Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.109/2006 /col
Arrêt du 22 juin 2006
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger, Reeb, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Rittener.

Parties
A._____,
B._____,
recourantes, toutes deux représentées par Me Bénédict Fontanet, avocat,

contre

C._____ et consorts,
intimés, tous représentés par Me Pierre Bayenet, avocat,
Procureur général de la République et canton de Genève, case postale 3565, 1211 Genève 3,
Tribunal administratif de la République et canton de Genève, case postale 1956, 1211 Genève 1.

Objet
évacuation d'immeubles,
recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Genève du 17 janvier 2006.

Faits:
A.
Les trois bâtiments contigus sis en ville de Genève, Boulevard de la Tour 12 et 14 et Boulevard des Philosophes 24, sont des maisons d'habitation destinées depuis longtemps à être reconstruites ou transformées. Le 9 novembre 1988, environ cinquante personnes se sont introduites dans des logements vides de ces immeubles, pour les occuper. Les représentants des propriétaires ont immédiatement déposé des plaintes pénales et réclamé l'intervention de la police. Le 10 novembre 1988, le Procureur général du canton de Genève a rendu trois ordonnances concernant chacun des bâtiments, invitant la force publique à en expulser tout individu qui s'y trouvait en flagrant délit d'occupation illicite. Le même jour, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas mettre en oeuvre la force publique. Les propriétaires des immeubles ont recouru au Tribunal fédéral. Par un arrêt rendu le 8 mai 1991 (cause 1P.624/1989), la Ire Cour de droit public a admis le recours et invité le Conseil d'Etat à exécuter les ordonnances du Procureur général du 10 novembre 1988 (arrêt publié in SJ 1991 p. 602).
Les autorités cantonales n'ont pas donné suite à cet arrêt, en se fondant sur une pratique locale selon laquelle il était en principe renoncé à l'expulsion des occupants illicites (ou squatters) aussi longtemps que les propriétaires de l'immeuble occupé n'étaient pas au bénéfice d'une autorisation de construire ou de transformer. L'inexécution de l'arrêt précité n'a pas fait l'objet d'un recours au Conseil fédéral au sens de l'art. 39 al. 2 OJ. En octobre 1996, le représentant des propriétaires a proposé à l'association regroupant les squatters (l'association X._____) d'entrer en négociation "pour l'achat de l'un ou des deux immeubles pour une coopérative d'habitation". Cette démarche n'a pas abouti. Donnant suite à une motion adoptée le 4 décembre 1997 par le Grand conseil du canton de Genève, le Conseil d'Etat a invité les propriétaires et les squatters à entrer en négociations. Dans ce cadre, les propriétaires ont formulé diverses offres entre 1999 et 2000, proposant en substance la vente des immeubles aux squatters ou la conclusion d'un bail de longue durée. Ces négociations n'ont pas abouti. Par la suite, de nouvelles négociations ont été tentées, mais ont été abandonnées. Enfin, une

dernière offre des propriétaires a été
refusée par l'association X._____ en octobre 2001.
B.
Les propriétaires des immeubles litigieux ont sollicité des autorisations de construire, qui sont entrées en force le 27 septembre 2005. Les immeubles sont actuellement toujours occupés par des squatters. Le 19 octobre 2005, ces derniers ont trouvé, affiché sur les portes des immeubles, l'avis suivant daté du jour même, sur papier à en-tête du Département cantonal de justice et police et des transports, corps de police, "La B.R.I.C, Service Squatters":
"Note à l'attention des occupants de l'immeuble sis Boulevard des Philosophes 24, Boulevard de la Tour 12 et 14, 1205 Genève.
Concerne: Fin d'occupation.
Avis aux occupants
Mesdames, Messieurs,
Nous vous informons que, conformément aux instructions de Monsieur le Procureur général, vous êtes invités à vous organiser de telle sorte que les lieux soient libérés pour le mardi 22 novembre 2005 à 0830.
Dans le même temps, veuillez emporter toutes vos affaires personnelles.
Salutations."
Un communiqué de presse a été diffusé le même jour, expliquant que le Procureur général avait estimé que les conditions étaient réunies pour prononcer l'ordre d'évacuation de ces immeubles, qui devaient faire l'objet de travaux à compter du 22 novembre 2005. Le communiqué précisait en outre que ces travaux auraient lieu dans le cadre d'un projet visant à construire des logements destinés notamment à des familles et que, "dans le contexte actuel de pénurie de logements que connaît Genève, une telle construction d'habitations répond à l'intérêt public".
Le 7 novembre 2005, C._____ et consorts ont adressé au Tribunal fédéral un recours de droit public tendant à l'annulation des "ordonnances d'évacuations relatives aux immeubles sis 24 Boulevard des Philosophes ainsi que 12 et 14 Boulevard de la Tour, 1205 Genève, adoptées par le Procureur général du canton de Genève le 19 octobre 2005".
Interpellé, le Procureur général a envoyé au Tribunal fédéral la copie d'une lettre qu'il avait adressée le 19 octobre 2005 au Chef de la police cantonale. Cette lettre a la teneur suivante:
"Je vous prie de trouver ci-joint copie du courrier que m'adresse le représentant du propriétaire des immeubles [sis 24, Boulevard des Philosophes et 12-14, Boulevard de la Tour].
Ces derniers doivent faire l'objet de travaux appointés au 22 novembre 2005.
Les conditions sont dès lors réunies pour exiger le départ de tout occupant illicite dès avant le début des travaux.
Je vous prie dès lors de bien vouloir inviter vos services à procéder selon les modalités usuelles.
Au besoin, il sera fait usage de la force, l'identification et l'audition des occupants s'avérant alors nécessaire."
Dans une lettre d'accompagnement du 14 novembre 2005, le Procureur général a donné les explications complémentaires suivantes: la lettre précitée est un ordre donné à la police dans le cadre de la procédure pénale P/14176/1991; il n'y a pas d'autre "ordonnance" rendue par le Ministère public susceptible en tant que telle de recours au Tribunal fédéral; le Ministère public n'agit pas en tant qu'autorité d'exécution d'une décision civile mais "dans le cadre tant d'une procédure pénale ouverte pour violation de domicile que de l'art. 43 al. 1 let. c de la loi genevoise d'organisation judiciaire".
C.
Par arrêt du 16 novembre 2005 (cause 1P.723/2005), la Ire Cour de droit public a déclaré le recours de droit public irrecevable et a transmis l'affaire au Tribunal administratif du canton de Genève. Le Tribunal fédéral a considéré en substance que le Procureur général agissait, à première vue, en tant qu'autorité administrative, ce qui ouvrait une voie de recours cantonale devant le Tribunal administratif.
D.
Cette autorité s'est effectivement déclarée compétente et a admis le recours, par arrêt du 17 janvier 2006. En substance, le Tribunal administratif a considéré que les propriétaires des immeubles squattés devaient s'adresser en priorité au juge civil pour obtenir le respect de leurs droits, une mesure de police ne se justifiant que si les intérêts en jeu et la gravité de l'atteinte qui leur est portée nécessitaient une intervention immédiate, impossible à obtenir à temps du juge civil. De plus, il a considéré que les propriétaires s'étaient accommodés de la situation, ne fût-ce que provisoirement, et avaient renoncé à l'usage immédiat de leur droit de reprise, de sorte que l'ordre

public n'était plus troublé par l'usurpation. L'art. 43 al. 1 let. c de la loi cantonale sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (ci-après: LOJ) ne constituait dès lors pas une base légale adéquate pour l'intervention de la force publique. Enfin, la constatation de l'illégalité de la décision attaquée ne violait pas la garantie de la propriété au sens de l'art. 26 al. 1 Cst.
E.
Agissant par la voie du recours de droit public, A._____ et B._____ - propriétaires actuels des immeubles litigieux - demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt et "d'ordonner au Conseil d'Etat d'exécuter les ordonnances du Procureur général des 10 novembre 1988 et 29 octobre 2005". Elles se plaignent d'une atteinte à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), d'une violation du droit à la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.), d'arbitraire dans l'appréciation des preuves et la constatation des faits ainsi que dans l'application de droit cantonal et, enfin, d'une violation de leur droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst.). A titre de mesures provisionnelles, elles demandent au Tribunal fédéral d'ordonner l'exécution de l'ordonnance du Procureur général du 19 octobre 2005.
Par ordonnance du 22 mars 2006, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la requête de mesures provisionnelles. Le Tribunal administratif du canton de Genève a renoncé à présenter des observations. C._____ et consorts se sont déterminés; ils concluent à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Au terme de ses observations, le Procureur général du canton de Genève conclut à l'admission du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 571 consid. 1 p. 573; 131 I 145 consid. 2 p. 147, 153 consid. 1 p. 156 et les arrêts cités).
1.1 Le recours de droit public est formé contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale, pour violation de droits constitutionnels (art. 84 al. 1 let. a et 86 al. 1 OJ). En tant que propriétaires des immeubles occupés, les recourantes ont qualité pour se plaindre d'une violation de l'art. 26 Cst.; elles ont en outre un intérêt évident à l'annulation de l'acte attaqué (art. 88 OJ). Les autres conditions de recevabilité étant réunies, il convient d'entrer en matière.
1.2 En règle générale, le recours de droit public ne peut tendre qu'à l'annulation de la décision attaquée et toute autre conclusion est irrecevable (ATF 127 II 1 consid. 2c p. 5). Il n'apparaît pas en l'espèce que l'annulation du prononcé attaqué ne suffirait pas à rétablir une situation conforme à la constitution, de sorte que les recourantes ne sont pas habilitées à réclamer que des injonctions soient adressées au Conseil d'Etat (cf. ATF 124 I 327 consid. 4b p. 332 s.; 119 Ia 28 consid. 1 p. 30). La conclusion formulée à cet égard est donc irrecevable.
1.3 Sauf exceptions, dont aucune n'est réalisée en l'espèce, des faits ou moyens de preuve nouveaux ne peuvent être produits dans le cadre d'un recours de droit public (cf. ATF 118 Ia 369 consid. 4d p. 371 s.; 108 II 69 consid. 1 p. 71; 107 Ia 265 consid. 2a et les arrêts cités; Walter Kälin, Das Verfahren des staatsrechtlichen Beschwerde, 2e éd., Berne 1994, p. 369 ss). Les nouvelles pièces déposées par le Procureur général à l'appui de ses observations sont donc irrecevables et doivent être écartées du dossier.
2.
Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourantes se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst.), en raison du fait que le Tribunal administratif ne les a pas invitées à se déterminer sur une appréciation juridique qu'elles tiennent pour imprévisible.
2.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuve pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 504 s.; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 124 I 48 consid. 3a p. 51 et les arrêts cités). Si l'intéressé peut en principe s'exprimer sur tous les points importants avant qu'une décision ne soit prise, le droit d'être entendu ne lui confère pas pour autant le droit de prendre position sur l'appréciation juridique des faits (ATF 108 Ia 293 consid. 4c p. 295). Une exception à ce principe est toutefois admise lorsque l'autorité a l'intention de se fonder sur un motif juridique inconnu des parties et dont celles-ci ne pouvaient prévoir l'adoption (ATF 126 I 19 consid. 2c/aa p. 22; 124 I 49 consid. 3c p. 52; 115 Ia 94 consid. 1b p. 96 s.; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 381;

Georg Müller, in Aubert et al. (éd.), Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du du 29 mai 1874, Bâle, Zurich et Berne 1993, n. 105 ad. art. 4). Le Tribunal fédéral examine librement si les exigences posées par l'art. 29 al. 2 Cst. ont été respectées (ATF 124 I 49 consid. 3a p. 51, 122 I 153 consid. 3 p. 158 et les arrêts cités).

2.2 En l'occurrence, les recourantes se disent surprises par le fait que l'autorité attaquée se serait fondée sur le droit français pour qualifier le Procureur général d'autorité administrative. La distinction entre les actes de police judiciaire et de police administrative étant à leurs yeux imprévisible, elles estiment que le Tribunal administratif aurait dû les inviter à se déterminer sur ce point. A cet égard, il y a lieu de relever qu'à la lecture de l'arrêt par lequel la Cour de céans a renvoyé l'affaire au Tribunal administratif, les recourantes pouvaient s'attendre à ce que le Procureur général soit qualifié d'autorité administrative; elles étaient dès lors en mesure de s'exprimer sur cette question, ce qu'elles ont d'ailleurs fait dans leur détermination du 14 décembre 2005. Au demeurant, s'il est vrai que l'autorité attaquée mentionne brièvement le droit français dans son raisonnement (arrêt attaqué consid. 3c § 4), elle ne le fait qu'à titre de comparaison, afin de préciser qu' "en droit étranger, on distingue également les actes de police judiciaire de ceux de police administrative...". Elle ne se fonde dès lors pas sur ce droit pour procéder à la distinction précitée. Elle s'appuie au contraire sur la pratique
cantonale en la matière, étant précisé que cette distinction ressort du reste de la loi cantonale sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (ci-après: LPA) elle-même, puisque celle-ci exclut de son champ d'application les actes de police judiciaire (art. 2 let. b LPA). Dans ces conditions, il n'était pas nécessaire de donner aux recourantes l'occasion de s'exprimer à nouveau sur cette question. Ce grief doit donc être rejeté.

3.

Remettant en question la compétence du Tribunal administratif pour trancher la question litigieuse, les recourantes invoquent une application arbitraire de l'art. 43 LOJ ainsi que des art. 2, 5, 59 let. b et 60 let. b LPA.

3.1 Selon la jurisprudence, l'arbitraire, prohibé par l'art. 9 Cst., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable; le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue en dernière instance cantonale que si elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou si elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Il ne suffit pas que la motivation de la décision soit insoutenable; encore faut-il qu'elle soit arbitraire dans son résultat (ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17; 131 I 217 consid. 2.1 p. 219, 57 consid. 2 p. 61; 129 I 173 consid. 3.1 p. 178).

3.2 L'art. 43 LOJ fait partie du titre VII de cette loi, consacré au Ministère public. Il a la teneur suivante:

1Outre les attributions qui lui sont conférées par le code de procédure pénale, le procureur général veille:
a) au maintien des lois et règlements;
b) à la conservation des droits et des propriétés publiques;
c) en général à tout ce qui peut concerner l'ordre public.
2Il défère toutes les infractions aux lois, qui parviennent à sa connaissance, au Conseil d'Etat ou aux tribunaux, suivant la nature desdites infractions.

Selon les recourantes, le Tribunal administratif aurait fait preuve d'arbitraire en réduisant l'ordre public au sens de cette disposition "à sa seule dimension administrative". Le Tribunal fédéral s'est déjà prononcé sur cette question dans son arrêt 1P.723/2005 du 16 novembre 2005, auquel les recourantes peuvent être renvoyées. Il a en substance été dit que le Procureur général qui prend des décisions dans le cadre de l'art. 43 al. 1 let. c LOJ aux fins de préserver l'ordre public, agit non pas dans le cadre du droit de procédure pénale ou civile, mais dans le cadre du droit public (arrêt précité, consid. 4.3). Pour le surplus, la question de savoir s'il existe un trouble à l'ordre public dans le cas d'espèce sera examinée avec le fond (cf. infra consid. 5).

3.3 Les recourantes soutiennent en outre que le Procureur général aurait agi en tant qu'autorité judiciaire et qu'il ne saurait être assimilé à une autorité administrative au sens de la LPA. En se déclarant compétent sur cette base, le Tribunal administratif aurait donc fait une application arbitraire des art. 2 [recte: 1 al. 2]et 5 LPA.

3.3.1 Aux termes de l'art. 1 al. 2 LPA, sont réputées autorités au sens de cette loi les autorités administratives ainsi que les juridictions administratives. L'art. 5 LPA énumère les autorités administratives visées par cette disposition:

Sont réputées autorités administratives au sens de l'article 1:
a) le Conseil d'Etat
b) la chancellerie d'Etat
c) les départements

d) les services de l'administration cantonale
e) les corporations et établissements de droit public
f) les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent
g) les personnes, institutions et organismes investis du pouvoir de décision par le droit fédéral ou cantonal
3.3.2 En l'espèce, s'il est vrai que le Procureur général n'est pas mentionné expressément par l'art. 5 LPA, il n'apparaît cependant pas insoutenable de considérer qu'il entre dans la catégorie visée par la let. g, dès lors que, lorsqu'il agit pour préserver l'ordre public, il est investi d'un pouvoir de décision en matière de droit public par l'art. 43 al. 1 let. c LOJ. C'est du reste sur cette base que la Cour de céans a considéré que dans ce cas il agissait, à première vue, en tant qu'autorité administrative au sens de la LPA (arrêt 1P.723/2005 précité, consid. 4.3), ce que le Tribunal administratif a confirmé dans l'arrêt attaqué. Cette solution est conforme au principe de l'attribution générale de compétence au Tribunal administratif, qui signifie notamment qu'il faut partir de l'idée que le recours devant cette juridiction est en principe ouvert, à moins qu'une disposition légale particulière ne prévoie le contraire (Thierry Tanquerel, Les principes généraux de la réforme de la juridiction administrative genevoise, in RDAF 2000 p. 475 ss, p. 479). Au demeurant, les recourantes ne démontrent pas en quoi cette solution serait en contradiction manifeste avec l'art. 5 LPA, de sorte que ce grief doit lui aussi être rejeté.
3.4 En vertu de l'art. 59 let. b LPA, le recours au Tribunal administratif n'est pas recevable contre "les mesures d'exécution des décisions". Invoquant une application arbitraire de cette disposition, les recourantes soutiennent que la décision rendue le 19 octobre 2005 par le Procureur général est une mesure d'exécution des ordonnances d'évacuation du 10 novembre 1988, ainsi que de l'autorisation de construire entrée en force le 27 septembre 2005. Il y a toutefois lieu de relever que la décision litigieuse ne se réfère pas aux ordonnances de 1988 et qu'elle se fonde sur de nouveaux éléments de fait, à savoir le début prochain de travaux dans les immeubles litigieux et le respect des conditions pour exiger le départ des occupants. Il n'est donc pas insoutenable de la considérer comme une nouvelle décision et non comme une simple mesure d'exécution. De plus, bien qu'elle évoque les travaux projetés, cette décision ne mentionne pas non plus l'autorisation de construire à laquelle se réfèrent les recourantes et il n'apparaît pas que celle-ci ordonne une évacuation que le Procureur général n'aurait plus qu'à faire exécuter. Il n'est donc pas arbitraire de considérer que la décision litigieuse n'est pas une mesure d'exécution au sens
de l'art. 59 let. b LPA, si bien que ce grief doit également être rejeté.
3.5 Les recourantes se plaignent enfin d'une application arbitraire de l'art. 60 let. b LPA, aux termes duquel a qualité pour recourir "toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée". Selon elles, l'autorité attaquée aurait considéré de manière insoutenable que les squatters disposaient d'un intérêt digne de protection au contrôle de la décision litigieuse. Le Tribunal administratif a considéré que, vu les "circonstances très particulières" du cas d'espèce, les intimés avaient un intérêt de fait au contrôle de la décision d'évacuation. Il a notamment pris en considération le fait que la majorité des occupants avait annoncé à l'office compétent vouloir constituer un domicile légal dans les immeubles occupés et il a tenu compte du rôle tenu par les autorités cantonales, qui ont fait perdurer cette situation par leur inaction. De même, il a relevé que le contrôle avait pour objet la seule question de l'évacuation des squatters, contre lesquels il serait au besoin fait usage de la force publique. Dès lors qu'un simple intérêt de fait est suffisant pour agir devant le Tribunal administratif (cf. arrêt 1A.47/2002 du 16 avril 2002, consid. 3
et les arrêts cités), cette conception n'est pas manifestement insoutenable. Par conséquent, ce grief doit lui aussi être rejeté.
4.
Les recourantes se plaignent d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). Or, s'il est vrai que l'atteinte portée à la propriété des recourantes est manifeste, il y a lieu de constater que ce n'est pas l'Etat qui en est l'auteur, mais bien les occupants illicites des immeubles concernés. La question se pose dès lors de savoir si les autorités cantonales avaient le devoir d'intervenir pour protéger la propriété des recourantes, en expulsant les squatters.
4.1 Les droits fondamentaux sont essentiellement dirigés contre l'Etat, dont ils limitent le pouvoir et auquel ils imposent de s'organiser et d'agir de façon à éviter que ces droits ne soient violés (cf. Pascal Mahon, in Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich, Bâle et Genève 2003, p. 62 s.; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II: Les droits fondamentaux, 2e éd., Berne 2006, n. 117 p. 58). Selon les conceptions récentes, les droits fondamentaux n'ont plus seulement une fonction de défense contre les atteintes causées par l'Etat, mais ils

peuvent également fonder un devoir étatique de protection contre les atteintes provoquées par des tiers (ATF 126 II 300, consid. 5a p. 314 et les références; Michel Hottelier, La garantie constitutionnelle de la propriété en droit fédéral suisse: fondements, contenu et fonctions, in Revue internationale de droit comparé 1997, p. 156; Walter Kälin, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2000 und 2001, in RJB 2002 p. 615 ss). Certains auteurs reconnaissent en effet un devoir de protection étatique en faveur de personnes menacées dans leurs droits
fondamentaux - tels que le droit à la vie, la liberté personnelle ou la liberté d'expression - l'exercice paisible de ces droits étant une composante de l'ordre public, dont la sauvegarde incombe à l'Etat (Jörg Paul Müller, Introduction aux droits fondamentaux, in Aubert et al. (éd.), Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du du 29 mai 1874, op. cit., n. 78 p. 24; Daniel Trachsel, Über die Möglichkeiten justiziabler Leistungsforderung aus verfassungsmässigen Rechten der Bundesverfassung, thèse Zurich 1980, p. 151 ss). Le Tribunal fédéral a reconnu un tel devoir d'intervention pour protéger la liberté de conscience et de croyance (ATF 97 I 221 consid. 4d p. 230) ou la liberté de réunion et d'expression (ATF 12 p. 93 consid. 5 p. 108 s.), mais il ne l'a pas étendu à tous les droits fondamentaux. Il a en particulier laissé la question indécise s'agissant de la garantie de la propriété (ATF 119 Ia 28 consid. 2 p. 31 s.; arrêt 1P.175/2002 du 10 mai 2002, consid. 3.2).
Au demeurant, un éventuel devoir d'intervention de l'Etat, requis par un citoyen atteint dans l'un de ses droits fondamentaux, ne saurait exister de façon absolue ou inconditionnelle. Il dépend de la gravité de l'atteinte ainsi que de l'ensemble des circonstances dans lesquelles l'Etat est appelé à agir par l'intermédiaire des forces de police; il est ainsi subordonné à l'opportunité de l'intervention, un large pouvoir d'appréciation étant reconnu à la police ou aux autorités chargées de son commandement (ATF 119 Ia 28 consid. 2 p. 31). A cet égard, il faut relever que dans le cadre d'un litige entre particuliers, la victime d'un acte illicite s'adresse en principe au juge civil pour obtenir le respect de ses droits. Une mesure de police ne se justifie dès lors que si la valeur des intérêts en jeu et la gravité de l'atteinte qui leur est portée nécessitent une intervention immédiate, impossible à obtenir en temps utile par la voie civile (arrêt du Tribunal fédéral du 23 octobre 1980, publié in SJ 1981 p. 114, consid. 6c p. 122; arrêt 1P.175/2002 précité, consid. 3.1).
4.2 En l'occurrence, l'atteinte à la propriété des recourantes réside dans l'occupation de leurs immeubles par des squatters. Cette occupation dure depuis plus de dix-sept ans, sans que les propriétaires et ayants droit successifs des immeubles litigieux n'aient même tenté d'obtenir le respect de leurs droits en faisant appel au juge civil. Or, les recourantes ne démontrent pas en quoi il était impossible d'obtenir satisfaction par cette voie. Au demeurant, ne serait-ce qu'en leur qualité de propriétaires des immeubles occupés, les recourantes disposent encore de divers moyens de droit privé pour se défendre, en particulier de l'action en revendication de l'art. 641 al. 2 CC, qui est imprescriptible (cf. Paul-Henri Steinauer, Les droits réels, tome premier, 3e éd., Berne 1997, p. 281 ss et les références). Il y a lieu de préciser à cet égard que l'affirmation des recourantes selon laquelle elles n'auraient pas eu accès aux listes des occupants est contredite par les actes de la cause, desquels il ressort que la liste établie par la police le 23 novembre 2005 a été déposée par le Procureur général devant le Tribunal administratif. En outre, concernant l'argument selon lequel une évacuation à l'issue d'une procédure civile serait
impossible en raison d'un "tournus constant" parmi les occupants qui empêcherait d'obtenir un ordre d'évacuation opposable à chacun d'eux, il convient de relever que l'opposabilité de l'exécution forcée à des occupants sans droit qui ne seraient pas parties à la procédure ne paraît pas d'emblée exclue (cf. Gwendoline Egger Rochat, Les squatters et autres occupants sans droit d'un immeuble, thèse Lausanne 2002, p. 370 s. et les références). Il ne semble du reste pas non plus exclu que les recourantes puissent s'appuyer le cas échéant sur les actions possessoires des art. 926 ss CC, si les conditions en sont à nouveau remplies. Enfin, il y a lieu de relever que le Procureur général est compétent pour ordonner une évacuation non seulement sur la base d'une atteinte à l'ordre public (art. 43 al. 1 let. c LOJ) mais aussi en tant qu'autorité de l'exécution forcée d'un jugement civil (art. 45 LOJ et 474 al. 1 de la loi cantonale de procédure civile du 10 avril 1987), ce qui simplifierait une éventuelle coordination de ces deux voies. Dans ces conditions, les recourantes ne sauraient être suivies lorsqu'elles affirment qu'une évacuation est impossible au terme d'une procédure civile; à tout le moins, elles ne l'ont pas établi. Ne serait-
ce que pour cette raison, l'art. 26 Cst. n'imposait pas à l'Etat d'intervenir pour évacuer les squatters dans le cas d'espèce. Il y a donc lieu de rejeter le grief tiré d'une violation de la garantie constitutionnelle de la propriété, sans qu'il soit nécessaire de trancher la question de savoir si celle-ci peut fonder un devoir étatique de protection

contre les atteintes provoquées par des tiers.
5.
Il reste à examiner si les recourantes peuvent prétendre à l'intervention de la force publique sur la base de l'art. 43 al. 1 let. c LOJ, dont le Tribunal fédéral revoit l'application sous l'angle de l'arbitraire.
5.1 Dans le canton de Genève, l'art. 43 al. 1 let. c LOJ confère au Procureur général la tâche de veiller "en général à tout ce qui peut concerner l'ordre public". C'est sur la base de cette disposition que le Procureur général a rendu sa décision du 19 octobre 2005 (cf. arrêt 1P.723/2005 du 16 novembre 2005, consid. 4.2). Dans un arrêt du 8 mai 1991 concernant déjà l'occupation litigieuse, le Tribunal fédéral a considéré que le Procureur général pouvait se fonder sur l'art. 43 al. 1 let. c LOJ pour aider le possesseur d'un immeuble à en expulser tout occupant illicite sur la base de l'art. 926 al. 2 CC. Il a en effet admis que les actes d'usurpation ou de trouble de la possession visés à l'art. 926 CC portaient atteinte non seulement aux intérêts du possesseur troublé ou évincé, mais aussi à l'ordre public (arrêt 1P.624/1989 du 8 mai 1991, publié in SJ 1991 p. 602, consid. 3a). L'ordre public est menacé tant que la victime de l'usurpation est en droit de reprendre possession de la chose par la force, étant précisé que cette faculté s'éteint si elle n'est pas exercée immédiatement (art. 926 al. 2 CC). Le calme et l'ordre sont en revanche rétablis dès le moment où la violence de l'usurpateur est accomplie et révolue et où la
victime s'est en quelque sorte accommodée provisoirement de la situation, renonçant à l'usage immédiat de son droit de reprise. L'ordre public n'est pas troublé du seul fait que subsiste une situation créée par un acte illicite entièrement révolu. Il appartient alors aux seules juridictions civiles de rétablir, à titre provisoire ou définitif, une situation conforme au droit (arrêt du Tribunal fédéral 23 octobre 1980, publié in SJ 1981 p. 114, consid. 6c p. 122).
5.2 En l'espèce, le Tribunal administratif a considéré qu'une intervention étatique ne se justifiait plus sur la base de l'art. 43 al. 1 let. c LOJ, dans la mesure où l'ordre public n'était plus troublé par l'occupation des squatters. Les négociations menées par les propriétaires l'ont conduit à admettre que ceux-ci s'étaient accommodés de la situation, ne fût-ce que provisoirement, et qu'ils avaient renoncé à l'usage immédiat de leur droit de reprise au sens de l'art. 926 al. 2 CC. De plus, l'autorité attaquée a retenu que le recours au juge pénal ou civil n'était pas impossible, dès lors que les individus éventuellement concernés par de telles procédures étaient identifiables.
Il est vrai qu'en 1991 le Tribunal fédéral avait donné raison aux propriétaires des immeubles litigieux, en considérant qu'ils avaient cherché sans désemparer à obtenir l'exécution des ordonnances rendues par le Procureur général le 10 novembre 1988 et que le fait qu'ils étaient entrés en pourparlers avec les squatters ne dénotait pas une renonciation de leur part à l'évacuation forcée (arrêt 1P.624/1989 du 8 mai 1991, publié in SJ 1991 p. 602, consid. 3b). La situation a toutefois changé depuis le prononcé de cet arrêt, ne serait-ce que par l'écoulement de quinze années supplémentaires. Or, les recourantes ne démontrent pas que durant ces années les propriétaires des immeubles aient poursuivi de manière continue leurs efforts visant à obtenir l'expulsion des squatters, que ce soit en faisant progresser la procédure pénale, en agissant sur le plan civil ou en demandant l'exécution de l'arrêt du Tribunal fédéral favorable à leur cause, le cas échéant sur la base de l'art. 39 al. 2 OJ. Il ressort en outre du dossier que les propriétaires des immeubles occupés ont cherché une solution alternative à l'expulsion en menant de nouvelles négociations. Quoi qu'en disent les recourantes, ces pourparlers n'ont pas toujours été imposés par
les autorités. Ainsi, en octobre 1996, le représentant des propriétaires a spontanément contacté l'association X._____ afin de lui proposer une négociation pour "l'achat de l'un ou des deux immeubles par une coopérative d'habitation". De même, il ressort du rapport du Conseil d'Etat du 10 avril 2002 que l'ayant droit des immeubles litigieux a tenté de nouvelles négociations avec les occupants et la Ville de Genève après la constatation, en avril 2000, de l'échec de la médiation ordonnée par les autorités cantonales, ce que les recourantes ne contestent pas (rapport précité p. 5).
Dans ces circonstances, il n'est pas insoutenable de retenir que les propriétaires s'étaient accommodés, même provisoirement, de la situation et qu'ils avaient renoncé à l'usage immédiat de leur droit de reprise le temps de trouver une solution alternative. C'est donc sans arbitraire que le Tribunal administratif a considéré que l'ordre public n'était plus troublé par l'occupation illicite, et que l'expulsion des squatters ne pouvait se fonder, en l'espèce, sur l'art. 43 al. 1 let. c LOJ. Ce grief doit donc également être rejeté.
6.
Enfin, les recourantes reprochent à l'autorité attaquée d'avoir violé le principe de la bonne foi (art. 9 Cst.) en ignorant les assurances données par les autorités cantonales.

6.1 Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été
donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées).
6.2 En l'occurrence, les recourantes allèguent avoir reçu des autorités genevoises l'assurance que les immeubles litigieux seraient évacués lorsqu'elles seraient au bénéfice d'une autorisation de construire, conformément à la pratique cantonale en la matière. Elles ne déposent cependant aucune pièce étayant ces affirmations, qui ne sont pas non plus vérifiées par les éléments figurant au dossier. Au demeurant, même si l'on devait admettre que la pratique cantonale précitée a été suffisamment établie et qu'elle constitue une promesse effective des autorités, on ne saurait considérer qu'elle n'a pas été respectée. En effet, le Procureur général s'est montré disposé à suivre cette pratique en ordonnant l'expulsion des squatters dès que les recourantes ont été au bénéfice d'une autorisation de construire en force. Quant au Tribunal administratif, c'est dans le cadre du contrôle judiciaire qui lui incombait qu'il a annulé l'ordonnance d'évacuation prise par celui-ci. Or, la décision d'une juridiction inférieure ne pouvant être interprétée comme une promesse qui lierait l'autorité de recours, on ne saurait faire grief à l'autorité attaquée de s'être écartée de la solution du Procureur général, sans quoi le contrôle judiciaire serait
vidé de sa substance. Mal fondé, ce grief doit donc lui aussi être rejeté.
7.
Il s'ensuit que le recours de droit public doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Les recourantes, qui succombent, doivent supporter les frais de la présente procédure (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). Les intimés, qui se sont déterminés, ont droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 3000 fr. est mis à la charge des recourantes.
3.
Les recourantes verseront aux intimés une indemnité de 2000 fr. à titre de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Procureur général et au Tribunal administratif de la République et canton de Genève.
Lausanne, le 22 juin 2006
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: