

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/923/2006-CE

ATA/318/2007

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 19 juin 2007

dans la cause

Madame Mireille BERCET-CHABRY et Monsieur Jean-Claude CHABRY
représentés par Me Jacques Roulet, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. Madame Mireille Bercet-Chabry et Monsieur Jean-Claude Chabry (ci-après : les copropriétaires) sont copropriétaires des parcelles n^{os} 2054 et 470, feuille 18 de la commune du Grand-Saconnex (ci-après : la commune). Ces deux parcelles sont sises entre le n^o 183 de la route de Ferney et le n^o 9 de l'impasse Colombelle, au lieu-dit "La Susette". D'une surface respective de 1'448 m² et de 591 m², elles supportent une villa, des ateliers et des garages.
2.
 - a. Le lieu-dit "la Susette" (ci-après : la Susette) est compris entre Palexpo, la route de la Vorge et la route de Ferney. Il a été classé en zone industrielle de développement aux termes d'une loi votée par le Grand Conseil le 14 septembre 1979 afin de permettre la création d'un quartier destiné aux activités industrielles non polluantes, commerciales et de service.
 - b. Cette zone est soumise au plan directeur n^o 27953-534 et à son règlement, adoptés par le Conseil d'Etat le 21 février 1990.

Selon l'article 1 alinéa 1 du règlement, les terrains situés à l'intérieur du périmètre de validité du plan directeur sont régis par la loi générale sur les zones de développement industriel du 13 décembre 1984 (LGZDI – L 1 45). Ils doivent être affectés à des activités industrielles et artisanales, des bureaux ne pouvant être admis que s'ils sont directement liés à l'activité d'une entreprise artisanale ou industrielle.

L'article 2 du règlement définit quatre sous-périmètres, soit :

- le sous-périmètre "a", réservé à des équipements communaux ;
 - le sous-périmètre "b" et "c", affectés respectivement à des activités hôtelières et administratives ;
 - le sous-périmètre "d" qui peut être affecté à des activités administratives par le Conseil d'Etat, après consultation de la commune.
- c. Le 21 février 1990 également, le Conseil d'Etat a rejeté l'opposition contre le plan directeur précité, formée par divers habitants du quartier, dont M. Chabry.

Le règlement annexé au plan directeur réservait, en son article 5, un indice d'utilisation du sol de chaque parcelle pouvant aller jusqu'à 1,5 soit un indice sept fois supérieur à celui de la zone de fond (5^e zone). Une mise en valeur éventuelle des bien-fonds des opposants conformément aux normes applicables dans la zone industrielle représenterait ainsi un avantage économique appréciable.

Dite décision n'a fait l'objet d'aucun recours.

3. Par courrier du 11 avril 2003, les copropriétaires ont informé le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (devenu depuis lors le département des constructions et des technologies de l'information, ci-après : le DCTI ou le département) de leur souhait de mettre en vente leurs parcelles. Celles-ci étant grevées d'un droit de préemption en faveur de l'Etat de Genève (ci-après : l'Etat), ils désiraient savoir, avant d'entreprendre des démarches, si l'Etat marquait d'emblée un intérêt à leur acquisition ou si, pour l'exercice éventuel de son droit de préemption, il entendait marquer une préférence à ce qu'elles soient vendues pour être affectées à une activité correspondant à la zone de développement ou pour subsister en tant que logement d'habitation et ateliers et garages. Ils s'interrogeaient également sur la valeur du terrain, eux-mêmes ayant eu connaissance d'acquisition de parcelles voisines pour CHF 530.- le m².
4. Le 8 mai 2003, le département a informé les copropriétaires que l'Etat n'était pas intéressé par l'acquisition de leurs parcelles. Il leur a dès lors proposé de s'adresser à la commune et leur a précisé que, les terrains étant sis en zone de développement industriel et artisanal, seules des activités conformes à cette zone devraient y être exercées.
5. Le 14 juillet 2003, la commune a renoncé à l'acquisition des parcelles.
6.
 - a. Mme et M. Chabry ont mandaté un courtier en immobilier, Monsieur Rohan Dedigama de Capital Immo, ainsi que le bureau d'architectes Kephas Architecture S.A. pour trouver un acheteur. A cette fin, une demande de renseignements, enregistrée sous n° DR 17'815-6, a été déposée auprès du département le 22 avril 2005.
 - b. Les 9 mai, 2 et 7 juin 2005, le DCTI a sollicité diverses précisions concernant le projet.
7. Le 11 août 2005, les copropriétaires ont, par acte notarié, cédé une partie de leur terrain en échange de la radiation d'une servitude d'interdiction de bâtir qui existait au profit des parcelles n^{os} 464 et 470.
8. Par courrier du 9 décembre 2005, Me Claude Terrier, notaire, a soumis au Conseil d'Etat un acte instrumenté par ses soins portant promesse de vente des parcelles n^{os} 2054 et 470 pour le prix de CHF 1'970'000.- à Madame Susan Shi.

Conformément à la LGZDI, et en particulier à son article 12, il invitait l'Etat à lui notifier sa décision par rapport à l'exercice de son droit de préemption.
9.
 - a. Le 18 janvier 2006, le Conseiller d'Etat en charge du DCTI (ci-après : le Conseiller d'Etat) a informé les copropriétaires que l'Etat envisageait de se porter

acquéreur de leurs parcelles. Un délai au 26 janvier 2006 leur était imparti pour faire part de leurs éventuelles observations.

b. Un courrier similaire a été envoyé, à la même date, à Mme Shi. Elle était priée d'indiquer le but de l'acquisition, la nature des activités qui seraient déployées dans l'hypothèse où de nouvelles constructions conformes à la zone seraient édifiées ainsi que l'affectation réservée aux bâtiments existants.

10. M. Dedigama a rencontré des représentants du service des opérations foncières du département le 31 janvier 2006.

Selon la note établie le 1^{er} février 2006 par ledit service, celui-ci a expliqué que le prix de la transaction était trop élevé. Il estimait, comme la fondation pour les terrains industriels de Genève (ci-après : la FTI), la valeur des biens-fonds à CHF 900'000.- au maximum.

11. Le 4 février 2006, Mme Shi, par l'intermédiaire de M. Dedigama, a précisé avoir mandaté un bureau d'architectes pour réaliser une étude d'aménagement en tenant compte de la zone de développement. Elle était étonnée de la décision du Conseiller d'Etat, ce d'autant plus qu'elle avait été informée par les copropriétaires que l'Etat avait renoncé à son droit de préemption.

12. Dans un courrier du 6 février 2006, les copropriétaires ont invité le Conseiller d'Etat à ne pas exercer le droit de préemption de l'Etat.

13. Le 8 février 2006, considérant que le prix fixé par les parties excédait très largement le prix usuellement admis dans les zones de développement industriel pour ce type de terrain, le Conseil d'Etat a signifié aux copropriétaires sa décision d'acquérir les parcelles n^{os} 470 et 2054 au prix de CHF 900'000.-.

14. Par acte posté le 13 mars 2006, les copropriétaires ont formé recours auprès du Tribunal administratif contre cette décision. Ils concluent à son annulation.

Leur droit d'être entendus avait été violé. En effet, dans son courrier du 18 janvier 2006, le Conseil d'Etat n'avait pas remis en cause le montant de la transaction alors qu'il s'agissait d'un élément essentiel de la décision. Ils n'avaient dès lors pas pu se prononcer sur ce sujet.

La décision litigieuse violait également le principe de la bonne foi, puisque le département, autorité compétente, avait expressément indiqué, le 8 mai 2003 ne pas être intéressé par l'acquisition de leurs parcelles et n'avait formulé aucune remarque sur le prix de vente de celles-ci. Sur la base de ces assurances, ils avaient engagé des frais importants pour trouver un acheteur et prévoir un projet de construction conforme aux critères de la zone d'affectation. La législation pertinente n'avait pas été modifiée entre-temps. L'Etat devait ainsi respecter les attentes créées et ne pouvait exercer son droit de préemption.

De plus, le Conseil d'Etat avait promis à de nombreuses reprises aux habitants du quartier que les réaffectations des zones intervenues entre 1980 et 1990 ne leur porteraient pas de préjudice économique. Dans l'arrêté du 21 février 1990, le Conseil d'Etat avait invoqué que le nouvel indice d'utilisation du sol constituait un avantage économique. Or, si l'on retenait une valeur de CHF 500'000.- pour les aménagements selon une expertise de 1988, le prix de CHF 900'000.- proposé revenait à fixer le prix du m² à CHF 196.-.

L'exercice du droit de préemption violait aussi le principe de l'égalité de traitement, puisque, des ventes avaient été effectuées entre 2002 et 2004 à des prix supérieurs, sans que le canton ou la commune n'exerce son droit de préemption.

Enfin, en l'absence de tout but ou projet d'intérêt public, l'exercice du droit de préemption ne pouvait être exercé sur la base de l'article 11 LGDZI. Il devait être empêché puisqu'il constituait une atteinte grave et inadmissible à la garantie de la propriété consacrée par l'article 26 alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101).

A titre subsidiaire, si le tribunal devait considérer que le droit de préemption exercé était admissible, les copropriétaires demandaient une indemnité pour expropriation matérielle à hauteur de CHF 1'070'000.-, étant précisé que l'offre formulée par l'Etat était refusée.

15. Le Conseil d'Etat, soit pour lui le DCTI, s'est opposé au recours le 28 avril 2006. Il conclut à son rejet et à la confirmation de la décision du Conseil d'Etat du 8 février 2006.

Dans les zones de développement industriel, le prix d'un terrain se situait entre CHF 150.- et CHF 180.- par m². Il pouvait parfois être porté à CHF 250.- par m² lorsque des activités à caractère mixte pouvaient être déployées. Selon l'évaluation de la FTI le prix de vente total ne devrait ainsi pas excéder CHF 979'550.-, en retenant CHF 250.- par m² pour le prix du terrain, CHF 400.- par m³ pour la maison d'habitation, CHF 100.- par m³ pour le garage, CHF 50'000.- pour l'atelier-serrurerie et CHF 84'400.- pour les aménagements extérieurs.

Or, toujours selon la FTI, le prix de vente convenu pour les parcelles litigieuses représentait, après déduction des coûts retenus pour les bâtiments et les autres aménagements et éléments pris en considération, plus de CHF 700.- par m². Ce montant correspondait à un multiple de 3, voire de 4, par rapport aux prix pratiqués pour des terrains situés dans les zones de développement industriel. A cet égard, le rapport d'évaluation établi par un institut bancaire assimilait à tort la parcelle n° 2054 à la 5^e zone et lui attribuait une valeur de CHF 550.- par m², soit un montant très largement supérieur à celui admis en zone de développement industriel. La valeur de la parcelle n° 470, fixée à CHF 250.- par m², équivalait à

la valeur retenue par la FTI et au prix maximum institué pour les sous-périmètres "b", "c" et "d" de la zone industrielle de la Susette. S'agissant des bâtiments, le prix de CHF 650.- par m³ était excessif et le taux de vétusté ne correspondait pas à la réalité. Il en était de même pour le calcul du prix pour les garages et les autres aménagements. Les critères d'évaluation généralement utilisés pour déterminer la valeur vénale d'une parcelle située dans une zone de développement industriel n'avaient ainsi pas été correctement appliqués dans le rapport d'évaluation de 2005. Quant au rapport d'expertise de la "Bâloise", il avait été établi en 1988 soit il y avait plus de 20 ans. Le prix du terrain de CHF 600.- était surfait. En revanche, il était intéressant de noter que la valeur vénale attribuée aux divers bâtiments et aménagements était sensiblement plus basse que celle retenue par le rapport de 2005.

Les copropriétaires n'avaient pas été lésés dans l'exercice de leur droit d'être entendus, le département ayant clairement indiqué qu'il restait à leur disposition pour tous renseignements complémentaires. Les intéressés avaient ainsi eu tout loisir de s'enquérir des motifs pour lesquels l'Etat envisageait d'exercer son droit de préemption. Une entrevue avait d'ailleurs eu lieu en janvier 2006 où des explications circonstanciées avaient été données au représentant de Mme Shi qui avait confirmé agir également pour le compte des copropriétaires.

Quant au principe de la bonne foi, il n'avait pas été violé car une renonciation à exercer le droit de préemption ne pouvait émaner que du seul Conseil d'Etat, se déterminant sur la base d'un acte authentique instrumenté par un officier public. Or, la lettre du 8 mai 2003 émanait d'un agent de l'Etat, lequel n'avait aucune qualité pour prendre une décision de renonciation à l'exercice du droit de préemption.

Les recourants ne pouvaient également pas invoquer l'arrêté du Conseil d'Etat, ni se référer aux prix pratiqués dans les zones villas proches de la région concernée.

Concernant les parcelles voisines, il n'y avait pas eu inégalité de traitement dans la mesure où l'on ne pouvait comparer des situations qui étaient différentes. Ainsi, la parcelle n° 471 d'une superficie de 1869 m² avait d'abord été acquise par la société Galerie Delart S.A. pour le prix de CHF 300'000.-, ce qui correspondait aux prix pratiqués dans les zones de développement industriel pour un terrain non bâti. La société Galerie Delart S.A. avait fait édifier un bâtiment haut de gamme et l'importance de l'investissement réalisé pouvait expliquer et justifier le montant de CHF 3'400'000.- consenti par la société AMAG S.A. pour le rachat ultérieur de la parcelle. S'agissant des parcelles n° 594, 1364 et 1365, d'une superficie totale de 1854 m², elles avaient été acquises par la commune en 2000 pour un montant total de CHF 930'000.-. Le prix moyen par m² était ainsi inférieur à CHF 520.- et prenait en considération les bâtiments d'habitation qui reposaient sur lesdites parcelles. Enfin, la parcelle n° 1265 d'une surface de 593 m² comprenait un

bâtiment relativement cossu, en très bon état et bien entretenu, avec une valeur habitable substantielle.

Contrairement aux allégués des copropriétaires, il existait un intérêt public important à ce qu'un terrain industriel ne soit pas détourné de sa vocation par une opération de spéculation et celui-ci primait l'intérêt strictement financier du propriétaire à obtenir le plus haut rendement possible de son bien-fonds. Le droit de préemption avait été institué dans le but de prévenir de telles situations et pour éviter une « dénaturation » des zones industrielles.

Enfin, la LGZDI permettait de limiter le prix de vente d'un terrain situé en zone de développement industriel et la question d'une éventuelle expropriation matérielle était totalement étrangère à l'objet de la procédure. En tout état, le Tribunal administratif n'était pas compétent pour trancher cette question.

16. Le 15 juin 2006, le Tribunal administratif a procédé à un transport sur place en présence des parties.

a. M. Chabry a indiqué avoir acheté la parcelle n° 2054 et l'immeuble en 1970 et avoir procédé à son agrandissement en 1973.

Derrière ledit agrandissement, il y avait un atelier dans lequel M. Chabry exerçait son métier de serrurier. Il avait lui-même réalisé cette construction, et ce en plusieurs étapes. Elle se composait de deux niveaux. Le sol était constitué d'une dalle de béton, les murs de plots en ciment et le toit de plaques d'éternit sur une structure métallique et doublé de plaques de polystyrène. L'atelier était équipé en eau et en électricité et le chauffage à gaz fonctionnait au moyen de bonbonnes. Il comportait également des toilettes. Effectuée sur une période de dix ans, la construction avait été achevée en 1992.

M. Chabry a expliqué qu'il souhaitait mettre fin à son activité professionnelle, une fois son projet de vente réalisé.

Le tribunal s'est déplacé du côté de l'impasse Colombelle où se trouvait le bureau de M. Chabry aménagé dans un container d'une surface de 4 m. sur 2,70 m. Ce dernier était muni d'un chauffage électrique.

La parcelle suivante, n° 470, supportait une construction de dix garages qui existaient déjà en 1988 lorsque M. Chabry avait acquis le terrain. Ceux-ci n'étaient équipés ni en eau ni en électricité.

M. Chabry a précisé avoir cédé une partie de la parcelle qui supportait la villa à ses voisins de manière à obtenir la radiation d'une servitude de non-bâtir. La surface cédée qui correspondait à l'assiette partielle de l'ancienne servitude de non-bâtir, était d'environ 70 m².

b. Le tribunal s'est déplacé sur la parcelle voisine, n° 471, où se trouvaient des locaux de vente appartenant à la société AMAG. Il s'agissait d'un local d'exposition sur deux niveaux ; le niveau inférieur débouchait sur l'impasse Colombelle alors que le niveau supérieur donnait sur la route de Ferney.

c. Le tribunal s'est ensuite transporté sur les parcelles n^{os} 594, 1364 et 1365, acquises par la commune et qui se trouvaient dans la même zone de fond que celles des copropriétaires. Les trois villas qui étaient édifiées sur ces parcelles avaient été démolies.

Les copropriétaires ont expliqué que ces immeubles étaient vétustes et n'étaient pas munis d'un chauffage central. Au moment de la transaction, deux des trois villas étaient inoccupées alors que la troisième était encore habitée par une dame âgée qui vivait seule. Il s'agissait de constructions modestes, sans sous-sol.

d. Par la suite, le tribunal s'est rendu à l'angle de la rue Jo-Siffert et de la route de Ferney devant la parcelle n° 1265, qui, selon le département, supportait un bâtiment « relativement cossu ». Le tribunal a constaté que, vu de l'extérieur, il s'agissait d'une construction contemporaine, de la même qualité que celles des copropriétaires.

e. Le tribunal s'est dirigé le long du chemin privé qui desservait le n° 177A de la route de Ferney. Il a constaté que les maisons qui le bordaient étaient de même nature que celles des copropriétaires.

f. Enfin, le tribunal s'est rendu dans la maison des copropriétaires.

Le rez-de-chaussée se composait d'un séjour, d'une salle à manger et d'une cuisine. Le premier étage comportait quatre chambres et une salle de bains datant des années 1970 et munie de W.C. M. Chabry a expliqué que la maison était entièrement excavée et comportait également un grenier qui n'avait pas été aménagé aux fins d'habitation. Quant au sous-sol qui abritait la chaufferie et la citerne, il était à la fois excavé et aménagé. Le sol était en partie recouvert de carrelage.

Les copropriétaires ont encore exposé que la maison constituait leur unique capital et qu'ils n'avaient pas de deuxième pilier. Ils ont précisé qu'ils n'auraient pas entamé des démarches s'ils n'avaient pas eu des assurances de l'Etat en vue d'une éventuelle transaction.

17. Une audience de comparution personnelle et d'enquêtes a eu lieu le 17 novembre 2006.

a. Mme et M. Chabry ont déclaré avoir appris par la feuille d'avis officielle (ci-après : FAO) du 28 juillet 2006 la vente de la parcelle dite "Lavanchy" pour un prix de CHF 20'500'000.- pour une surface de 2'209 m².

Le Conseil d'Etat, a confirmé que l'Etat n'avait pas exercé son droit de préemption.

b. Monsieur Jean-Pierre Chappuis, directeur technique de la commune, a expliqué que le 21 juin 1999, le conseil municipal avait approuvé l'ouverture d'un crédit pour l'acquisition de trois parcelles n^{os} 594, 1364 et 1365 dans le quartier de la Susette. Il s'agissait d'une surface de 1'854 m². Sur ces trois parcelles étaient édifiées trois villas dont l'une était inhabitée. Ces villas avaient un certain degré de vétusté, d'un coefficient de 30 à 35%. Sur la base d'un rapport d'expertise du 21 octobre 1998, le prix du terrain avait été évalué à CHF 150.- le m² pour les trois parcelles. Quant aux habitations, leur prix au m³ se situait entre CHF 350.- et 406.- après application du coefficient de vétusté.

Ainsi, les valeurs retenues étaient les suivantes :

- n^o 594 : taux de vétusté de -35% et le prix au m³ avait été fixé à CHF 357.-, soit un montant final de CHF 232'050.-. Quant au terrain, il avait été estimé à CHF 150.- le m², soit un montant de CHF 316'050.- arrondi à CHF 320'000.- ;

- n^o 1364 : taux de vétusté de -30% et un prix au m³ de CHF 350.-, soit un montant final de CHF 165'000.-. Terrain estimé à CHF 150.- le m², soit au total CHF 40'650.- ;

- n^o 1365 : taux de vétusté de -35% et un prix au m³ de CHF 406.-, soit un montant final de CHF 243'600.-. Terrain estimé à CHF 150.- le m², soit un montant final CHF 153'450.-.

M. Chappuis a expliqué que l'expert avait parlé de bâtiments quelconques, sans valeur particulière, datant des années 40. La commune était particulièrement intéressée par le terrain sur lequel elle voulait construire un bâtiment d'une surface de plancher d'environ 2'500 m². Une autre parcelle dans la même zone, voisine du centre de voirie, avait été acquise au début des années 2000. Il s'agissait d'un terrain nu, acquis de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale.

c. M. Dedigama, fondateur de la société Capitalimmo, était intervenu dans la vente des parcelles des copropriétaires en recherchant un acquéreur potentiel. La société Kephas, architecture S.A. avait été mandatée pour déposer une demande de renseignements afin d'établir le gabarit des bâtiments constructibles et l'affectation précise. Lui-même avait présenté Mme Shi aux copropriétaires. Cette personne avait vendu un immeuble dans le canton et était intéressée à réinvestir ce capital dans un projet immobilier comportant des activités industrielles ou

artisanales, voire de services comme cela figurait dans le plan directeur. Une promesse de vente avait été signée et un acompte versé. Le prix de vente total devait être de CHF 1'970'000.-. Il s'était basé sur une expertise faite par un assureur en septembre 1988 qui ne tenait pas compte de la parcelle n° 470. Il avait proposé une expertise bancaire qui était parvenue à une valeur vénale de CHF 1'810'000.- au mois d'avril 2005 et qui avait admis une valeur réelle de CHF 1'900'000.-. Sur cette base, il était arrivé à une valeur finale de CHF 1'980'000.- qu'une grande banque de la place était prête à financer.

Lorsqu'il avait accepté le mandat, les copropriétaires étaient persuadés que ni l'Etat ni la commune n'exerceraient leur droit de préemption. Ils lui avaient présenté les lettres en ce sens soit celle du département du 8 mai 2003 et celle de la commune du 14 juillet 2003.

Lors de l'entretien du 31 janvier 2006, ses interlocuteurs avaient évoqué la faculté pour l'Etat d'exercer son droit de préemption, car ils trouvaient le prix trop élevé. Ils avaient ajouté que le conseiller d'Etat en charge du département allait certainement demander au Conseil d'Etat d'exercer son droit de préemption.

d. Monsieur Walter Schmid, actuellement administrateur du groupe AMAG S.A., était directeur de AMAG Genève, filiale de AMAG S.A, lors de l'acquisition par AMAG d'une parcelle sur le territoire de la commune : celle-ci supportait déjà un garage. Il s'agissait pour AMAG d'une acquisition globale. Le prix respectif du terrain et du bâtiment n'avait jamais été discuté séparément. Il n'y avait pas eu d'expertise par un tiers indépendant. Depuis longtemps la société recherchait une parcelle proche de l'aéroport et de la gare en fonction de ses objectifs stratégiques.

La construction était récente. En elle-même, elle pouvait être qualifiée de moyenne pour un garage. Elle n'était pas d'un grand luxe. Elle était adaptée aux besoins et avait pu permettre de commencer à y travailler d'un jour à l'autre.

De manière interne, la valeur du bâtiment et des installations avait été estimée à CHF 2'000'000.- environ. L'assureur avait confirmé ce montant.

Le prix de CHF 3'400'000.- avait été considéré correct en fonction des objectifs de la société.

e. Monsieur Edmond Cornaglia était le propriétaire de parcelle vendue à la société AMAG. La société dont il était l'administrateur représentait alors une marque d'automobiles. Il avait été le constructeur du bâtiment existant qui avait été terminé en 2000. Ses activités s'y étaient déroulées pendant 3 ans environ, de fin 1999 à 2002. La construction avait coûté environ CHF 2'000'000.- avec les installations, l'atelier de mécanique étant compris dans ce prix. Le bâtiment répondait à des critères écologiques précis concernant notamment l'apport d'énergie solaire et le traitement des eaux usées. Cette construction avait d'ailleurs

fait l'objet d'articles dans la presse. Elle était à la pointe sur le plan écologique. Le garage avait une certaine renommée, qui avait joué un rôle dans l'acquisition par AMAG, au-delà de la situation favorable à proximité de l'aéroport. En 2002, il était le premier à avoir fait un garage aussi avancé sur le plan écologique. Ceci avait eu une incidence sur le coût de la construction.

f. Monsieur Jean-Charles Rey s'était occupé pendant une vingtaine d'années des intérêts d'une famille, propriétaire d'une grande partie de la zone. Il avait rencontré les copropriétaires dans le cadre de l'association des habitants du quartier de la Susette. L'association avait obtenu du conseiller d'Etat alors en charge du département que les parcelles déjà construites puissent continuer à être destinées aux logements. Il s'agissait d'une dérogation au plan directeur qui prévoyait une zone artisanale et industrielle. Le maintien de l'affectation de certaines parcelles avait été prévu par le biais de l'article 17 du règlement, introduit suite aux négociations avec le conseiller d'Etat. Il n'avait pas connaissance d'un autre engagement écrit de l'Etat allant dans le même sens.

S'agissant des parcelles qu'il administrait, l'une avait été construite et supportait le bâtiment dit "Motorola", actuellement occupé par "Procter&Gamble".

Il ne savait pas si l'Etat avait promis le maintien de la valeur des parcelles sises en zone villa. En revanche, il savait que la parcelle acquise par la société Du Pont de Nemours l'avait été au prix de CHF 700.- le m² pour un terrain nu, il y avait plus de trente ans.

S'agissant du bâtiment construit par la société Lavanchy, il avait fait l'objet d'une transaction ultérieure. Alors qu'il avait été acheté à CHF 450.- le m² par cette société, l'Etat aurait voulu exercer son droit de préemption au prix de CHF 200.- le m². L'achat par l'Etat n'avait pas eu lieu, car le Tribunal fédéral avait considéré que l'Etat qui avait déjà délivré une autorisation de construire, ne pouvait plus préempter. Il s'agissait d'un terrain vierge de toute construction.

Une année, une année et demi auparavant, il avait été approché par les copropriétaires qui souhaitaient vendre leurs parcelles. Il leur avait indiqué que l'Etat devrait renoncer à exercer son droit de préemption pour que l'affaire soit possible. Lorsque ceux-ci avaient reçu une proposition, ils lui avaient téléphoné et lui avaient dit avoir reçu une lettre de renonciation de l'Etat.

18. Le 22 novembre 2006, la commune a fourni des informations complémentaires par rapport à l'acquisition de la parcelle n° 1671. D'une surface de 3'171 m², elle avait été achetée à Monsieur Arturo Hofmann avec l'accord de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque Cantonale de Genève pour un montant de CHF 550'000.-, soit CHF 173,45 le m².

19. AMAG S.A. a indiqué, le 27 novembre 2006, le volume du garage qui était de 3'500 m³.
20. Le 12 janvier 2007, les copropriétaires ont rendu des conclusions motivées après enquêtes. Ils persistent dans leurs conclusions et dans leurs précédents allégués.

Pour le surplus, le courrier du 8 mai 2003 émanait du département, son contenu était clair. Les projets soumis au département tenaient compte de l'affectation de la zone. En outre, lors de l'adoption de l'arrêté du 21 février 1990, ils avaient reçu la garantie que la valeur de leurs terrains en zone 5A restait acquise. C'était donc à cette valeur et non à celle correspondant à la nouvelle affectation que la vente avait été proposée. Selon les prix retenus par l'Etat, leurs biens avaient perdu de la valeur. Ils n'avaient aucune intention spéculative mais désiraient uniquement assurer leur retraite.

Les enquêtes avaient démontré l'inégalité de traitement tant par rapport à la parcelle n° 1265 que par rapport à la parcelle n° 471. De même, les parcelles n°s 594, 1364 et 1365 avaient été vendues à un prix largement supérieur, soit CHF 501.- le m², à celui offert par l'Etat. Le 7 mai 2002 avait également eu lieu la vente de la parcelle n° 1706, nue, destinée à la construction de l'hôtel Crown Plaza pour un prix de CHF 6'004'800.-, soit CHF 795.- le m². Enfin, la parcelle n° 1235, d'une surface de 2'724 m², avait été vendue, le 18 juillet 2006, pour la somme de CHF 20'500'000.-.

21. Le département a maintenu sa position le 16 février 2007. Il a repris ses précédents arguments.

Le législateur avait institué le droit de préemption en faveur de l'Etat en soumettant son exercice à des conditions précises, en l'absence desquelles toute manifestation de volonté à cet égard ne saurait être valablement prise. En l'espèce, aucune assurance exprimée de manière formelle ou même implicite n'avait été donnée aux copropriétaires que l'Etat n'exercerait pas son droit de préemption. Les diverses démarches effectuées l'avaient été à leurs risques et périls et ne sauraient priver l'Etat de ses prérogatives. Même à considérer le courrier du 8 mai 2003 comme valant décision, le service des opérations foncières ne pouvait agir qu'au nom et pour le compte du département. Or, seul le Conseil d'Etat était compétent pour se prononcer sur l'exercice du droit de préemption de l'Etat.

Lors de l'adoption de l'arrêté du 21 février 1990, le Conseil d'Etat avait précisé qu'une mise en valeur de la parcelle concernée, conformément aux normes applicables dans la zone industrielle représenterait, le cas échéant, un avantage économique appréciable. Le potentiel constructible attaché à la parcelle en cause, qui avait vu son taux d'occupation augmenter d'un multiple de 5, permettait de valoriser ce bien-fonds, sur le plan économique, dans une mesure comparable,

sinon supérieure à celle procurée par des terrains situés en zone villas. Les copropriétaires procédaient à une confusion entre la valeur vénale attribuée usuellement à un bien-fonds situé dans une zone de développement industriel et le potentiel constructible attaché à cette zone qui, en règle générale, était largement supérieure à celui pratiqué pour des terrains destinés à des villas.

Par ailleurs, il n'y avait pas d'inégalité de traitement, aucun cas n'étant comparable à celui litigieux. Le département persistait à considérer qu'il existait une différence de qualité entre la construction sise sur la parcelle n° 1265 et celle des copropriétaires. S'agissant de la parcelle n° 471, elle abritait un bâtiment pleinement compatible avec l'affectation de la zone. Dans ces cas-là, le département prenait, pour fixer la valeur globale du bien immobilier concerné, la valeur intrinsèque dudit bâtiment ainsi que sa valeur de rendement. Ces deux éléments influant directement sur la valeur d'ensemble de ce bien, toute comparaison entre la valeur attribuée à un terrain nu avec celle attribuée à un bien-fonds abritant un bâtiment répondant à la destination de la zone concernée n'apparaissait pas pertinente. S'agissant des parcelles acquises par la commune, il résultait de l'audition du témoin que le prix du terrain avait été évalué à CHF 150.- le m², et celui des villas entre CHF 350.- et CHF 406.- par m³ selon le taux de vétusté. Ces prix correspondaient à ceux pratiqués par l'Etat et la FTI. Quant au terrain vendu par l'hoirie Tissot, celui-ci se trouvait à l'intérieur du sous-périmètre "b" du plan directeur de la Susette. Cette opération s'inscrivait dans le cadre de l'extension envisagée de l'hôtel Crown Plaza et avait, de ce fait, été autorisée à titre exceptionnel par le département sur la base d'un prix excédant le prix usuel. La parcelle n° 1235 abritait également un bâtiment commercial édifié quelques années auparavant. Le département, agissant sur délégation du Conseil d'Etat, avait renoncé à exercer le droit de préemption de l'Etat en tenant compte de la présence d'un bâtiment commercial déjà construit ainsi que de son état locatif. Les transactions portant sur la parcelle n° 1289 s'inscrivaient dans le cadre d'une opération comportant l'octroi d'un droit de superficie distinct et permanent au profit de la société Immobilien Leasing AG avec contrat de leasing portant sur les bâtiments dont cette dernière société venait d'acquérir la propriété.

22. Le 20 février 2007, le tribunal a informé les parties que la cause était gardée à juger.
23. Il ressort encore du dossier les éléments suivants :
 - a. l'expertise de "La Bâloise" réalisée le 30 septembre 1988 par rapport à la parcelle n° 2054 a appliqué un prix de CHF 600.- le m² et a fixé la valeur vénale à CHF 1'400'000.- ;
 - b. l'expertise du 21 avril 2005 a retenu une valeur réelle de CHF 1'900'000.- et une valeur vénale de CHF 1'810'000.-. Elle a appliqué les normes de la zone villas pour la parcelle n° 2054 compte tenu de la construction de l'habitation et celles de

la zone de développement industrielle pour la parcelle n° 470. Le prix était ainsi respectivement de CHF 550.- et de CHF 250.- le m² ;

c. selon le préavis du 3 février 2006, la FTI a estimé la valeur du bien-fonds de la manière suivante :

- terrain de 2039 m² à CHF 250.-, soit CHF 509'750.-
- bâtiments, soit
 - habitation de 720 m³ à CHF 400.-/ m³, soit CHF 288'000.-
 - garages de 474 m³ à CHF 100.-/ m³, soit CHF 47'400.-
 - atelier de serrurerie, soit CHF 50'000.-
- aménagements extérieurs de 1688 m² à CHF 50/ m², soit CHF 84'400.-

A savoir un total de CHF 979'550.-.

La FTI a proposé à l'Etat d'exercer son droit de préemption, le prix de vente envisagé de CHF 1'970'000.- étant excessif pour le type de zone concerné ;

d. un extrait du procès-verbal de la commission d'urbanisme de novembre-décembre 2003, où la mission de la FTI a été expliquée, indiquait que les prix du terrain en zone de développement industriel se situait dans une fourchette allant de CHF 150.-/ m² pour une zone de fond agricole à 180.-/ m² pour une zone de fond de villas ;

e. le 5 mars 1990, le Conseil d'Etat a confirmé renoncer à l'exercice de son droit de préemption légal par rapport à la parcelle n° 10636, feuille 28 de la commune du Grand-Saconnex dans tous les cas de cession ou de droit de retour du droit de superficie, de l'objet de leasing ou de l'immeuble qui entreraient dans les prévisions du contrat de superficie et du leasing conclu entre Du Pont de Nemours International S.A., Du Pont de Nemours Immobilière S.A. et IL Immobilien Leasing AG, vu le caractère tout à fait particulier de l'opération.

Le 3 mai 2000, l'Etat de Genève a renoncé à exercer son droit de préemption à l'occasion du pacte d'emption et prorogation de contrat de leasing entre IL Immobilien-Leasing AG, Du Pont de Nemours International S.A. et Du Pont de Nemours Immobilière S.A. sur la parcelle n° 1289 ;

f. le Conseil d'Etat a également renoncé à exercer son droit de préemption lors des acquisitions suivantes sur la commune :

- le 4 février 1998, à l'occasion de la vente de la parcelle n° 471. Le prix de CHF 161.-/ m² était acceptable pour une parcelle dont la zone de fonds était en 5e zone résidentielle ;
- le 23 mai 2000, par rapport à un acte de vente portant sur la parcelle n° 594 pour CHF 320'000.-, sur la parcelle n° 1364 pour CHF 210'000.-, et sur la parcelle n° 1365 pour CHF 400'000.- ;
- le 24 avril 2002, par rapport à la promesse de vente par l'hoirie Tissot à la société Strader S.A. d'une surface de 7'506 m² à détacher de la parcelle n° 994. Selon des notes du 11 et du 22 avril 2002 du service des opérations foncières, cette opération était en relation avec l'agrandissement de l'hôtel Crowne Plaza, propriété de Strader S.A. L'autorisation de construire venait d'être délivrée et le Conseiller d'Etat avait autorisé à titre exceptionnel que la transaction se réalise à CHF 800.- le m². En contrepartie, l'hoirie Tissot s'engageait à appliquer les normes en vigueur dans la zone industrielle pour la totalité des parcelles qu'elle possédait dans le périmètre de la Susette ;
- le 5 février 2003, à l'occasion de la vente de la parcelle n° 471 par la société Galerie Delart Cars S.A. à la société AMAG automobiles et moteurs S.A pour CHF 3'400'000.- ;
- le 18 août 2004, par rapport à la promesse de vente de la parcelle n° 1265 de 593 m² pour un prix de CHF 1'050'000.- ;
- le 19 septembre 2006, dans le cadre de la vente de la parcelle n° 1235. Le prix consenti était élevé et excédait celui usuellement admis dans les zones de développement industriel qui présentaient les mêmes caractéristiques. Cette détermination ne saurait dès lors constituer un précédent.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 12 al. 7 de la loi générale sur les zones de développement industriel du 13 décembre 1984 - LGZDI - L 1 45 ; art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. a. Aux termes de l'article 10 LGZDI, l'Etat de Genève bénéficie d'un droit de préemption sur tout bien-fonds compris dans les zones de développement industriel qui fait l'objet d'une aliénation à un tiers.

b. Ainsi, 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 (art. 12 al. 1 LGZDI).

Si le Conseil d'Etat envisage d'exercer son droit de préemption, il doit interpellier le propriétaire et le tiers-acquéreur, en leur faisant part de ses intentions et leur offrir la possibilité de faire valoir leurs moyens (art. 12 al. 3 LGZDI).

Dans les soixante jours à compter du dépôt de l'acte au registre foncier, le Conseil d'Etat indique aux parties :

- a) s'il entend renoncer à l'exercice du droit de préemption ;
- b) s'il entend acquérir le bien-fonds aux conditions et prix fixés dans l'acte ;
- c) s'il entend acquérir l'immeuble aux prix et conditions fixés par lui ou, à défaut d'acceptation de cette offre ;
- d) sa décision de recourir, si les conditions légales sont réunies, à la procédure d'expropriation, conformément à la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx - L 7 05 ; art. 12 al. 4 LGZDI).

3. Les recourants se plaignent tout d'abord d'une violation de leur droit d'être entendus, la décision du 18 janvier 2006 ne contenant aucune motivation.

4. a. Tel qu'il est garanti par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.77/2003 du 9 juillet 2003 consid. 2.1 et les arrêts cités ; ATA/172/2004 du 2 mars 2004 et les arrêts cités).

b. Une décision entreprise pour violation du droit d'être entendu n'est pas nulle, mais annulable (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.207/2001 du 12 novembre 2001 consid. 5a et les arrêts cités). Toutefois, la violation du droit d'être entendu est réparable devant l'instance de recours si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen des questions litigieuses que l'autorité intimée et si l'examen de ces questions ne relève pas de l'opportunité, car l'autorité de recours ne peut alors substituer son pouvoir d'examen à celui de l'autorité de première instance (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.30/2003 du 2 juin 2003 consid. 2.4 et les arrêts cités; ATA/73/2005 du 15 février 2005; ATA/703/2002 du 19 novembre 2002 ; ATA/609/2001 du 2 octobre 2001 ; P. MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. II, Berne 1991, ch. 2.2.7.4 p. 190). 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 (ACE A. Porta & Cie du 18 décembre 1991 consid. 4 et 6a in : SJ 1992 p. 528).

En l'espèce, la décision du 18 janvier 2006 ne comporte pas de motivation. Toutefois, lors de l'entretien du 31 janvier 2006, le service des opérations foncières a indiqué à M. Dedigama, qui agissait également comme mandataire des recourants, que le prix de vente convenu était trop élevé. Les recourants ont ainsi pu avoir connaissance des raisons concrètes qui justifiaient l'exercice du droit de préemption de la part de l'Etat.

Par ailleurs, la décision attaquée du 8 février 2006 traite expressément du caractère excessif de la transaction. Les recourants ont donc pu se déterminer à ce propos devant le tribunal de céans qui connaît de la présente cause avec le même pouvoir d'examen que l'autorité intimée. Le grief tiré de l'absence de motivation sera dès lors écarté.

5. Les recourants prétendent que l'exercice du droit de préemption ne peut être exercé en l'absence de tout but ou projet d'intérêt public et doit être empêché, car il constitue une atteinte grave et inadmissible à la garantie de la propriété.
6. L'exercice du droit de préemption constitue une restriction de droit public à la propriété qui n'est admissible que si elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité (art. 36 Cst.).
7. Le droit de préemption est institué par les articles 10 et suivants de la LGZDI. Son but est 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 (art. 11 LGDZI).

Ainsi, l'exercice du droit de préemption en faveur de l'Etat est destiné à éviter des opérations spéculatives et à permettre la mise à disposition de terrains aux meilleures conditions possibles afin de favoriser l'implantation d'industries, de petites et moyennes entreprises (Mémorial du Grand Conseil, 1984, IV, p. 5559ss, 5559). Le droit de préemption n'est pas destiné à permettre la réalisation d'un projet concret mais il sert notamment à éviter que les immeubles ne fassent l'objet d'aliénations à des prix excessifs (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.506/1990 du 6 mars 1991 consid. 3b).

La jurisprudence a 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 (SJ 1992 p. 522).

8. Il convient donc d'examiner si, dans le cas d'espèce, la vente litigieuse est prévue à un prix excessif.
9. Les parcelles des recourants se situent en zone de développement industriel. Selon la FTI, le prix du terrain dans cette zone se situe entre CHF 150.- et 180.- le m².

Or, pour fixer le prix à CHF 1'970'000.-, M. Dedigama a expliqué s'être basé sur les expertises effectuées en 1988 et en 2005 qui ont évalué le prix du terrain de la parcelle n° 2054 à, respectivement, CHF 600.- et CHF 550.- le m². Ces prix, correspondent aux prix de la zone villas. Toutefois, aucun élément dans le dossier ne permet de considérer que les recourants avaient obtenu la garantie que les normes de la zone villas continueraient à s'appliquer à leurs biens-fonds. En particulier, un tel droit ne peut être déduit de l'arrêté du Conseil d'Etat du 21 février 1990 qui vise uniquement le potentiel constructible de la zone.

Il n'existe dès lors aucune raison pour s'écarter des prix de la FTI, organisme spécialisé en la matière. Ces valeurs correspondent d'ailleurs à celles retenues pour les parcelles nos 594, 1364 et 1365, situées dans le même périmètre, ainsi que pour la parcelle n° 167.

Le Conseil d'Etat a dès lors considéré à juste titre le prix de vente convenu entre les parties comme excessif. Le droit de préemption, exercé d'une manière conforme à son but, est ainsi admissible au regard de la garantie de la propriété.

10. Les recourants invoquent une violation du principe de la bonne foi, le département leur ayant expressément indiqué, le 8 mai 2003, ne pas être intéressé par l'acquisition de leurs parcelles.
11. Découlant directement de l'article 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités (ATF 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités ; 124 II 265 consid 4a p. 269/270). Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite

modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (Arrêt du Tribunal fédéral 4A.9/1999 du 18 avril 2000, consid 3a ; ATF 121 II 473 consid. 2c p. 479 ; 121 V 65 consid. 2a p. 66 ss. avec les références ATF 117 Ia 285 consid. 2b et références ; JT 1993 I 413).

12. Le courrier du 8 mai 2003 émane du département. Or, l'exercice du droit de préemption est de la compétence du Conseil d'Etat. Les recourants pouvaient, toutefois, de bonne foi, penser que le département agissait sur délégation du Conseil d'Etat et était habilité à les renseigner sur ce point.

En revanche, comme vu précédemment, l'exercice du droit de préemption permet, notamment, de limiter l'augmentation des prix des terrains. Faute de projet concret ou d'indication sur le prix de vente, le département ne pouvait dès lors se prononcer de manière définitive sur l'exercice par l'Etat de son droit de préemption. D'ailleurs, le courrier du département répondait aux recourants qui, le 11 avril 2003, s'étaient enquis des intentions de l'Etat et désiraient savoir si ce dernier entendait "d'emblée" acquérir leurs parcelles. Même s'il eût été préférable, pour éviter toute confusion, que le département émette une réserve, les recourants, qui agissaient par l'intermédiaire d'un avocat, devaient se rendre compte que le courrier ne contenait aucune promesse et qu'en l'absence d'un élément essentiel, soit le prix pratiqué, le Conseil d'Etat ne pouvait renoncer de manière définitive à l'exercice du droit de préemption institué par la loi. Les recourants ne peuvent dès lors bénéficier de la protection de la bonne foi.

13. Les recourants prétendent encore être victimes d'inégalité de traitement car des parcelles ont été acquises dans le périmètre de la Susette à des prix supérieurs.

14. Le principe de l'égalité de traitement déduit de l'article 8 Cst. n'est violé que si des situations semblables sont traitées différemment ou si des situations présentant des différences essentielles sont traitées de manière identique (ATF 108 Ia114 ; ATA/360/2006 du 27 juin 2006).

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 (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 253-254 et arrêts cités ; ATA/594/2006 du 14 novembre 2006 ; A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, Berne 2006, p. 501-503 n° 1066-1070 ; A. AUER, L'égalité dans l'illégalité, ZBl. 1978, pp. 281-302). 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 (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, op. cit., p. 503 n° 1066).

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 tiers le soit aussi à lui-même, cette faveur prenant fin lorsque l'autorité modifie sa pratique illégale (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 253-254 ; 105 V 186 consid. 4 p. 191-192; 104 Ib 364 consid. 5 p. 372-373; 103 Ia 242 consid. 3 p. 244-245; 99 Ib 377 consid. 5 p. 383; 99 Ib 283 consid. 3c p. 290-291 ; A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, op. cit., p. 503 n. 1025).

Encore faut-il 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 (ATF 99 Ib 377 consid. 5 p. 383), ni d'ailleurs qu'aucun intérêt privé de tiers prépondérant ne s'y oppose (ATF 108 Ia 212 consid. 4 p. 213 ; A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, op. cit., p. 503 n. 1026).

Toutefois, si l'illégalité d'une pratique est constatée à l'occasion d'un recours contre le refus d'un traitement illégal, le Tribunal n'admettra le recours que s'il peut être exclu que l'administration changera sa politique (ATF 112 Ib 381 consid. 6 p. 387). Il présupera, dans le silence de l'autorité, que celle-ci se conformera au jugement qu'il aura rendu quant à l'interprétation correcte de la règle en cause (ATF 115 Ia 81 consid. 2 p. 82-83).

15. En l'espèce, le Conseil d'Etat ayant correctement appliqué la loi, il convient d'examiner si, dans les cas cités par les recourants, la loi a reçu une fausse application et, dans l'affirmative, si l'autorité entend maintenir sa pratique illégale.

a. Le Conseil d'Etat n'a pas fait valoir son droit de préemption, le 4 février 1998 par rapport à la parcelle n° 471 car le prix de CHF 161.- le m² était acceptable au regard de la zone considérée. En 1999 et 2000, la commune est devenue propriétaire de différents terrains. Selon son représentant, la valeur attribuée aux parcelles nos 594, 1364 et 1365 était de CHF 150.- le m² et celle des habitations se situait entre 350.- et 406.- le m³. Quant à la parcelle n° 1671 elle a été acquise pour un montant correspondant à CHF 173,45 le m². Ces ventes ont donc eu lieu selon les normes applicables à la zone de développement industriel. Les recourants ne peuvent dès lors se prévaloir d'aucune inégalité de traitement.

b. Le 24 avril 2002, le Conseil d'Etat a accepté l'aliénation d'un terrain à la société Strader S.A. à un prix supérieur à celui admis pour ce type de zone. Cette transaction a toutefois été autorisée, à titre exceptionnel, pour permettre la réalisation d'un projet concret, soit l'agrandissement de l'hôtel Crowne Plaza et contre l'engagement de l'ancien propriétaire d'appliquer les normes de la zone industrielle pour la totalité des parcelles en sa possession. Le Conseil d'Etat n'a également pas exercé son droit de préemption, le 5 février 2003, lors de la nouvelle vente de la parcelle n° 471 pour un prix de CHF 3'400'000.-. Il convient de relever que sur le terrain un garage, d'un volume de 3'500 m³, avait été édifié

récemment. Ce bâtiment était adapté aux besoins du nouvel acquéreur et était pleinement compatible avec la zone. Ces situations diffèrent ainsi de celle des recourants et ne permettent pas de retenir la violation du principe de l'égalité de traitement.

c. Le Conseil d'Etat n'est intervenu, ni le 18 août 2004, lors de la vente de la parcelle n° 1265 pour CHF 1'055'360.-, ni lors de l'aliénation le 18 juillet 2006 de la parcelle n° 1235 de 2724 m². Dans le premier cas, l'autorité intimée invoque l'existence d'un bâtiment cossu, en bon état, avec une valeur habitable substantielle. Or, selon les constatations extérieures auxquelles a pu procéder le tribunal de céans, celui-ci est de même valeur que ceux des recourants. Toutefois, même à considérer que la loi n'a pas été appliquée correctement dans ces cas, il ressort de l'attitude du Conseil d'Etat, et sa dernière détermination du 19 septembre 2006 l'atteste, que celui-ci n'entend pas maintenir une pratique illégale. Les recourants ne peuvent dès lors invoquer une violation du principe de l'égalité de traitement.

16. Enfin, le grief d'expropriation matérielle relatif au prix est prématuré. En effet, les lettres c et d de l'article 12 alinéa 3 LGZDI doivent être lues conjointement (MGC, op. cit., p. 5565). En cas de non-acceptation de son offre, l'Etat est ainsi contraint de recourir à la procédure d'expropriation, car il ne saurait fixer lui-même unilatéralement le prix et les conditions de l'achat du terrain (ATA 87.CE.522 du 30 mai 1990).

Les recourants ayant refusé l'offre de l'Etat, le prix du terrain devra ainsi être fixé conformément aux dispositions de la LEx, par-devant la commission de recours en matière d'estimation et d'expropriation.

17. En conséquence, le recours sera rejeté. Le Conseil d'Etat sera invité à suivre la procédure d'expropriation conformément à la LEx. Un émolument de CHF 2'400.-, comprenant CHF 400.- de taxe témoin sera mis à la charge des recourants pris conjointement et solidairement (art. 87 LPA). Vu l'issue du litige, il ne leur sera pas alloué d'indemnité.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 13 mars 2006 par Madame Mireille Bercet-Chabry et Monsieur Jean-Claude Chabry contre la décision du Conseil d'Etat du 8 février 2006 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 2'400.- ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants 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'article 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 Jacques Roulet, avocat des recourants ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy et Hurni, M. Thélin, juges,
M. Grodecki, juge suppléant

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

le président :

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :