Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.639/2004 /col

Arrêt du 19 avril 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Reeb et Fonjallaz.
Greffier: M. Jomini.

Parties
R._____,
recourant, représenté par Me François Bellanger, avocat,

contre

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, p.a. Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, rue David-Dufour 5, case postale 22,
1211 Genève 8,
Tribunal administratif de la République et canton
de Genève, case postale 1956, 1211 Genève 1.

Objet
droit de préemption selon la législation cantonale sur le logement,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Genève du 21 septembre 2004.

Faits:
A.
La société anonyme E._____ S.A. en faillite, (ci-après: E._____), est propriétaire, à Carouge, des parcelles nos 355 (1'365 m2), 1099 (726 m2) et 1355 (889 m2) du registre foncier. Ces biens-fonds sont compris dans le périmètre du plan localisé de quartier n°28472-265, situé entre la rue de la Tannerie, la rue des Moraines, la place Sigismond et la rue Joseph-Girard, qui a été adopté par le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève le 25 août 1993. Ce périmètre, comportant dix parcelles (au total: 9'883 m2) en ville de Carouge (quartier des Moraines), avait auparavant été classé en zone de développement 3. Le plan localisé de quartier prévoit l'édification de plusieurs groupes d'immeubles, de trois étages au maximum sur rez-de-chaussée, destinés au logement ainsi qu'à des activités (au rez-de-chaussée desdits immeubles).
B.
L'administration spéciale de la faillite de E._____ (la société T._____) a reçu de la part de R._____ une offre d'achat portant sur les trois parcelles nos 355, 1099 et 1355, pour un prix de 800'000 fr. L'auteur de l'offre faisait valoir qu'il était propriétaire de terrains voisins - à savoir les parcelles nos 358 et 1356 (2'115 m2 au total), également dans le périmètre du plan localisé de quartier - et que le prix proposé tenait compte du fait que "la réalisation d'immeubles de logements sur ce périmètre [était]loin d'être rendue possible dans un proche avenir, voire à moyen terme". Le 29 mai 2002, l'administration de la faillite a déclaré accepter cette offre, après avoir recueilli l'avis des créanciers et n'avoir pas enregistré d'offre supérieure. Elle a proposé de confier l'établissement d'un "contrat d'achat" à l'étude des notaires B._____ et I._____ à Genève. Elle a ensuite rendu, le 24 octobre 2002, une "décision de vente de gré à gré", qui a été signée par l'acquéreur R._____. Le prix de vente est de 800'000 fr. au total, soit 365'000 fr. pour la parcelle n°355, 195'000 fr.

pour la parcelle n°1099 et 240'000 fr. pour la parcelle n°1355. Cette décision comporte notamment les clauses suivantes:
4. Modalités de paiement
Le prix de vente ne sera exigible qu'après réception par le vendeur de deux courriers de l'Etat de Genève et de la Commune de Carouge l'informant qu'ils renoncent à exercer leurs droits de préemption ci-après visés sous chiffre 16.
Ce prix sera dès lors payable à première réquisition écrite du vendeur moyennant production de ces deux courriers [...].

5. Annulation de la décision / réquisition d'inscription au registre foncier
La décision ne sera annoncée au registre foncier pour l'inscription du transfert de propriété que lorsque la totalité du prix de vente ainsi que les frais selon le chiffre 7 auront été versés ou garantis. Si le versement n'est pas effectué à l'échéance, la présente décision pourra être annulée. Dans ce cas, des éventuelles prétentions en dommages-intérêts sont explicitement réservées.

8. Profits et risques
Les profits et risques concernant les objets de la vente passent à l'acquéreur lors de l'entrée en force de la présente décision.

15. Accord de l'acquéreur
Cette décision de vente de gré à gré nécessite le consentement de l'acquéreur. Par sa signature, l'acquéreur approuve cette décision.

16. Indication spéciale
L'Etat de Genève et la Commune de Carouge bénéficient d'un droit de préemption (LGL) sur les biens-fonds - feuillets nos 355, 1099 et 1355. Cette décision leur sera notifiée pour le compte du vendeur par les soins de Maître I._____, notaire à Genève [...]

17. Consentement à l'inscription
Les parties autorisent que toutes les inscriptions au registre foncier et découlant de cette décision de vente de gré à gré soient effectuées par les soins de T._____ SA.
Avec l'inscription au registre foncier, les parties considèrent que la décision de vente de gré à gré est entrée en force et que toutes les conditions/réserves sont remplies, exception faite au droit de préemption selon chiffre 16. Le teneur du registre foncier est libéré de procéder à un examen.

20. Voies de droit
Cette décision de vente de gré à gré pourra faire l'objet d'un recours dans les 10 jours qui suivent la signature, auprès Gerichtspräsidenten des Bezirksgerichtes Aarau [...].
C.
L'Etat de Genève, à qui cette décision a été communiquée le 14 novembre 2002, a fait savoir à l'administration de la faillite, par une lettre du 19 décembre 2002 du Conseiller d'Etat chargé du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL; ci-après: le département cantonal), qu'il envisageait de se porter acquéreur des trois parcelles. Le même jour, il a interpellé R._____ en lui demandant d'indiquer ce qu'il entendait faire de ces terrains. Ce dernier, qui exploite sur ses propres parcelles (nos 358 et 1356) une entreprise de marbrerie (industrie et commerce de marbres et granits, pour le bâtiment et l'art funéraire) et qui loue depuis plusieurs années à E._____ la parcelle n°1099 pour y entreposer des matériaux, s'est expliqué lors d'une entrevue avec un représentant du département cantonal. Puis, dans une lettre du 7 janvier 2003 à ce département se référant à l'entrevue, il a exposé qu'il s'était porté acquéreur des parcelles de E._____ "car il [était]important, voire indispensable, que [son]entreprise puisse provisoirement conserver cette situation particulièrement intéressante, du fait de la proximité du cimetière". Il mentionnait en outre une étude réalisée en 1991 par un architecte, dans
laquelle "il avait été imaginé que [son]entreprise puisse être regroupée le long de la rue des Moraines, ce qui laissait l'opportunité à [ses]fils, dans le futur, de pouvoir construire des immeubles de logements, conformé-

ment au plan localisé de quartier".
Par décision du 15 janvier 2003 notifiée à R._____, le Conseil d'Etat a déclaré que l'Etat de Genève exerçait son droit de préemption légal - fondé sur la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL) - sur les parcelles nos 355, 1099 et 1355, au prix fixé dans la décision de vente de gré à gré du 24 octobre 2002 (800'000 fr.). Le Conseil d'Etat a exposé qu'il entendait promouvoir dans ce secteur l'édification de logements répondant aux besoins prépondérants de la population, conformément au plan localisé de quartier. Examinant par ailleurs les motifs invoqués par R._____, il a retenu qu'en voulant acquérir ces immeubles, ce dernier visait entre autres à permettre à son entreprise d'améliorer son implantation du côté de la rue des Moraines; dans cette optique, le Conseil d'Etat invitait les services du département cantonal à contacter R._____ en temps voulu, "afin de mettre en oeuvre un remaniement parcellaire permettant à chacune des parties de réaliser ses projets respectifs".
D.
R._____ a recouru contre la décision du Conseil d'Etat auprès du Tribunal administratif cantonal, en contestant la réalisation des conditions mises par la loi cantonale à l'exercice du droit de préemption, dès lors notamment qu'il était lui-même disposé à participer à une opération de construction de logements.
Une délégation du Tribunal administratif a procédé à une inspection locale (transport sur place) le 16 juin 2003. Un second échange d'écritures a été ordonné. Dans sa réplique, R._____ a fait valoir en substance qu'en vertu du droit fédéral, la décision de vente de gré à gré prise par l'administration de la faillite constituait un mode d'acquisition originaire de la propriété, qui excluait l'exercice par l'Etat d'un droit de préemption. En duplique, le Conseil d'Etat a contesté cette interprétation du droit fédéral.
Le Tribunal administratif a rejeté le recours par un arrêt rendu le 21 septembre 2004. Il a d'abord retenu que la vente de gré à gré dans l'exécution forcée ne faisait pas obstacle à l'exercice d'un droit de préemption de l'Etat de Genève, ce résultat n'étant pas incompatible avec les exigences découlant de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP). Il a ensuite considéré que la décision attaquée, constituant une restriction du droit de propriété de l'acquéreur, était fondée sur une base légale claire - l'art. 3 LGL -, était justifiée par un intérêt public et, enfin, était proportionnée au but visé, l'acquéreur n'ayant pas rendu crédible son intention de construire les logements d'utilité publique (de type "HBM", immeubles d'habitation bon marché - cf. art. 16 al. 1 LGL) projetés par l'Etat dans le périmètre du plan localisé de quartier.
E.
Agissant par la voie du recours de droit public, R._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif. Invoquant le principe de la primauté du droit fédéral selon l'art. 49 Cst., il prétend que le droit cantonal relatif au droit de préemption légal de l'Etat, tel qu'il a été appliqué par la juridiction cantonale, fait obstacle aux mécanismes de transfert de propriété imposés par la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite; selon lui, l'entrée en force de la décision de vente de gré à gré excluait l'exercice ultérieur du droit de préemption. Le recourant se plaint encore d'une violation de la garantie de la propriété, le droit de préemption n'ayant selon lui été exercé ni dans l'intérêt public ni dans le respect du principe de la proportionnalité (art. 26 al. 1 Cst. en relation avec l'art. 36 Cst.).

Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours.

Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt et s'en rapporte à justice.
F.
Par ordonnance du 19 novembre 2004, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la demande d'effet suspensif présentée par le recourant.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Conseil d'Etat a exercé, au nom de l'Etat de Genève, un droit de préemption fondé sur les art. 3 ss de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL). Les biens-fonds sis en zone de développement, au sens de la loi générale sur les zones de développement, qui peuvent être affectés à la construction de logements, sont grevés d'un tel droit, au profit de l'Etat et des communes intéressées (art. 3 al. 1 LGL). Ce droit de préemption légal relève du droit public. L'autorité qui l'exerce impose aux parties à la vente une restriction de leur liberté de vendre, respectivement d'acquérir l'immeuble. La décision prise en dernière instance cantonale

à ce sujet peut être attaquée par un recours de droit public pour violation de droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 let. a OJ, en relation avec l'art. 86 al. 1 OJ) et l'acheteur évincé a qualité pour recourir au sens de l'art. 88 OJ (ATF 114 Ia 14 consid. 1 p. 16). Il y a lieu d'entrer en matière.
2.
Le recourant invoque la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.), qui protège également le libre accès à la propriété (ATF 114 Ia 14 consid. 1b p. 16). Il soutient que les conditions d'une restriction de ce droit fondamental, énoncées à l'art. 36 Cst., ne sont pas satisfaites. A titre préalable, il invoque le principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst.): même s'il ne conteste pas qu'en règle générale, dans une zone de développement 3 régie par un plan localisé de quartier, le droit de préemption de l'Etat repose sur une base légale cantonale suffisante, qui se trouve aux art. 3 ss LGL, il prétend que ces dispositions ne peuvent plus être appliquées après le transfert de la propriété à un acquéreur en vertu d'une décision de vente de gré à gré dans l'exécution forcée. Ce moyen doit être examiné en premier lieu (consid. 3 infra), avant ceux tirés du défaut d'intérêt public et d'une violation du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 2 et 3 Cst. - consid. 4 infra).
3.
Le recourant affirme que la réglementation cantonale du droit de préemption de l'Etat fait obstacle aux mécanismes de transfert de propriété prévus par la LP en cas de vente de gré à gré. Selon lui, la vente forcée des immeubles, dans la faillite, est régie intégralement par l'art. 256 LP, complété par des dispositions d'ordonnances du Tribunal fédéral - soit les art. 71 ss de l'ordonnance sur l'administration des offices de faillite (OAOF; RS 281.32) et les art. 107 ss de l'ordonnance sur la réalisation forcée des immeubles (ORFI; RS 281.42) -, ces prescriptions ne laissant que peu de pouvoir d'appréciation à l'organe chargé de l'administration de la faillite. Le recourant se réfère à un arrêt récent du Tribunal fédéral, publié aux ATF 128 III 104 ss et consacrant une modification de la jurisprudence; selon cet arrêt, dans la vente de gré à gré, il n'est pas besoin d'un acte authentique, la propriété étant acquise par la décision de l'office ou de l'administration de la faillite d'attribuer l'objet à réaliser à celui dont l'offre a été retenue. L'ancienne jurisprudence, qui subordonnait la validité de la vente de gré à gré à un acte authentique et le transfert de propriété à l'inscription au registre foncier (ATF 106 III 79 consid. 7 p. 85), a donc été abandonnée. En l'occurrence, le recourant fait donc valoir qu'il a obtenu le transfert de la propriété des trois parcelles litigieuses du seul effet de la décision de T._____, qui est entrée en force à l'échéance du délai de recours (recte: de plainte, art. 132a al. 1 LP) mentionné au ch. 20, nonobstant la clause du ch. 17 relative à l'inscription du changement de propriétaire au registre foncier. Le recourant soutient que "l'acte notarié instrumenté le 24 octobre 2002 par Me I._____" avait un rôle strictement formel, vu le caractère déclaratif de l'inscription au registre foncier. Il affirme en définitive que dès le transfert de la propriété par la décision de vente de gré à gré, le droit fédéral - en l'occurrence la LP - exclut l'exercice du droit de préemption légal de l'Etat.
3.1 Selon le principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst. - ou principe de la force dérogatoire du droit fédéral, selon la terminologie de l'art. 2 Disp. trans. aCst.), la législation fédérale l'emporte sur la réglementation cantonale, quel que soit leur niveau respectif. Il est notamment interdit au législateur ou à l'exécutif cantonal d'intervenir dans les matières que le législateur fédéral a entendu réglementer de façon exhaustive, d'éluder le droit fédéral ou d'en contredire le sens ou l'esprit (ATF 130 I 226 consid. 2.4 p. 230, 279 consid. 2.2 p. 283 et les arrêts cités).
3.2 Dans le canton de Genève, un droit de préemption légal a été institué en faveur de l'Etat dans certaines zones (cf. supra, consid. 1). La législation sur le logement détermine les conditions d'exercice de ce droit (art. 3 à 6 LGL). Dans les zones où il existe, il doit faire l'objet d'une mention au registre foncier (art. 3 al. 2 LGL). Le propriétaire qui aliène un bien-fonds soumis au droit de préemption est tenu d'en aviser immédiatement le Conseil d'Etat, au plus tard lors du dépôt de l'acte au registre foncier (art. 4 al. 1 LGL). Dans un délai de 60 jours à compter de la date de ce dépôt, le Conseil d'Etat, s'il décide d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte, doit notifier sa décision aux parties liées par l'acte (art. 5 al. 1 let. b LGL). Auparavant, il incombe à cette autorité d'interpeller le vendeur et l'acquéreur, de façon à ce qu'ils puissent exercer leur droit d'être entendu (art. 4 al. 2 LGL).
Dans le cas particulier, l'acquisition par l'Etat est précisément prévue aux prix et conditions fixés dans l'acte de vente de gré à gré, conformément à l'art. 5 al. 1 let. b LGL. Du point de vue de l'intérêt des créanciers et des débiteurs, cette solution n'est pas moins avantageuse que celle décidée par l'administration de la faillite. On ne voit donc pas, sur ce plan, de contradiction entre le droit cantonal et le droit fédéral (cf. ATF 128 I 206 consid. 5.2.2 p. 211). Le recourant ne le prétend du reste pas. Il évoque en revanche l'hypothèse d'une acquisition par

l'Etat à un prix inférieur ou à des conditions moins favorables, fixés par lui, en application d'une autre disposition du droit cantonal (art. 5 al. 1 let. c LGL), mais telle n'est pas la situation en l'espèce. Par ailleurs, comme la décision de l'administration de la faillite a été communiquée d'emblée au Conseil d'Etat (cf. ch. 16 de dite décision), l'annonce relative à l'exercice du droit de préemption (art. 4 al. 2 LGL), puis la décision cantonale à ce sujet (art. 5 al. 1 LGL) ont pu intervenir rapidement. Le délai de soixante jours de l'art. 5 al. 1 LGL a en effet été respecté, dès l'avis de la vente de gré à gré. Dans ces conditions, comme l'a du reste retenu le Tribunal administratif, l'exercice du droit de préemption ne retarde pas sensiblement la réalisation forcée (cf. ATF 128 I 206 consid. 5.2.2 p. 211). Cette appréciation n'est pas critiquée de manière claire ou concluante par le recourant. Celui-ci soutient bien plutôt que l'exercice d'un droit de préemption légal n'est plus possible dès le transfert de propriété consécutif à la vente de gré à gré, à savoir, conformément à la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, dès l'entrée en force de la décision de l'administration de la faillite.

3.3 En règle générale, le transfert de la propriété d'un immeuble, par l'inscription au registre foncier (inscription constitutive), ne fait par principe pas obstacle à l'exercice d'un droit de préemption annoté. En vertu de l'art. 216e CO, le délai de trois mois pour exercer ce droit commence à courir le jour où le titulaire a eu connaissance de la conclusion du contrat et de son contenu. Si cette connaissance intervient après que le vendeur a requis l'inscription du tiers acquéreur comme nouveau propriétaire, le préempteur peut alors agir directement contre l'acheteur inscrit au registre foncier, en exécution du droit de préemption et en rectification du registre foncier (cf. notamment ATF 92 II 147 consid. 4 p. 156; Paul-Henri Steinauer, Les droits réels, tome II, 3e édition, Berne 2002, p. 152). Au demeurant, pour les droits de préemption légaux du droit fédéral, l'art. 681a al. 2 CC mentionne expressément l'hypothèse d'un exercice du droit après l'inscription du nouveau propriétaire au registre foncier (en fixant un délai absolu de deux ans dès l'inscription). On ne saurait donc soutenir que le droit fédéral exclut par principe l'exercice d'un droit de préemption, légal ou conventionnel, après le transfert de propriété.

3.4 En principe, la réalisation forcée ne constitue pas un cas de préemption (art. 216c al. 2 CO). Cette règle ne s'applique cependant qu'aux droits de préemption conventionnels car le droit fédéral prévoit un régime spécial pour les droits de préemption légaux. Aux termes de l'art. 681 al. 1 CC, ceux-ci peuvent aussi être exercés en cas de réalisation forcée, mais seulement lors des enchères mêmes et aux conditions de l'adjudication. Cette règle est rappelée à l'art. 60a al. 1 ORFI et les modalités des enchères, en pareil cas, sont précisées à l'art. 60a al. 3 et 4 ORFI.

L'exercice des droits de préemption légaux du droit fédéral - ceux des copropriétaires (art. 682 al. 1 CC), du propriétaire d'un fonds grevé d'un droit de superficie ou du superficiaire (art. 682 al. 2 CC), ou encore des parents et du fermier pour les entreprises et immeubles agricoles soumis à la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) - est admis, en cas de réalisation forcée, non seulement lors des enchères mais également lors d'une vente de gré à gré intervenant en lieu et place des enchères (art. 143b LP, art. 256 al. 1 LP). Selon une jurisprudence bien établie, les modes de réalisation des enchères publiques et de la vente de gré à gré se différencient surtout dans la manière dont se forme le prix, mais leur nature juridique est la même: l'un et l'autre se caractérisent comme une institution de l'exécution forcée, un acte de la puissance publique ayant pour but de réaliser le patrimoine mis sous main de justice (ATF 128 III 104 consid. 3a p. 107; 106 III 79 consid. 4 p. 82). Il n'y a donc aucun motif, s'agissant du principe de l'exercice des droits de préemption légaux, de faire une différence entre ces deux modes de réalisation (cf. à ce propos: Pierre-Robert Gilliéron, Commentaire de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, Art. 89-158, Lausanne 2000, n. 28 ad art. 143b; Franco Lorandi, Der Freihandverkauf im schweizerischen Schuldbetreibungs- und Konkursrecht, thèse Saint-Gall 1993, p. 148 ss; Markus Häusermann/Kurt Stöckli/ Andreas Feuz, Commentaire bâlois SchKG II, 1998, n. 31 ad art. 143b).

Les modalités d'exercice des droits de préemption légaux en cas de vente de gré à gré ne sont cependant pas précisées par la législation fédérale. En particulier, ni la loi ni l'ordonnance ne déterminent le moment auquel le titulaire d'un droit de préemption doit déclarer s'il entend exercer son droit (pour les enchères, cf. art. 60a al. 3 ORFI). Ce dernier doit de toute manière être avisé de la décision de vente de gré à gré et informé des conditions d'attribution, sitôt expiré le délai de plainte; un délai doit lui être imparti pour invoquer son droit (cf. Gilliéron, loc. cit.; Lorandi, op. cit., p. 150-152; Häusermann/Stöckli/ Feuz, op. cit., n. 33 ad art. 143b).

3.5 Dans un arrêt récent invoqué par le recourant, le Tribunal fédéral a modifié sa jurisprudence et renoncé à l'exigence à la fois d'un acte authentique et d'une inscription au registre foncier pour le transfert de la propriété dans la vente de gré à gré; désormais, conformément à l'avis de la majorité de la doctrine, la propriété doit être

tenue pour acquise par la décision, verbalisée, de l'office ou de l'administration de la faillite d'attribuer l'objet à réaliser à celui dont l'offre a été retenue (ATF 128 III 104 consid. 2 et 3 p. 107 ss). En pareil cas, l'inscription au registre foncier a donc un caractère déclaratif (cf. art. 656 al. 2 CC). Ce changement de jurisprudence, qui ne modifie pas la nature juridique de la vente de gré à gré comme mode de réalisation (institution de l'exécution forcée, acte de puissance publique - cf. supra, consid. 3.4), n'a à l'évidence pas pour conséquence d'exclure l'exercice des droits de préemption légaux, selon les modalités exposées ci-dessus.
La solution prévalant pour les droits de préemption du droit fédéral doit également s'appliquer à ceux qui sont institués par le droit public cantonal. On ne voit en effet a priori aucun motif, en droit de l'exécution forcée, de prévoir un régime différent selon le fondement du droit de préemption légal (cf. Lorandi, op. cit., p. 148/149). L'argumentation du recourant ne porte du reste pas sur cette question. Il s'ensuit que le Tribunal administratif était fondé à retenir, dans l'arrêt attaqué, que le droit fédéral n'exclut pas l'exercice d'un droit de préemption légal après le transfert de la propriété à l'acquéreur, notamment dans le cas d'une vente de gré à gré ordonnée dans la liquidation d'une faillite. Le grief de violation du principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral doit ainsi être rejeté.
3.6 Il n'y a pas lieu d'examiner au surplus la portée de certaines clauses de la décision prise le 24 octobre 2002 par l'administration de la faillite, dont on pourrait éventuellement déduire que, pour l'auteur de cette décision, le transfert de propriété à l'acquéreur - soit le recourant - interviendrait seulement au moment de l'inscription au registre foncier, pour autant que les titulaires des droits de préemption légaux aient renoncé à les exercer (cf. ch. 4 al. 1, ch. 5 et ch. 15 de ladite décision). Cela n'a en effet pas d'influence sur l'application, dans le cas particulier, des art. 3 ss LGL.
4.
Le recourant invoque la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.) en faisant valoir que l'exercice du droit de préemption de l'Etat n'est, dans le cas particulier, pas justifié par un intérêt public (exigence de l'art. 36 al. 2 Cst.) et qu'il n'est pas proportionné au but visé (exigence de l'art. 36 al. 3 Cst.). Cette restriction au libre accès à la propriété serait donc contraire à la Constitution.
4.1 D'une manière générale, la jurisprudence a admis la constitutionnalité du droit de préemption des art. 3 ss LGL (ATF 88 I 248 consid. III/1 p. 258; arrêts non publiés P.673/83 du 23 janvier 1985 dans la cause SI Centre-Rhône, consid. 5a; 1P.339/1990 du 25 mai 1991 dans la cause F., consid. 3a, in RDAF 1992 p. 51; 1P.676/1990 du 3 juin 1991 dans la cause G., consid. 5a; 1P.534/1991 du 11 mars 1992 dans la cause SSGI, consid. 2). Lorsque la contestation porte sur l'exercice du droit de préemption de l'Etat dans un cas particulier, le Tribunal fédéral examine en principe librement si cette mesure répond à l'intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344; 126 I 219 consid. 2c p. 222 et les arrêts cités).
4.2 Sous l'angle de l'intérêt public, le recourant soutient que le droit de préemption des art. 3 ss LGL ne peut être exercé qu'à deux conditions: le terrain visé doit se prêter à la construction de logements au moins à moyen terme, et il ne peut être utilisé que pour une telle construction. Selon lui, tant qu'il maintiendra son entreprise artisanale dans son implantation actuelle, la configuration des lieux et, notamment, l'imbrication des terrains rendraient impossible toute construction de logements sur les trois parcelles concernées.
Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif retient que le Conseil d'Etat a exercé son droit de préemption dans le but d'augmenter la densité des constructions sur les parcelles visées en construisant (ou faisant construire) des logements de type "HBM" (logements d'utilité publique au sens de l'art. 1 al. 1 LGL, habitations bon marché). Ces parcelles se trouvent dans le périmètre d'un plan localisé de quartier qui détermine avec précision les emplacements des immeubles projetés, leur affectation, leur hauteur, les aménagements extérieurs, les accès, etc.; il ne prévoit pas le maintien de l'entreprise du recourant mais, à sa place, des immeubles de logements. Le projet de l'Etat s'inscrit donc dans une planification qui a précisément été conçue pour en permettre la réalisation - ce que le recourant ne conteste d'ailleurs pas.
Le Tribunal administratif a admis la vraisemblance de la construction, dans un proche avenir, de logements d'utilité publique sur les trois parcelles concernées. En procédure cantonale, les représentants de l'Etat ont affirmé que l'acquisition de ces terrains permettrait la réalisation immédiate des bâtiments de la partie sud du périmètre du plan localisé de quartier (à l'opposé des parcelles occupées par l'entreprise du recourant), l'édification des autres immeubles devant se faire dans un second temps. Le Tribunal administratif a considéré qu'on pouvait très bien imaginer d'abord une réalisation partielle des immeubles à cet endroit, et que

rien ne laissait prévoir, de la part des propriétaires de terrains adjacents, une attitude définitivement négative. En d'autres termes, des accords pourraient être trouvés avec les voisins pour augmenter la surface susceptible d'accueillir les logements à construire en première étape. Pour réaliser les objectifs de la loi et mettre en oeuvre à Genève de la politique publique de construction de logements, l'acquisition progressive du terrain, parcelle par parcelle, doit demeurer possible selon la juridiction cantonale.
Le recourant souligne les difficultés pratiques de construire sur les trois parcelles concernées mais il ne parvient pas à démontrer que les conclusions du Tribunal administratif, à propos de la situation concrète, seraient erronées. En particulier, s'il soulève le problème posé par la présence d'un ancien bâtiment sur la parcelle n°354, avec une façade en limite de la parcelle n°355, il ne prétend pas qu'il s'agisse là d'un obstacle définitif. L'arrêt attaqué mentionne du reste la possibilité pour l'Etat de recourir à l'expropriation (art. 7 LGL) et, dans sa décision d'exercice du droit de préemption, le Conseil d'Etat avait aussi évoqué l'éventualité d'un remaniement parcellaire. Le droit cantonal paraît ainsi offrir des moyens de faciliter, si nécessaire, la réalisation de logements d'utilité publique dans ce périmètre. Aussi, l'exercice du droit de préemption pour une première étape d'acquisition de terrains - qui porte au demeurant sur une surface déjà assez importante (près de 3'000 m2) -, avant d'autres opérations éventuelles, n'apparaît pas contraire aux buts de la loi cantonale. Cela étant, interprétant les art. 3 ss LGL, le Tribunal fédéral a déjà considéré qu'ils laissaient un large pouvoir d'appréciation au Conseil
d'Etat. Lors de chaque vente immobilière permettant l'exercice du droit de préemption, cette 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. Le Conseil d'Etat doit tenir compte de la situation et des caractéristiques particulières du terrain concerné et de ses environs. Il doit faire un pronostic sur les possibilités de bâtir, à moyen terme, des logements à l'emplacement considéré. Il doit prendre en considération et éventuellement anticiper les facteurs propres à influencer le développement du secteur (ATF 114 Ia 14 consid. 2b p. 17). En l'espèce, on ne voit en définitive pas en quoi l'appréciation du Conseil d'Etat serait critiquable. Les griefs du recourant relatifs à l'intérêt public justifiant l'exercice du droit de préemption sont donc mal fondés.
4.3 Le recourant se plaint d'une violation du principe de la proportionnalité. Ce principe imposerait à l'Etat de renoncer à l'exercice du droit de préemption lorsque l'acquisition, par le tiers, des parcelles litigieuses n'entrave pas la réalisation de logements. Il se prévaut de cette situation en affirmant son engagement à procéder à la construction de logements conformes aux besoins de la population.
Le Tribunal administratif a retenu que l'Etat entendait construire des logements de type HBM, et que le recourant n'avait pas rendu crédible son intention de réaliser des habitations du même type, ni même d'autres logements "d'intérêt général", à défaut de projet précis. En s'adressant à l'administration de la faillite, il avait même justifié le montant de son offre d'acquisition en invoquant la difficulté de réaliser dans ce périmètre des immeubles d'habitation. Ensuite, il a surtout mentionné l'objectif de déplacement des locaux de son entreprise. Devant le Tribunal fédéral, le recourant se borne à rappeler son "engagement ferme de construire des logements conformes aux principes de la LGZD [loi générale sur les zones de développement]", sans toutefois parvenir à renverser l'appréciation du Tribunal administratif au sujet de la crédibilité de ce projet. Aussi l'exercice du droit de préemption par l'Etat peut-il être considéré comme nécessaire pour atteindre le but de politique du logement poursuivi. Il en découle que le principe de la proportionnalité a été respecté. En définitive, la décision attaquée ne viole pas la garantie de la propriété.
5.
Il résulte des considérants précédents que le recours de droit public, entièrement mal fondé, doit être rejeté.

Les frais de la présente procédure doivent être mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). L'Etat de Genève n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit public est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 4'000 fr. est mis à la charge du recourant.
3.

Il n'est pas alloué de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, au Conseil d'Etat et au Tribunal administratif de la République et canton de Genève.
Lausanne, le 19 avril 2005
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: