentaient à réduire le prix de vente ou à le justifier.

L'État de Genève ne pouvait pas reprocher aux promoteurs, et encore moins au recourant, d'avoir mis en œuvre une autorisation de construire délivrée en toute légalité parce qu'aucun PLQ n'avait pu être adopté ou mis à l'enquête dans les délais légaux. Il y avait une grande contradiction à soutenir qu'il suffirait qu'une parcelle soit située en zone de développement pour justifier le besoin de densification de l'État tout en constatant que ladite parcelle n'a jamais fait l'objet de préemption depuis 1958 et que des villas mitoyennes ont été autorisées sur les parcelles voisines. L'État aurait dû intervenir dès 1958 pour éviter que les villas du périmètre puissent s'échanger successivement à des prix supérieurs, ce qu'il n'avait pas fait. Faire « payer » uniquement le dernier propriétaire en ayant permis à tous les précédents d'encaisser des plus-values substantielles constituait un comportement contradictoire et une inégalité de traitement intolérables.

Si l'intérêt public poursuivi par l'exercice du droit de préemption pouvait, sur le principe, être compréhensible, il n'était pas admissible dans ce dossier avec des conséquences aussi désastreuses pour lui.

f. Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Sauf disposition légale contraire, le recours a effet suspensif à moins que l'autorité qui a pris la décision attaquée n'ait ordonné l'exécution nonobstant recours (art. 66 al. 1 LPA).

Tel n'est pas le cas en l'espèce, et l'intimé n'a pas contesté que le recours a eu effet suspensif, de sorte qu'il n'y a pas lieu de le constater.

La conclusion y tendant est ainsi sans portée.

3. Dans le corps de son mémoire de recours, le recourant propose son audition. Il a également conclu à l'audition des acquéreurs et de trois collaboratrices de l'OCLPF ayant travaillé sur son dossier. Enfin, dans ses ultimes écritures, il a demandé à ce qu'une expertise judiciaire soit ordonnée.

3.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir

qu'il y soit donné suite (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b). Ce droit ne s'étend qu'aux éléments pertinents pour l'issue du litige et n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 131 I 153 consid. 3).

En outre, il n'implique pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1).

3.2 En l'espèce, le recourant a eu l'occasion de s'exprimer devant l'OCLPF et la chambre de céans, et de produire toute pièce utile. Il n'expose pas quels éléments supplémentaires son audition apporterait à l'instruction de la cause qu'il n'aurait pas pu développer par écrit, étant précisé qu'il a déjà eu l'occasion d'expliquer pour quels motifs il estimait que la décision attaquée devait être annulée.

Les acquéreurs se sont déterminés par-devant l'OCLPF. Leur position est donc connue, ils ont en effet expliqué, dans leur courrier du 17 octobre 2022, que l'État devait intervenir si le prix n'était pas correct. Le « pire », pour eux, serait l'intimé n'agisse pas sur cette transaction, mais à l'avenir avec un prix beaucoup plus bas, ce qui les mettrait en difficulté financière. Il n'est donc pas nécessaire de procéder à leur audition, notamment par rapport au courriel de l'OCLPF du 17 octobre 2022.

Les courriels produits par les parties permettent à la chambre de céans de résumer la position de ces dernières sur ce qui a été dit lors de la séance du 17 octobre 2022. En tout état de cause et comme il sera vu ci-dessous, cette séance n'a aucune influence sur le sort du litige.

Enfin, comme cela ressort des considérants qui suivent, la question de la valeur réelle de la parcelle n° 4'591 excède l'objet du litige, de sorte qu'une expertise judiciaire ne se justifie pas.

Il ne sera donc pas fait droit aux requêtes de mesures d'instruction.

4. Le recourant fait grief à l'intimé d'avoir violé son droit d'être entendu par l'absence de motivation du courrier du 3 octobre 2022 l'invitant à se déterminer sur l'exercice du droit de préemption et son prix. De plus, les éléments indispensables à sa prise de décision ne lui auraient jamais été communiqués. Il ne savait toujours pas ce qui permettait à l'intimé d'affirmer que le prix de la transaction était spéculatif.

4.1 Selon l'art. 4 al. 2 LGL, lorsque le Conseil d'État ou la commune envisage d'exercer son droit de préemption, le préempteur doit interpeller préalablement le

propriétaire et le tiers acquéreur en leur faisant part de ses intentions et leur offrir la possibilité de faire valoir leurs moyens

4.2 Le droit d'être entendu, comme mentionné *supra*, est garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 41 LPA, et sert non seulement à établir correctement les faits, mais constitue également un droit indissociable de la personnalité garantissant à un particulier de participer à la prise d'une décision qui touche sa position juridique. Il comprend, en particulier, le droit pour la personne concernée de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. En tant que droit de participation, le droit d'être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 129 II 497 consid. 2.2). L'étendue du droit de s'exprimer ne peut pas être déterminée de manière générale, mais doit être définie au regard des intérêts concrètement en jeu. L'idée maîtresse est qu'il faut permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 111 Ia 273 consid. 2b ; 105 Ia 193 consid. 2b/cc).

4.3 Le droit d'être entendu comprend également le droit d'obtenir une décision motivée (ATF 142 II 154 consid. 4.2 ; 141 V 557 consid 3.2.1). L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 142 II 154 consid. 4.2 ; 141 V 557 consid 3.2.1). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée ; la motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision. En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et les références citées).

4.4 Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1). La réparation d'un vice de procédure en instance de recours et, notamment, du droit d'être entendu, n'est possible que lorsque l'autorité dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 142 II 218 consid. 2.8.1). Elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 126 I 68 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_819/2018 du

25 janvier 2019 consid. 3.8) ; elle peut cependant se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; ATA/1194/2019 du 30 juillet 2019 consid. 3c et les arrêts cités).

En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/1108/2019 du 27 juin 2019 consid. 4c et les arrêts cités).

4.5 Le recours à la chambre administrative ayant un effet dévolutif complet, celle-ci dispose d'un libre pouvoir d'examen en fait et en droit (art. 61 LPA). Celui-ci implique la possibilité de guérir une violation du droit d'être entendu, même si l'autorité de recours n'a pas la compétence d'apprécier l'opportunité de la décision attaquée (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral du 12 mai 2020 8C_257/2019 consid. 2.5 et les références citées), sous réserve que ledit vice ne revête pas un caractère de gravité (arrêts du Tribunal fédéral 8C_541/2017 du 14 mai 2018 consid. 2.5 ; ATA/872/2022 du 30 août 2022 consid. 4c ; ATA/447/2021 du 27 avril 2021 consid. 6c). La réparation d'un vice de procédure en instance de recours peut se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; ATA/1194/2019 du 30 juillet 2019 consid. 3c).

4.6 En l'espèce, dans son courrier du 3 octobre 2022, l'intimé, soit pour lui l'OCLPF, a interpellé le recourant l'informant qu'il étudiait la possibilité de se porter éventuellement acquéreur de la parcelle en cause et l'invitait à faire valoir son point de vue sur le prix convenu entre les parties, lequel semblait supérieur aux normes admissibles en zone de développement, notamment au regard de la pratique administrative PA/SI/001.06 « Prix admis dans les plans financiers pour les terrains sis en zone de développement ».

Certes, ce courrier ne fait pas état de l'objectif de densification de la zone de développement. Néanmoins, dans un courriel du 14 octobre suivant – antérieur à la décision attaquée –, l'OCLPF a précisé au recourant, faisant référence au courrier précité, que le « périmètre [était] voué à un développement futur ». Le courrier du 3 octobre 2022 ne fait pas non plus mention de l'estimation du prix. Toutefois, celle-ci a été communiquée au recourant non pas au moment de la notification de la décision attaquée – comme il le soutient – mais dans un courriel antérieur de l'OCLPF daté du 17 octobre 2022. Le recourant n'ignorait donc pas les motifs et les détails justifiant l'exercice du droit de préemption en amont de la décision attaquée.

De plus, à la suite de l'interpellation du 3 octobre 2022, le recourant a pu se déterminer amplement, de manière complète et détaillée sur tous les motifs qu'il considère comme essentiels devant l'OCLPF et la chambre de céans. Il a en effet fait valoir sa position par courrier du 11 octobre 2022, lors de l'entretien le 17 suivant, puis notamment dans un courriel daté du jour suivant. Dans ce courriel, il met d'ailleurs en avant « la spoliation du patrimoine des administrés » au profit de la mise en œuvre de l'intérêt public poursuivi par l'OCLPF à développer des périmètres selon les règles fixées notamment par la LGL, preuve que ce motif ne lui était pas inconnu.

Enfin, le recourant n'a pas été empêché ni de recourir contre la décision de l'intimé, ni de faire valoir efficacement ses arguments au cours de la présente procédure, ce qui implique que les potentielles violations de son droit d'être entendu, pour autant qu'elles existent notamment par rapport au courrier des acquéreurs, se trouveraient ainsi réparées.

Les griefs tirés d'une absence de motivation et plus largement d'une violation du droit d'être entendu sont partant mal fondés.

5. Le recourant prétend que la décision querellée ne respecterait pas l'art. 3 al. 1 LGL. La construction de LUP sur sa parcelle dans un avenir plus ou moins proche n'aurait pas été démontrée. Ces deux griefs se confondent, dans la mesure où la base légale permettant l'exercice du droit de préemption impose l'existence d'un intérêt public consistant en la construction de LUP. Ils seront donc examinés simultanément.

5.1 La LGL a pour but de permettre à l'État d'encourager la construction de LUP et d'améliorer la qualité de l'habitat, par le biais d'acquisitions de terrains, de financements de projets de constructions et de contrôle des loyers (art. 1 LGL). La loi instaure à cet effet un droit de préemption et d'expropriation en faveur de l'État et des communes (art. 2 LGL). Ce droit s'applique notamment aux biens-fonds situés, comme en l'espèce, en zone de développement (art. 3 LGL).

5.2 Les zones de développement trouvent leur origine dans un projet de loi de 1956 créant un périmètre d'expansion de l'agglomération urbaine élaboré par le Conseil d'État. Dans son rapport relatif à ce périmètre, l'exécutif cantonal indiquait la nécessité de disposer d'espaces permettant la construction d'immeubles tout en évitant la spéculation immobilière (MGC 1956, p. 2022). Pour le Grand Conseil, il existait un lien étroit entre la création d'une zone de développement de l'agglomération urbaine et la politique de lutte contre la pénurie de logements. L'État avait ainsi une volonté claire d'éviter que la politique du logement ne soit entravée par une hausse excessive des prix des terrains. Les amendements successifs apportés à cette loi ont consisté à veiller à ce que la création de la zone de développement de l'agglomération urbaine, en libérant des terrains en vue de la construction de logements, ne se traduise pas par une

spéculation allant à fins contraires de la politique menée par l'État. Dans cette optique, un contrôle des prix des terrains en zone de développement a été introduit (MGC 1972, p. 412). De même, l'État a obtenu un droit de préemption légal sur les terrains dans cette zone.

Ce droit de préemption, prévu à l'art. 3 LGL, est destiné notamment à empêcher des opérations spéculatives qui seraient contraires au rôle de la zone de développement. Le but des zones de développement est donc de maîtriser les prix des terrains situés dans ces zones afin de favoriser la construction de logements bon marché (MGC 1977, p. 2018) tout en assurant une densification harmonieuse et raisonnable de certains secteurs du canton (ATA/1439/2017 du 31 octobre 2017 consid. 4e). Dans ce but, l'État contrôle le prix des terrains, le coût de construction des immeubles, le type de logements à construire, le prix de vente éventuel ou encore le montant du loyer futur des logements construits. La fixation des prix et loyers intervient sous la forme de directives administratives de l'OCLPF, ayant leur fondement à l'art. 5 LGZD. Elles sont accessibles sur internet (François BELLANGER, Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève, in Bénédict FOËX [éd.], Planification territoriale, Droit fédéral et spécificités cantonales, 2013, p. 92 et 93 et les références citées).

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. 150). D'une manière générale, la jurisprudence a admis la constitutionnalité du droit de préemption des art. 3 ss LGL (ATF 142 I 76 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 du 24 novembre 2008 consid. 3.3 in SJ 2009 I 257 et les arrêts cités).

5.3 Selon l'art. 3 al. 1 LGL, le droit de préemption ne peut s'exercer « qu'aux fins de construction de logements au sens de la présente loi », soit « aux fins de construction de logements d'utilité publique » (art. 2 LGL). Ces logements sont énumérés de manière limitative à l'art. 16 LGL en trois catégories : HBM (immeubles d'habitation bon marché), HLM (immeubles d'habitation à loyers modérés) et HM (immeubles d'habitation mixte), ces derniers immeubles comprennent des logements avec subvention proportionnelle aux revenus des locataires et des logements sans subvention. Il fait l'objet d'une mention au registre foncier (art. 3 al. 2 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 présente loi est tenu d'en aviser immédiatement le Conseil d'État et la commune du lieu de situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte à l'office du registre foncier (art. 4 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'État notifie, de manière séparée, aux parties liées par l'acte son offre d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés par lui (art. 5 al. 1 let. c LGL). Il peut aussi notifier sa décision de renoncer à l'exercice du droit de préemption, soit sa décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte (art. 5 al. 1 let. a ou let. b LGL).

Faute d'accord amiable dans les cas visés notamment à l'art. 5 al. 1 let. c LGL, l'État peut 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 loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx-GE - L 7 05) (art. 6 LGL).

5.4 Dans sa jurisprudence relative à l'exercice de ce droit de préemption, le Tribunal fédéral a essentiellement connu des situations où la collectivité publique entendait, dans le cadre d'un processus d'urbanisation, procéder à la construction d'immeubles de logements ; ces opérations intervenaient sur des terrains non encore construits ou sur des parcelles pourvues de petites habitations ou d'installations industrielles qui n'étaient plus conformes à la densification accrue de la zone de développement (ATF 114 Ia 14 consid. 2c ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_30/2008 précité consid. 3.5 in SJ 2009 I 257 ; 1P.639/2004 in SJ 2005 I 545 consid. 4.2 ; 1P.552/1998 du 9 février 1999 consid. 4b ; 1P.676/1990 du 3 juin 1991 consid. 5b ; P/673/83 du 23 janvier 1985 consid. 5b).

Selon la jurisprudence, l'autorité qui exerce le droit de préemption ne doit pas nécessairement être à même de réaliser immédiatement des LUP sur la parcelle qu'elle entend acquérir. Les art. 3 ss LGL, qui s'inscrivent dans la politique définie à l'art. 1 LGL, confèrent au contraire un large pouvoir d'appréciation à la collectivité. Lors de chaque vente immobilière permettant l'exercice du 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 saurait obéir à des critères définis à l'avance et de manière précise : il convient de tenir compte de la situation concrète et des caractéristiques particulières du terrain concerné et de ses environs, et d'établir un pronostic sur les possibilités de bâtir, à moyen terme, des logements à l'emplacement considéré, en prenant en considération et éventuellement en anticipant les facteurs propres à influencer le développement du secteur. Au stade de l'exercice du droit de préemption, l'autorité n'a donc pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé. Elle doit toutefois rendre plausible l'existence d'un besoin précis, et tenir compte des possibilités réelles d'y satisfaire à l'emplacement envisagé, dans un avenir pas trop éloigné (ATF 142 I 76 consid. 3.4.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_30/2008 précité consid. 3.4 in SJ 2009 I 257 et la jurisprudence citée).

Les obstacles que peuvent constituer les parcelles voisines et l'incertitude relative à la difficulté de les surmonter n'étaient pas en soi un argument valable, d'une part parce que rien ne permettait de prévoir une attitude définitivement négative de la part des propriétaires concernés, et d'autre part parce que s'il fallait suivre le raisonnement contraire, l'État ne pourrait plus acquérir que des parcelles dont la superficie suffirait entièrement à édifier un 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 exigu, impliquant de multiples contraintes d'aménagement du territoire, ne donne à l'État qu'une marge de manœuvre restreinte. Au demeurant, si les négociations futures ne devaient pas permettre de trouver les moyens de surmonter ces obstacles, l'État pourrait encore faire usage de son droit d'expropriation (ATA/445/2012 du 30 juillet 2012 consid. 8d ; ATA/161/2008 du 8 avril 2008 consid. 10b ; ATA/557/2001 du 4 septembre 2001 consid 3c).

Dans plusieurs autres arrêts, il a été considéré que, dans la situation de pénurie aiguë de logements dont souffrait le canton de Genève, on ne saurait faire reproche à l'autorité de mettre en œuvre une politique de construction d'habitats susceptible d'enrayer les difficultés à travers une offre de logements sociaux à même de répondre aux besoins prépondérants de la population. La mise en œuvre de cette politique pouvait notamment passer par une planification coordonnée de l'ensemble des constructions qu'elle envisageait d'ériger sur les diverses parcelles dont elle était déjà propriétaire dans le secteur concerné, ce qui impliquait qu'elle obtienne la maîtrise globale de ce dernier, sans l'abandonner, fût-ce de manière sectorielle, à l'emprise de promoteurs privés (ATA/161/2008 du 8 avril 2008 consid. 10c ; ATA/591/2007 du 20 novembre 2007 consid. 9 ; ATA/800/2005 du 22 novembre 2005 consid. 8c).

Dans l'arrêt 1C_86/2015 du 20 avril 2016 consid. 3.1 publié en partie aux ATF 142 I 76, le Tribunal fédéral a confirmé l'ATA/970/2014 du 9 décembre 2014 et dit que la chambre de céans pouvait retenir que la parcelle en cause contenait encore un potentiel constructible, compte tenu de la crise du logement sévissant dans le canton de Genève et du faible taux de potentiel à construire sur la commune concernée. Il n'était ainsi pas déraisonnable de considérer que le potentiel constructible était encore suffisamment important pour justifier l'exercice du droit de préemption sur l'objet litigieux. La Cour cantonale était en outre en droit de retenir que, puisque l'autorité n'avait pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé, la commune avait rendu plausible la surélévation de l'immeuble, dans un avenir pas trop éloigné (consid. 3.4.3).

Dans un autre arrêt de la chambre de céans (ATA/585/2011 du 13 septembre 2011 consid. 5), il a été considéré que quand bien même le processus d'une modification de zone de développement 4B en zone de développement 3 venait de commencer, le Conseil d'État avait démontré, notamment en indiquant les autres cas dans lesquels il avait fait usage de son droit de préemption, vouloir poursuivre fermement l'urbanisation du secteur. Certes, cette dernière prendrait plusieurs années puisqu'elle impliquait tant une modification de zone que l'élaboration d'un PLQ. Cette durée ne pourrait toutefois qu'être abrégée par la maîtrise foncière, par l'État, d'une partie des parcelles concernées. De plus, le fait d'exercer le droit de préemption à ce stade permettait d'éviter une trop forte pression spéculative et dans ce sens, répondait aussi à un intérêt public (consid. 5).

Récemment, la chambre de céans a validé la décision de préemption d'une parcelle même si le Conseil d'État n'avait pas été en mesure de fournir un projet de construction détaillé, ni de déterminer une échéance précise pour réaliser son projet. La condition de l'intérêt public à la construction de LUP était réalisée, au vu du taux de vacance sur la commune (ATA/872/2022 précité).

Enfin, dans une jurisprudence ancienne, le Tribunal fédéral a considéré que la lutte contre la spéculation foncière, en lien avec des objectifs d'aménagement du territoire, était un intérêt public admissible (arrêt du Tribunal fédéral 1P.534/1991 consid. 3 du 11 mars 1992), y compris en zone à bâtir, en relation avec la construction de LUP.

5.5 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).

5.6 En l'espèce, contrairement à ce que soutient le recourant, la restriction à la garantie constitutionnelle de la propriété par l'exercice du droit de préemption cantonal repose sur une base légale claire et précise (art. 1 et ss LGL).

Il est par ailleurs constant que la parcelle litigieuse se trouve en zone de développement 4B, depuis le 15 novembre 1958. Elle est donc propre à permettre la construction de LUP.

L'existence d'un intérêt public à la réalisation de logements sociaux dans le canton de Genève est notoire. Il est de plus confirmé par les statistiques les plus récentes,

selon lesquelles le taux de vacance des logements est de 0,37% en 2022, (cf. Taux de vacance des logements dans le canton de Genève, depuis 1985, situation au 1er juin, en % ; disponible sous https://statistique.ge.ch/domaines/09/09_02 /tableaux.asp#7), soit inférieur au seuil de fluidité du marché (1,5 ou 2%) (ATA/298/2022 du 22 mars 2022 consid. 5 ; ATA/585/2011 du 13 septembre 2011 consid. 5).

Comme le relève le Tribunal fédéral, l'autorité n'a pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé. La jurisprudence requiert cependant de rendre plausible l'existence d'un besoin précis et de tenir compte des possibilités réelles d'y satisfaire à l'emplacement envisagé et dans un avenir pas trop éloigné (arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 précité consid. 3.4), ce qu'a fait en l'espèce l'intimé, dès lors qu'il indique que le secteur du Peigne – où est implantée la parcelle en cause – est amené à être densifié. En effet, le PDCn 2030 identifie celui-ci comme faisant partie du « Grand projet Chêne-Bourg – Chêne-Bougeries » et est visé par une « densification différenciée à dominante habitation de la zone villas », avec une priorisation d'ici 2030. Le plan directeur communal adopté le 14 décembre 2010 et approuvé par l'intimé le 16 mars 2011 indique d'ailleurs que la zone en question « recèle un potentiel à bâtir sous-exploité ». Il était ainsi proposé de densifier cette zone. Par ailleurs, outre le fait que l'intimé a démontré que la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif était propriétaire de plusieurs parcelles dans ce secteur, l'intimé a lui-même acquis ces dix dernières années les parcelles nos 2'103, 1'733, 4'046 et 4'060. Ces différentes acquisitions attestent de la volonté de toutes les parties prenantes à développer le secteur. Au surplus, la parcelle en question dispose d'une surface de 343 m^2, la construction potentielle d'un petit immeuble n'apparaît pas impossible. La jurisprudence fédérale a d'ailleurs confirmé qu'un potentiel de deux à cinq logements était suffisant pour admettre l'exercice du droit de préemption. Dans ce contexte, une densification sur la parcelle est donc théoriquement possible.

Le recourant souligne à cet égard que la villa est mitoyenne à celle érigée sur la parcelle voisine appartenant à un particulier, et qu'il est impossible de déterminer dans quel délai l'État de Genève pourrait s'en porter acquéreur. Son objection ne saurait prospérer dans la mesure où, comme rappelé ci-dessus, les obstacles que peuvent constituer les parcelles voisines et l'incertitude relative à la difficulté de les surmonter ne sont pas en soi un argument valable pour refuser l'exercice du droit de préemption.

Compte tenu de ces éléments, il existe un potentiel de densification sur la parcelle en cause, de sorte que l'exigence de l'intérêt public à la construction de LUP dans les zones de développement du canton est remplie. Au vu de la pénurie de logements et l'urgence à développer le potentiel constructible du canton, la

décision litigieuse permet d'atteindre concrètement le but d'intérêt public recherché.

S'agissant de la question du prix – qui n'est pas comme démontré ci-dessus le seul argument avancé par l'intimé pour intervenir dans la transaction – la chambre de céans rejoint les considérations de l'intimé sur le fait que la lutte contre la spéculation foncière constitue un des intérêts publics pouvant être invoqués pour justifier l'exercice du droit de préemption. La doctrine relève d'ailleurs que l'intérêt public à agir peut revêtir plusieurs formes et qu'il n'est pas nécessaire que les différents types d'intérêts publics soient réalisés simultanément (Thierry TANQUEREL, Le droit de préemption légal des collectivités publiques, op. cit., p. 156 interprété *a contrario*). La jurisprudence a également consacré cet intérêt public (arrêt du Tribunal fédéral 1P.534/1991 consid. 3).

Par ailleurs, la chambre de céans, dans un dossier concernant également l'exercice d'un droit de préemption par le Conseil d'État pour un prix fixé conformément à la même pratique administrative PA/SI/001.06 (ATA/872/2022 précité), a retenu que les critiques relatives au montant arrêté par le Conseil d'État, et l'argumentation relative au prix correspondant à la valeur réelle de leur bien, selon l'estimation des intéressés, n'étaient pas recevables, ces éléments devant être discutés dans le cadre d'une procédure d'expropriation, excédant l'objet du litige. Il en allait de même des arguments relatifs à l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_141/2013 du 5 septembre 2013 – dont se prévaut également le recourant dans le présent dossier –, cet arrêt ne concernant pas une décision de préemption, mais une procédure d'expropriation faisant suite à une telle décision, entrée en force. Ainsi, l'objet de la procédure citée dans cette jurisprudence consistait à fixer l'indemnité d'expropriation, et les diverses méthodes d'évaluation de la parcelle préemptée. Les critiques du prix émises par le recourant sont exorbitantes au présent litige, dès lors qu'une procédure particulière a été prévue par le législateur pour la trancher (art. 5 et 6 LGL).

Les mêmes conclusions valent également dans la présente espèce, de sorte que l'argumentation détaillée du recourant à cet égard doit être écartée.

Compte tenu de ces éléments, l'acquisition de la parcelle concernée est adéquate du point de vue de la politique cantonale et communale visant la construction de logements. Elle est également justifiée par l'intérêt public visant à lutter contre la spéculation financière.

5.7 Le recourant estime que l'exercice du droit de préemption est disproportionné au motif que celui-ci ne serait pas la mesure la moins incisive pour atteindre le but recherché. L'expropriation du futur propriétaire, lorsque le développement immobilier sera mis en place, constituerait une mesure adéquate. Il fait également référence à la proposition de l'OCLPF de renoncer à préempter pour autant que les conditions posées par lui soient réalisées.

Il est exact que, dans son courriel du 17 octobre 2022, lequel faisait suite à la réunion du même jour, l'OCLPF s'est déclaré prêt à renoncer à exercer son droit de préemption pour autant que le prix soit adapté et qu'une clause de droit d'emption soit insérée dans l'acte notarié. Toutefois, le recourant a répondu, par courriel du 21 suivant, qu'il contesterait toute décision de préemption intervenant à un prix inférieur à la valeur vénale du bien (soit le prix de la transaction), jusqu'au Tribunal fédéral si nécessaire. Ce faisant, il a clairement indiqué qu'il n'entendait pas adapter le prix de vente, ce qui a rendu tout accord impossible.

Par ailleurs, il est douteux de retenir qu'une expropriation au détriment des futurs acheteurs constituerait une mesure moins incisive que l'exercice du droit de préemption. Les acquéreurs évincés ont d'ailleurs expliqué dans leur courrier du 17 octobre 2022 craindre l'intervention future de l'État de Genève et se voir obliger d'accepter un prix beaucoup plus bas que celui déboursé lors de l'acquisition.

L'intérêt public à la construction de LUP dans les zones de développement du canton est indéniable et doit l'emporter sur l'intérêt privé du recourant à céder sa parcelle au prix convenu avec ses acheteurs, ainsi qu'à l'intérêt des acheteurs à acquérir la parcelle. Ainsi, conformément à la jurisprudence constante en la matière, le fait que l'intimé manifeste clairement sa volonté de construire des logements, même s'il n'est pas en mesure de fournir un projet de construction détaillé, ni de déterminer une échéance précise pour réaliser son projet, suffit pour admettre que les conditions d'exercice de son droit de préemption sont réalisées.

Dans ces circonstances, l'exercice du droit de préemption sur la parcelle n° 4'591 de la commune par le Conseil d'État repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité. Le Conseil d'État n'a ainsi pas excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation en exerçant son droit de préemption sur la parcelle.

Les griefs sont infondés.

6. Le recourant prétend que l'intimé a adopté un comportement contradictoire en ayant autorisé la construction de la villa alors qu'il savait que le terrain serait densifié à brève échéance. Préempter la parcelle sept ans plus tard était constitutif d'un abus de droit.

6.1 Le principe de la bonne foi entre administration et administré, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 Cst., exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale (arrêt du Tribunal fédéral 6B_266/2020 du 27 mai 2020 ; Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, vol. 2, 2018, p. 642 n. 3454). En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral

2C_227/2015 du 31 mai 2016 consid. 7 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, p. 203 n. 568).

Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_104/2019 du 21 avril 2020 consid. 4.1 ; Luc GONIN, Droit constitutionnel suisse, 2021, p. 624 n. 2023). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronée de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 4.1 ; Jacques DUBEY, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], Commentaire romand de la Constitution fédérale, Préambule - art. 80 Cst., 2021, p. 381 ss ad art. 9 Cst).

6.2 Les simples changements d'option dans le traitement des dossiers d'aménagement qui font notamment suite à des changements de législature, relèvent de l'opportunité et ne violent pas le principe de la bonne foi au sens de l'art. 9 Cst. En outre, le principe de la bonne foi n'est en principe pas applicable dans le domaine de la planification territoriale, qui concerne un nombre indéterminé de personnes, auxquelles les intérêts de quelques-uns ne sauraient être opposés (ATA/1262/2018 du 27 novembre 2018 consid. 5b ; ATA/554/2015 du 2 juin 2015 consid. 9).

6.3 L'interdiction de l'abus de droit représente un correctif qui intervient dans l'exercice des droits (Giorgio MALINVERNI et al., Droit constitutionnel suisse, vol. II – Les droits fondamentaux, 4ème éd., 2021, n. 1307). L'abus de droit consiste à utiliser une institution juridique à des fins étrangères au but même de la disposition légale qui la consacre, de telle sorte que l'écart entre le droit exercé et l'intérêt qu'il est censé protéger s'avère manifeste (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/ Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3ème éd., 2012, n. 6.4.4 p. 933 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 208 n. 583). L'interdiction de l'abus de droit vaut, tout comme la notion de fraude à la loi qui en constitue une composante, en droit administratif (ATF 142 II 206 consid. 2.3), et ce tant pour les administrés que pour l'administration (ATA/1470/2017 du 14 novembre 2017 consid. 6b ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 208 n. 584).

6.4 En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la demande d'autorisation de construire DD 1_____ a d'abord fait l'objet d'un refus conservatoire fondé sur l'art. 13B LaLAT au motif que le projet en cause n'était pas conforme aux objectifs de développement. Le secteur en question constituait en effet un site stratégique d'agglomération destiné à accueillir de futures fonctionnalités économiques et résidentielles, pouvant accueillir une densité plus importante que celle existante. Toutefois et dans la mesure où les conditions du refus conservatoire n'étaient plus réunies, l'autorisation de construire a été délivrée. Il ressort d'ailleurs de l'acte de vente à terme conclu les 10 et 15 décembre 2015 que celle-ci était entrée en force et non susceptible de recours. Le recourant aurait néanmoins pu interroger le notaire sur l'historique de l'autorisation de construire ou se renseigner à ce sujet.

En toute hypothèse, il n'appartient pas à l'intimé d'attirer l'intention du recourant sur ce point, étant relevé que son rôle se limite à examiner l'opportunité d'exercer son droit de préemption en application de la LGL.

Par ailleurs, aucune assurance ou promesse n'a été donnée au recourant quant au fait que l'intimé n'exercerait pas son droit de préemption. L'acte de vente à terme de 2015 précise bien que la parcelle fait l'objet d'une mention de préemption en faveur de l'État de Genève et de la commune fondée sur la LGL inscrite au registre foncier depuis le 21 avril 1992. Il en est de même de l'acte de vente à terme conclu entre le recourant et les acquéreurs de 2022.

Le recourant ne peut ainsi rien déduire de l'absence d'exercice du droit de préemption du 23 décembre 2015, étant relevé qu'il apparaît que le développement récent de la gare de Chêne-Bourg, la voie verte et la proximité des lignes du tram 12 et 17 ont de toute évidence modifié la perception de l'intimé sur la question. Ceci relève toutefois d'une question d'opportunité et ne viole pas le principe de la bonne foi au sens de l’art. 9 Cst., comme le retient la jurisprudence précitée.

Pour ces motifs, les griefs seront écartés.

7. Le recourant prétend que l'intimé n'aurait pas exercé son droit de préemption à l'occasion de nombreuses autres transactions dans le même secteur et qu'il délivrerait des autorisations de construire de villas neuves. La décision attaquée violerait ainsi le principe de l'égalité de traitement.

7.1 Une décision viole le principe de l’égalité de traitement garanti par l’art. 8 Cst. lorsqu’elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu’elle omet de faire des distinctions qui s’imposent au vu des circonstances, c’est-à-dire lorsque ce qui est semblable n’est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l’est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La

question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 145 I 73 consid. 5.1 ; 142 I 195 consid. 6.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_231/2021 du 3 mai 2021 consid. 5.1 ; 2C_538/2020 du 1er décembre 2020 consid. 3.2).

Selon la jurisprudence, un justiciable ne saurait en principe se prétendre victime d'une inégalité de traitement lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors même que dans d'autres cas, elle aurait reçu une fausse application ou n'aurait pas été appliquée du tout. Cependant, cela présuppose de la part de l'autorité dont la décision est attaquée la volonté d'appliquer correctement, à l'avenir, les dispositions légales en question et de les faire appliquer par les services qui lui sont subordonnés. En revanche, si l'autorité persiste à maintenir une pratique reconnue illégale ou s'il y a de sérieuses raisons de penser qu'elle va persister dans celle-ci, le citoyen peut demander que la faveur accordée illégalement à des personnes tierces le soit aussi à elle-même ou lui-même, cette faveur prenant fin lorsque l'autorité modifie sa pratique illégale. Encore faut-il que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'il n'existe pas un intérêt public prépondérant au respect de la légalité qui conduise à donner la préférence à celle-ci au détriment de l'égalité de traitement, ni d'ailleurs qu'aucun intérêt privé de personnes tierces prépondérant ne s'y oppose (ATF 139 II 49 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_337/2020 du 10 février 2021 consid. 4.2 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, 3ème éd., 2013, p. 500 s. n. 1074 ss ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3ème éd., 2012, p. 627 ss n. 4.1.1.4).

De plus, une pratique constante demeurera cependant sans effet si son caractère illégal est identifié pour la première fois à l'occasion d'une procédure judiciaire ; dans ce cas de figure, il est présumé que l'autorité l'adaptera pour se conformer à la loi. Ce n'est que si l'autorité renonce à abandonner une pratique qu'elle sait illégale que le principe de l'égalité de traitement peut avoir le pas sur celui de la légalité. Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, l'autorité judiciaire présume que celle-ci se conformera à la loi à l'avenir (ATF 127 I 1 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_436/2014 du 5 janvier 2015 consid. 5.1 ; Pierre TSCHANNEN, Gleichheit im Unrecht : Gerichtsstrafe im Grundrechtskleid in ZBl 112/2011 p. 74).

7.2 En l'espèce, le recourant n'apporte aucune pièce à l'appui de son allégation relative à une absence d'exercice du droit de préemption par l'intimé dans le cadre d'autres transactions dans le même secteur.

En outre et s'agissant de l'APA 2_____ délivrée le 5 août 2021 concernant la parcelle n° 1'861 de la commune et qui concerne la construction d'une villa et d'un garage (THPE 29.2%), l'installation d'une pompe à chaleur et l'abattage d'arbres à

l'adresse 17, avenue de la Martinière, le recourant n'a apporté aucune pièce, notamment les préavis des instances spécialisées consultées, permettant de comprendre les raisons de la délivrance de cette autorisation, étant précisé que dès lors que les conditions légales sont réunies, l'OAC est tenu de délivrer l'autorisation de construire (art. 1 al. 6 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05). En toute hypothèse et pour autant qu'il ait été question d'un droit de préemption dans le cadre de cette APA, le recourant ne peut pas se prétendre victime d'une inégalité de traitement lorsque la loi est correctement appliquée à son cas – ce qui est bien le cas comme examiné ci-dessus – alors même que dans d'autres cas, elle aurait reçu une fausse application ou n'aurait pas été appliquée du tout. Au surplus et enfin, selon les explications de l'intimé, la parcelle n° 1'861 avait été initialement promise-vendue à un promoteur immobilier privé. Or, dans le cas présent, les acquéreurs évincés ont clairement expliqué qu'ils souhaitaient transmettre la villa à leurs enfants (dont l'un n'était pas encore né), ce qui permet de retenir une volonté d'y demeurer pendant plusieurs dizaines d'années et ce qui va à l'encontre de l'objectif de densification tel que retenu plus haut et qui justifie l'exercice du droit de préemption dans le présent dossier.

Le grief est mal fondé.

Compte tenu de ces éléments, la décision prise par le Conseil d'État d'exercer son droit de préemption sur la parcelle n° 1'810 de la commune est conforme au droit.

Le recours sera rejeté.

8. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 9 décembre 2022 par A_____ contre la décision du Conseil d'État du 9 novembre 2022 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de A_____ ;

dit qu'aucune indemnité de procédure ne sera allouée ;

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 Me Cédric LENOIR, avocat du recourant, ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, Eleanor McGREGOR, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

La greffière-juriste :	la présidente siégeant :
S. HÜSLER ENZ	F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :