du 5 mai 1998

dans la cause

FIAT AUTO (SUISSE) S.A.
représentée par Me Carlo Lombardini, avocat

et

JUMBO-BLANDONNET S.A.
représentée par Me François Bolsterli, avocat

contre

CONSEIL D'ETAT DE LA REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

A/66/1998-CE
A/72/1998-CE

EN FAIT

1. La société Fiat Auto (Suisse) S.A. (ci-après : Fiat) est propriétaire, depuis 1972, de diverses parcelles sises sur le territoire de la commune de Meyrin et, en particulier, de la parcelle N° 13'366, d'une surface de 16'106 m2, dont est issue la parcelle N° 13'508, d'une surface de 4'635 m2.

Classée en zone villas de développement industriel, aux termes d'une loi votée par le Grand Conseil le 25 février 1961, cette parcelle avait été acquise par Fiat en 1972 au prix de CHF 100.- le m2. La vente avait été autorisée par le département du commerce, de l'industrie et du travail au regard de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 instituant le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger; l'autorisation était subordonnée à l'inscription au Registre foncier d'une charge aux termes de laquelle Fiat devait maintenir en permanence sur cette parcelle une exploitation à usage commercial ou industriel.

2. Pendant de longues années, la société Obirama a exploité un magasin de vente d'articles de bricolage sur la parcelle voisine. Obirama a été rachetée par le groupe Maus Frères S.A., qui a continué l'exploitation commerciale à l'enseigne Jumbo Blandonnet S.A (ci-après : Jumbo). Ce bâtiment, de même que celui appartenant au commerce voisin, Conforama, étaient situés dans un périmètre où, selon le plan directeur des aménagements de la zone de développement industrielle (ZODIM) du 18 avril 1992, les activités commerciales étaient tolérées.

Au mois de juin 1995, le magasin Brico-Loisirs Obirama a été détruit par le feu; les activités commerciales ont continué sous une tente, édifiée sur la parcelle N° 13'366.

3. Un premier projet de reconstruction, impliquant une modification des limites de zones, a été envisagé. Bien que la commune de Meyrin ait émis un préavis favorable, le Grand Conseil a refusé de procéder audit déclassement, lors de sa séance du 9 mai 1996. Le rapport de minorité, approuvé par la majorité du Grand Conseil, relevait en premier lieu que le déclassement ne serait pas sans conséquences pour l'avenir des zones industrielles, alors que les commissions d'aménagement et de l'économie du Grand Conseil se préoccupaient, d'une manière générale, de l'avenir de ces zones. L'étude d'impact mettait en évidence que les

valeurs-limites, déjà dépassées, le seraient un peu plus. Le prix de vente, fixé à CHF 430.-/m2 était surévalué, ce qui était incompatible avec les activités industrielles, où un prix maximum de CHF 200.-/m2 était admissible.

4. Un nouveau projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Meyrin (création d'une zone de développement industriel et artisanal également destinée à des activités administratives et commerciales) a été mis à l'enquête publique, parallèlement à un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ). Les parcelles N° 12'262 et N° 13'366 - dont est issue la parcelle N° 13'508 - étaient inclues dans le périmètre de la nouvelle zone. Le PLQ prévoyait l'édification d'un bâtiment de plain-pied sur les parcelles N° 12'262 et N° 13'508. La majeure partie des bâtiments, de même que la parcelle N° 13'508, n'étaient pas situés à l'endroit où le plan directeur de 1992 tolérait des activités commerciales.

La commune de Meyrin a émis un préavis favorable à ce déclassement.

5. Le 27 juin 1997, Fiat et Jumbo ont signé une promesse de vente concernant la parcelle N° 13'508, au prix total de CHF 2'085'750.-, soit CHF 450.-/m2.

Le notaire ayant instrumenté cet acte l'a transmis au Conseil d'Etat le 23 octobre 1997, au vu du droit de préemption existant en faveur de l'Etat selon la loi générale sur les zones de développement industriel du 13 décembre 1984 (LGZDI - L 1 45).

6. Le 14 novembre 1997, M. Philippe Joye, alors conseiller d'Etat en charge du département des travaux publics et de l'énergie, aujourd'hui département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL) a écrit à son collègue, M. Jean-Philippe Maître, alors en charge du département de l'économie publique (actuellement le département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures, ci-après : DEEE), indiquant que "Bien que le prix de CHF 450.-/m2 convenu entre les parties puisse être tenu pour élevé, compte tenu du but visé par l'acquéreur, je serais d'avis de proposer au Conseil d'Etat de renoncer à exercer son droit de préemption". M. Maître a indiqué, le 24 novembre 1997, que l'opération pouvait être envisagée dans la mesure où la parcelle concernée faisait partie du périmètre retenu dans le rapport du "groupe de travail sur la mixité des zones industrielles" comme étant susceptible d'être déclassée pour accueillir une autre activité. En revanche,

le prix de la cession semblait beaucoup trop élevé pour que le Conseil d'Etat puisse sans autres donner son aval à cette opération.

7. Par courrier express et recommandé du 9 décembre 1997, M. Laurent Moutinot, devenu entre-temps conseiller d'Etat chargé du DAEL, a écrit à Fiat et à Jumbo. Le Conseil d'Etat envisageait d'exercer son droit de préemption, au vu du prix envisagé pour la vente, qui paraissait largement au-dessus de ceux pratiqués usuellement dans les zones de développement industriel. Un délai, échéant le 16 décembre 1997, était accordé aux destinataires de ce courrier pour se déterminer.

8. a. Le 15 décembre 1997, Jumbo a transmis sa détermination. Elle exploitait un magasin d'articles de bricolage dans ce périmètre depuis de longues années. Celui-ci avait été anéanti par un incendie. Elle avait d'abord prévu de construire un bâtiment comportant 9'200 m2 de plancher, sur une surface de 16'106 m2 de terrain à acquérir de Fiat, mais le projet de déclassement nécessaire avait été rejeté par le Grand Conseil le 9 mai 1996. Un second projet, prévoyant la construction de 4'635 m2 de plancher sur la surface de 10'890 m2 des parcelles N° 12'262 et N° 13'508 avait été élaboré, et les changements de zone nécessaires ainsi que le PLQ mis à l'enquête publique.

Le prix fixé (CHF 450.-/m2) était élevé pour un terrain situé en zone industrielle et artisanale; il fallait toutefois tenir compte du fait que Jumbo entendait y exercer une activité commerciale. De plus, Fiat avait acquis ce terrain au prix de CHF 100.-/m2 en 1972, s'agissant d'une zone villas. Au vu du prix payé vingt-cinq ans plus tôt, celui de CHF 450.-/m2 était fondé et correspondait grosso modo au prix actuel de la zone villas. Le projet visait à pérenniser une activité utile et appréciée par le public à cet endroit, ce qui permettait au groupe Maus S.A. de garantir un certain nombre d'emplois, lesquels ne pourraient être maintenus sans cela.

L'exploitation du magasin sous tente ne pouvait se prolonger : une partie de la tente avait failli être arrachée lors d'une tempête en 1996; elle avait également été endommagée par des chutes de neige au cours de la même année, ce qui avait nécessité l'intervention des pompiers de Meyrin. De plus, le syndicat interprofessionnel des travailleurs et des travailleuses (ci-après : SIT) avait dénoncé les conditions de travail, relevant, le 6 août 1997, qu'il faisait une chaleur de 42° sous la tente. Le nouveau projet était entièrement différent de celui qui avait été refusé par le

Grand Conseil le 9 mai 1996, et aucune opposition n'avait été émise lors de l'enquête publique.

b. Fiat s'est ralliée aux arguments développés par Jumbo.

9. Par décisions du 22 décembre 1997, le Conseil d'Etat a indiqué à Jumbo d'une part et à Fiat d'autre part, qu'il avait décidé d'exercer son droit de préemption; il se proposait d'acquérir la parcelle N° 13'508 au prix de CHF 927'000.-, soit un montant de CHF 220.-/m2. Le prix fixé par les parties ne correspondait pas au prix usuellement admis dans les zones de développement industriel et excédait manifestement la charge foncière admissible. Le Grand Conseil avait refusé, en mai 1996, de donner son approbation à une modification des limites de zones pour une opération envisagée sur la base d'un prix de CHF 430/m2.

L'existence du droit de préemption avait pour but de favoriser la mise en valeur des zones de développement industriel et d'éviter que les biens-fonds ne fassent l'objet d'aliénations à des prix excessifs.

10. Par actes séparés, déposés au greffe du Tribunal administratif les 22 et 23 janvier 1998, Fiat et Jumbo ont formé recours contre cette décision.

Leur droit d'être entendues avait été violé. En effet, le délai qui leur avait été imparti pour se déterminer n'avait été que de six jours alors que, antérieurement, ni le DAEL, ni le Conseil d'Etat n'avaient remis en cause le montant de la transaction; par ailleurs, le DAEL n'avait pas indiqué aux parties le prix qu'il entendait leur proposer, soit CHF 220.-/m2, alors qu'il s'agissait d'un élément essentiel de la décision, susceptible de modifier tout l'équilibre économique de la vente. En dernier lieu, le Conseil d'Etat n'avait pas abordé les arguments soulevés lors de l'exercice du droit d'être entendu, ce qui constituait une violation de ce dernier.

Aucun intérêt public ne prêchait en faveur de l'exercice du droit de préemption : contrairement à ce qui se passait quelques années auparavant, et conformément au concept de l'aménagement dénommé "projet 2015", il y avait suffisamment de terrains disponibles en zone industrielle, dont on pouvait même se demander si elle n'était pas surdimensionnée. Le prix n'était pas spéculatif, dans la mesure où il correspondait à celui concernant le régime de fond des parcelles de la zone villas. Lors des débats au Grand Conseil, il avait été relevé qu'un terrain valant CHF 100.-/m2 en 1972

valait aujourd'hui au moins CHF 350.-/m2; cela était d'autant plus vrai si l'on tenait compte de l'emplacement exceptionnel de la parcelle en question.

Lorsque l'Etat mettait en droit de superficie un terrain industriel sur une zone de fond villas, la redevance était de CHF 15.- à CHF 20.-/m2, soit capitalisée à 6%, une somme de CHF 333.-/m2, proche de celle convenue par les parties.

L'exercice du droit de préemption était aussi contraire à l'intérêt public, dans la mesure où il empêchait d'importants investissements et la création de nombreux emplois, alors qu'il était peu probable que l'Etat, s'il devenait propriétaire, utilise cette parcelle avant de nombreuses années.

La décision litigieuse violait de plus le principe de la bonne foi, puisque le DAEL savait que le prix convenu pour la parcelle serait d'au moins CHF 430.-/m2 et qu'il n'avait jamais indiqué qu'il serait spéculatif. Le DAEL avait activement contribué à la mise au point du second projet, en toute connaissance de cause.

Le Conseil d'Etat et le DAEL avaient clairement reconnu que le prix convenu entre Fiat et Jumbo n'était pas excessif, donnant par leurs comportements clairs des assurances aux parties. Le Conseil d'Etat et le DAEL étaient des autorités compétentes dans ce domaine et, à supposer que ces assurances soient illégales, il n'était pas possible, pour les recourantes, de s'en rendre compte. Bien au contraire, il avait été indiqué, lors des débats au Grand Conseil, que des ventes avaient été effectuées dans cette zone industrielle entre 1985 et 1992 au prix de CHF 485.- et de CHF 670.-/m2. Sur la base de ces assurances, les recourantes avaient engagé des frais importants et la décision litigieuse leur causait un préjudice considérable. La législation pertinente n'avait pas été modifiée entre-temps. Toutes les conditions étaient dès lors remplies pour que l'exercice du droit de préemption viole le principe de la bonne foi.

Enfin, cet exercice violait le principe de l'égalité de traitement, puisque, selon les débats du Grand Conseil, des ventes avaient été effectuées entre 1985 et 1992 à des prix supérieurs, sans que le canton ou la commune n'exerce son droit de préemption.

11. a. Le Conseil d'Etat, soit pour lui le DAEL, s'est opposé au recours le 27 mars 1998. Ce n'était qu'à réception de la

promesse de vente que le Conseil d'Etat avait pris connaissance du montant de la transaction; il disposait alors d'un délai de soixante jours, expirant le 23 décembre 1997, pour notifier sa décision d'exercer le droit de préemption sur la parcelle litigieuse. Les parties avaient été interpellées avant que cette décision ne soit rendue, selon les modalités prévues par la loi.

b. Les recourantes n'avaient pas été lésées dans l'exercice de leur droit d'être entendues par le fait qu'aucun prix n'était mentionné dans le courrier du 9 décembre 1997; la teneur de ce pli ne laissait planer aucun doute sur l'intention du Conseil d'Etat d'exercer son droit de préemption si les parties ne reconsidéraient pas le prix convenu à la baisse et ce, de manière significative. En tout état, si cet élément devait être considéré comme une violation du droit d'être entendu, il aurait largement été réparé au cours de la procédure de recours.

S'agissant de l'intérêt public, le besoin de terrains en zone industrielle ne pouvait être évalué en se fondant sur des propositions, tels le concept 2015, qui servait essentiellement à l'Etat à amener une réflexion. Le Conseil d'Etat n'entendait pas anticiper un projet dont on ne savait pas s'il trouverait l'aval du parlement cantonal, seul compétent en matière de plan directeur.

La décision avait pour but de préserver l'affectation du terrain litigieux pour des entreprises qui en avaient véritablement besoin; cet intérêt public primait l'intérêt strictement financier de la venderesse.

Le prix fixé par les parties, soit CHF 450.-/m2, était spéculatif. La commission cantonale de conciliation et d'estimation en matière d'expropriations (ci-après : commission LEX) avait fixé, dans une décision du 21 août 1997 concernant un terrain dans la même zone, à CHF 220.-/m2 la valeur de la parcelle préemptée. Le prix proposé par l'Etat de Genève, soit CHF 150.-/m2, avait été écarté au motif que le propriétaire de ladite parcelle avait déjà été mis au bénéfice d'une autorisation de construire définitive, certes caduque, mais qui pouvait à nouveau être délivrée rapidement.

La création d'emplois constituait une préoccupation majeure pour les collectivités publiques, qui ne pouvait cependant être réalisée à "n'importe quel prix".

c. Le principe de la bonne foi n'avait pas été violé, puisque le Conseil d'Etat n'avait connu le prix fixé pour la

transaction qu'au moment de la communication par le notaire de la promesse de vente. Il n'avait donné aucune assurance sur le prix convenu entre les parties.

d. La prétendue violation du principe de l'égalité de traitement ne pouvait être fondée sur des propos ressortant des débats du Grand Conseil en l'absence de précisions complémentaires sur les ventes intervenues entre 1985 et 1992 mentionnées le 9 mai 1996. La décision de la commission LEX, déjà citée, indiquait précisément le contraire.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 8 al. 1 ch. 91 bis de la loi sur le Tribunal administratif et le Tribunal des conflits du 29 mai 1970 - LTA - E 5 05; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Dans la mesure où les recours concernent une situation identique, ayant une cause juridique commune, leur jonction sera ordonnée, conformément à l'article 70 LPA.

3. L'Etat de Genève bénéficie d'un droit de préemption sur l'ensemble des terrains compris dans la zone de développement industriel (art. 10 LGZDI).

Le but de ce dernier est, selon l'article 11 LGZDI:

> " de favoriser la mise en valeur des zones de développement industriel et d'éviter que des biens-fonds ne fassent l'objet d'aliénation à des prix excessifs".

Lorsqu'un propriétaire aliène ou promet d'aliéner son fonds, il doit immédiatement en aviser le Conseil d'Etat, au plus tard lors du dépôt de l'acte au Registre foncier. Si le Conseil d'Etat envisage d'exercer son droit de préemption, il doit interpeller le propriétaire et le tiers acquéreur, en leur faisant part de ses intentions, pour leur offrir la possibilité d'être entendus. Dans les soixante jours à compter du dépôt de l'acte au Registre foncier - cas échéant, à compter de la date de la réception de l'avis et de la copie de l'acte - le Conseil d'Etat indique aux parties s'il entend renoncer à l'exercice du droit de préemption, s'il entend acquérir le bien-fonds aux conditions et prix fixés dans l'acte ou s'il entend acquérir l'immeuble aux prix et conditions fixés par lui. Dans l'hypothèse où ce prix et ces conditions sont refusés par le

vendeur, l'évaluation de la valeur du bien-fonds se fait par le biais d'une procédure d'expropriation (art. 12 LGZDI).

4. L'exercice du droit de préemption par l'Etat peut donc soit tendre à réaliser un projet concret, lorsque le droit de préemption est exercé aux prix et conditions fixés par l'acte de vente initial, soit être destiné à limiter l'augmentation des prix des terrains et ainsi à favoriser la mise en valeur des zones de développement industriel de manière conforme à leur destination, lorsque le Conseil d'Etat propose un prix et des conditions autres que ceux fixés dans l'acte de vente (ATF B. du 6 mars 1991, publié in SJ. 1992, p. 522).

Dans cette hypothèse, il est admis qu'il existe un intérêt public important à ce qu'un terrain industriel ne soit pas détourné de sa vocation par une opération de spéculation, entravant l'accès de la zone aux entreprises qui en ont besoin; cet intérêt public prime sur l'intérêt strictement financier du propriétaire à obtenir le plus haut rendement possible de son bien-fonds. Le seul moyen à disposition de l'Etat pour éviter que l'immeuble ne fasse l'objet d'une aliénation à un prix excessif est d'exercer son droit préemption, qui dès lors respecte le principe de la proportionnalité (ATF B. précité).

5. Afin de déterminer si le droit de préemption a été exercé d'une manière conforme à son but, tel que défini à l'article 11 LGZDI, il est nécessaire de déterminer si la vente litigieuse était prévue à un prix excessif.

a. L'affaire B. précitée ayant fait l'objet d'un arrêt du Tribunal administratif du 30 mai 1990, d'un arrêt du Tribunal fédéral du 6 mars 1991 ainsi que d'une décision de la commission LEX mentionnée dans la partie en fait du présent arrêt, n'est pas sans présenter des similitudes avec la présente affaire : il s'agissait d'une parcelle de 3'390 m2, située dans la même zone de développement industriel, à quelques encablures seulement de celle aujourd'hui litigieuse. Le terrain avait été acquis, en 1972 aussi, au prix de CHF 80.-/m2. Aux termes d'une promesse de vente, le prix avait été fixé à CHF 1'200'000.-, auxquels il fallait ajouter des honoraires, en CHF 274'122,45, à prendre en charge par le promettant acquéreur, soit un prix global de CHF 434.-/m2. Le Conseil d'Etat avait exercé son droit de préemption le 8 avril 1987, dont le bien-fondé a été confirmé tant par le Tribunal administratif que par le Tribunal fédéral. Alors que le Conseil d'Etat avait proposé une somme de CHF 150.-/m2, la commission LEX avait fixé le prix à CHF 220.-/m2, pour tenir compte du fait qu'une autorisation de construire avait été obtenue qui, bien que périmée, pouvait facilement être à nouveau accordée, puisque le projet était toujours conforme

au droit en vigueur.

Ces éléments tendent à faire penser que le prix de CHF 450.-/m2 fixé entre les parties est excessif, dans la mesure où celui fixé dans l'affaire B., à une période où les transactions immobilières se faisaient à des prix nettement supérieurs à ceux pratiqués aujourd'hui, avait déjà été considéré comme tel par la plus haute instance judiciaire de notre pays.

Les arguments développés par les recourantes ne sauraient modifier cette appréciation. En particulier, celui tiré de l'actualisation de la valeur d'acquisition du terrain et de la zone de fond dans lequel il est situé n'a pas de pertinence. Les dispositions de la LGZDI ont précisément pour but d'éviter que les terrains situés en zone de développement industriel ne subissent par trop les aléas de la conjoncture.

b. L'intérêt économique invoqué par Jumbo - tendant à l'exploitation d'une entreprise commerciale en zone industrielle et à y maintenir des emplois - ne permet pas non plus d'admettre que le prix fixé n'est pas excessif. Le fait même que le changement d'affectation envisagé a induit une hausse de la valeur du terrain tend bien au contraire à démontrer l'importance des normes de protection des parcelles situées en zone de développement industriel : à défaut, l'ensemble desdits terrains risquerait d'atteindre des valeurs ne permettant plus aux industries qui voudraient s'y installer d'être rentables.

c. L'existence d'études préalables de modifications du plan directeur envisageant d'introduire plus de mixité dans les zones prévues par les dispositions légales sur l'aménagement du territoire n'apparaît pas non plus déterminant. En effet, de telles réflexions qui, en l'état, ne sont absolument pas concrétisées, ne peuvent avoir d'effets anticipés. Il est important de maintenir les règles en vigueur actuellement jusqu'à ce qu'elles soient formellement modifiées, afin d'éviter l'instauration de prix excessifs, qui pourraient contrecarrer les modifications envisagées.

d. Au vu de ce qui précède, le Tribunal administratif constatera que la vente prévue est effectuée à un prix excessif. L'exercice du droit de préemption répond dès lors à un intérêt public, contrairement à ce qu'allèguent les recourantes.

6. Ces dernières se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendues, concrétisée d'une part par la brièveté du délai que leur a imparti le Conseil d'Etat pour exercer ce droit, par l'absence des conditions d'acquisition proposées par le

Conseil d'Etat dans le procès-verbal du 9 décembre 1997 et, en dernier lieu, par l'absence de prise en compte, dans la décision litigieuse, des arguments qu'elles avaient développés .

a. Le droit d'être entendu, garanti par l'article 4 de la Constitution fédérale (Cst. féd.), comprend en particulier le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 112 I 53 consid. 4a p. 55, parmi beaucoup d'autres).

Ce droit implique notamment l'obligation pour l'autorité de motiver ses décisions, afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient. L'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 122 IV 8 consid. 2c pp. 14/15).

La décision entreprise pour violation de ce droit n'est pas nulle, mais annulable (ATF 122 II 154 consid. 2d p. 158) si l'autorité de recours jouit du même pouvoir d'examen des questions litigieuses que l'autorité de première instance et si l'examen de ces questions ne relève pas de l'opportunité, car l'autorité de recours ne peut alors substituer son propre examen à celui de l'autorité de première instance (ATF 120 V 357 consid. 2b p. 363; art. 61 al. 2 LPA; P. MOOR, Droit administratif : Les actes administratif et leur contrôle, vol. 2, Berne, 1991, ch. 2.2.7.4. p. 190).

b. En l'espèce, ces principes ont été suffisamment respectés par l'autorité intimée. S'il eût certes été préférable que le délai accordé aux recourantes fût plus long, le Tribunal administratif ne peut que constater que les écritures produites par Jumbo le 15 décembre 1997 sont d'excellente facture et démontrent que les parties ont pu se déterminer sur l'ensemble des points litigieux; en particulier, une argumentation est développés quant au fait que le prix fixé, soit CHF 450.-/m2, est fondé; s'il est exact que le délai imparti n'a certainement pas permis aux recourantes de trouver des ventes permettant d'effectuer des comparaisons avec celle qui est litigieuse, le Tribunal administratif doit constater, comme on le verra plus loin, qu'aucun exemple concret n'a été cité dans l'acte de recours. Au surplus, la lecture de la décision du 22 décembre 1997 permet sans ambiguïté de comprendre les

motifs retenus par le Conseil d'Etat.

Dès lors, ce grief sera aussi écarté.

7. Les recourantes se plaignent d'une inégalité de traitement, dans la mesure où des ventes auraient eu lieu antérieurement à des prix supérieurs à celui par elles envisagé, sans que l'Etat n'exerce son droit de préemption.

a. Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'il 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 faits 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 118 Ia 3).

b. Ce grief n'est toutefois appuyé par aucun cas concret, dans la mesure où les recourantes se réfèrent à des allégations faites lors des débats devant le Grand Conseil. Les dates utilisées pour cette comparaison n'apparaissent que peu pertinentes, puisque lesdites ventes auraient eu lieu entre 1985 et 1992, soit à une période où la conjoncture était différente de celle régissant actuellement les affaires. De plus, les prix indiqués semblent être des moyennes pour des parcelles bâties et non bâties (cf. Mémorial des séances du Grand Conseil, 1996, p. 2677). Le seul cas précis cité dans la procédure est celui de l'affaire B., qui ne saurait justifier une inégalité de traitement dans la mesure où la vente en question a précisément fait l'objet de l'exercice du droit de préemption.

Les données statistiques récemment parues, bien que peu précises, puisqu'elles visent le prix moyen des terrains non bâtis vendus dans l'ensemble du canton retiennent, pour la zone industrielle ou aéroportuaire, une somme de CHF 568.-/m2 en 1990, de CHF 124.-/m2 en 1991, de CHF 100.-/m2 en 1992, de CHF 103.-/m2 en 1993, de CHF 179.-/m2 en 1994 et de CHF 155.-/m2 en 1995 (cf. Annuaire statistique du canton de Genève, 1997, p. 239, tableau T. 09.60). Ces chiffres ne permettent pas d'envisager une violation du principe de l'égalité de traitement, puisque durant les cinq dernières années, la moyenne cantonale est largement inférieure au prix pratiqué par

les recourantes et que, pour les années qui les précèdent, la situation conjoncturelle était totalement différente.

8. Les recourantes se plaignent en dernier lieu d'une violation du principe de la bonne foi.

a. Selon la jurisprudence, la bonne foi de l'administration est engagée lorsqu'elle a agi dans un cas concret vis-à-vis d'une personne déterminée, que l'autorité qui a agi était compétente, que l'administré ne pouvait se rendre compte immédiatement de l'illégalité du renseignement fourni, que se fondant sur le renseignement fourni, il n'a pas pris les dispositions qui l'auraient empêché de subir un dommage et que la législation n'ait pas été modifiée entre le moment où le renseignement a été fourni et celui où la bonne foi est invoquée; enfin, aucun intérêt public prépondérant ne doit s'opposer à l'intérêt de l'administré à se prévaloir du principe de la bonne foi (Sem. Jud. 1996 p. 623).

b. Ce grief doit manifestement être écarté; en effet, le dossier ne laisse apparaître aucun engagement du Conseil d'Etat. A la lecture des débats tenus devant le Grand Conseil, les recourantes ne pouvaient avoir de doutes sur le fait qu'une vente au prix de CHF 450.-/m2 risquait de ne pas être approuvée. L'exposé des motifs à l'appui du nouveau projet de loi modifiant la zone mentionne, dans sa version définitive, le fait que le Conseil d'Etat a décidé d'exercer son droit de préemption. Celui que les recourantes ont joint à leur recours, daté du 4 juillet 1997, et dont on ne connaît pas l'auteur, apparaît tout au plus comme un projet et ne saurait constituer un engagement du Conseil d'Etat.

Dès lors, l'une des conditions cumulatives nécessaires à ce qu'un engagement de l'administration la lie n'est pas remplie. Les recourantes ne peuvent dès lors rien tirer de ce grief.

9. Au vu de ce qui précède, les recours seront rejetés.

Un émolument de CHF 3'000.- sera mis à la charge des recourantes, prises conjointement et solidairement.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
préalablement :

ordonne la jonction des procédures N° A/66/1998-CE et A/72/1998-CE;

à la forme :

déclare recevables les recours interjetés le 22 janvier 1998 par Fiat Auto (Suisse) S.A. et le 23 janvier 1998 par Jumbo-Blandonnet S.A. contre les décisions du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève du 22 décembre 1997;

au fond :

rejette les recours;

met à la charge des recourantes, prises conjointement et solidairement, un émolument de CHF 3'000.-;

communique le présent arrêt à Me Carlo Lombardini, avocat de Fiat Auto (Suisse) S.A. ainsi qu'à Me François Bolsterli, avocat de Jumbo-Blandonnet S.A. et au Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Schucani, Mme Bonnefemme-Hurni, MM. Thélin, Paychère, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

le greffier-juriste adj. : le vice-président :

N. Bolli D. Schucani

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le p.o. la greffière :

Mme J. Rossier-Ischi