

Le droit de préemption de l'Etat et les droits fondamentaux

Auteur : Emilie Jacot-Guillarmod

Date : 16 juin 2016

[ATF 142 I 76 - TF, 20.04.2014, 1C 86/2015, 1C 87/2015*](#)

Faits

Le propriétaire d'une **parcelle** de la commune genevoise du Grand-Saconnex **aliène** celle-ci. La commune exerce le **droit de préemption** qui lui est conféré en vertu de la loi genevoise sur le logement et la protection des locataires ([LGL](#)). L'acquéreur et le propriétaire recourent sans succès devant les instances cantonales contre la décision communale d'exercer le droit de préemption.

Saisi de la cause, le Tribunal fédéral est appelé à préciser **les conditions auxquelles l'exercice d'un droit de préemption de l'État est conforme aux droits fondamentaux**.

Droit

Les recourants invoquent en particulier une violation de la **garantie de la propriété** ([art. 26 Cst. féd.](#)) et de la **liberté économique** ([art. 27 Cst. féd.](#)).

L'exercice par l'Etat d'un **droit de préemption** légal constitue une **restriction** grave du droit à la propriété ([art. 26 Cst. féd.](#)) et, dans la mesure où il impose au vendeur la conclusion d'un contrat de vente avec l'Etat, une atteinte à la liberté économique ([art. 27 Cst. féd.](#)), admissibles uniquement aux conditions de l'[art. 36 Cst. féd.](#), soit si cet exercice (1) repose sur une **base légale** suffisante, (2) est justifié par un **intérêt public** et (3) respecte le principe de la **proportionnalité**.

Le droit de préemption conféré par la [LGL](#) aux communes à pour but de permettre à ces dernières d'**encourager la construction de logements d'utilité publique** ([art. 1 ss LGL](#)). La jurisprudence fédérale a de façon générale jugé que le droit de préemption conféré par la [LGL](#) était conforme à la Constitution. Elle ne s'est toutefois jusqu'ici prononcée que sur l'exercice du droit de préemption qui portait sur des terrains non bâtis. Or, en l'espèce, **le terrain comprend déjà un immeuble**.

Les recourants soutiennent dès lors que la commune n'exerce pas son droit de préemption dans le **but prévu par la loi**, soit la construction de logements d'utilité publique, mais pour "faire une bonne affaire". L'exercice du droit de préemption ne reposerait ainsi sur **aucune base légale**. Le Tribunal fédéral retient toutefois que le droit de préemption conféré par la [LGL](#) ne se limite pas aux terrains non construits ; il suffit au contraire que **le potentiel constructible du bien-fonds ne soit pas épuisé** et que l'autorité rende plausibles un **besoin** précis et une possibilité réelle d'y satisfaire à l'aide du bien-fonds concerné. En l'espèce, l'immeuble existant pourrait être **surélevé**, ce qui permettrait la construction de logements supplémentaires. Une **pénurie de logements** sévit dans le Canton de Genève et la commune du Grand-Saconnex ne présente qu'un faible taux de potentiel constructible. Partant, la commune n'a pas exercé son droit de préemption contrairement aux buts de la [LGL](#) et s'est ainsi fondée sur une **base légale suffisante**.

En ce qui concerne la deuxième condition de l'[art. 36 Cst. féd.](#), l'exercice du droit de préemption légal est justifié par **l'intérêt public à la construction de logements d'utilité publique**.

S'agissant enfin de la **proportionnalité**, le vendeur de la parcelle recevra de la commune le même prix que celui qui avait été convenu avec l'acquéreur. Pour sa part, ce dernier n'expose pas quel est son intérêt à acquérir l'immeuble. L'intérêt à la construction de logements d'utilité publique l'emporte dès lors.

Toutes les conditions à la restriction du droit à la propriété ([art. 26 Cst. féd.](#)) et de la liberté économique ([art. 27 Cst. féd.](#)) étant **remplies**, le Tribunal fédéral **rejette** le recours et confirme la décision de la commune d'exercer son droit de préemption.