

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1843/2019-AMENAG

ATA/1844/2019

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 20 décembre 2019**

dans la cause

**A\_\_\_\_\_ SA**

représentée par Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat

contre

**CONSEIL D'ÉTAT**

représenté par Me Nicolas Wisard, avocat

---

## EN FAIT

- 1) Mme B\_\_\_\_\_ et MM. C\_\_\_\_\_ et D\_\_\_\_\_ E\_\_\_\_\_ (ci-après : les consorts E\_\_\_\_\_ ) sont propriétaires des parcelles n° 1\_\_\_\_\_ d'une surface de 11'989 m<sup>2</sup> et n° 2\_\_\_\_\_, d'une surface de 6'542 m<sup>2</sup>, de la commune de F\_\_\_\_\_, situées entre le chemin du G\_\_\_\_\_ et la route de H\_\_\_\_\_.

Ces parcelles sont sises en zone de développement industriel et artisanal (ci-après : ZDIA) sur fond de zone 5 depuis le 14 novembre 2008 et dans le secteur dit « I\_\_\_\_\_ », couvert par le plan directeur de zone industrielle de J\_\_\_\_\_ (ci-après : PDZIJ\_\_\_\_\_), depuis son adoption par le Conseil d'État le 26 juillet 2017.

Elles sont disposées perpendiculairement l'une par rapport à l'autre sur leur extrémité Nord, par lesquelles elles se rejoignent le long de la route de H\_\_\_\_\_. Elles ne comportent aucun aménagement ou construction. La parcelle n° 1\_\_\_\_\_ est grevée d'une servitude de passage au profit de la parcelle voisine n° 3\_\_\_\_\_, propriété de la fondation pour les terrains industriels de Genève (ci-après : FTI).

- 2) Le 25 janvier 2019, par courrier recommandé de Me José-Miguel RUBIDO, notaire, reçu le 30 janvier 2019, le Conseil d'État a été informé de la vente des parcelles susmentionnées à A\_\_\_\_\_ SA (ci-après : A\_\_\_\_\_ ) pour le prix de CHF 5'559'300.-. Une expédition certifiée conforme de l'acte de vente enregistré et déposé au registre foncier le 25 janvier 2019, était jointe. Le Conseil d'État devait se prononcer quant à l'exercice ou la renonciation à son droit de préemption.

- 3) Sur demande de l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF), la FTI a examiné l'acte de vente.

Elle avait signé en juin 2018 un protocole d'accord avec A\_\_\_\_\_ afin de permettre à cette dernière l'acquisition des parcelles concernées, à la condition de l'inscription d'un droit d'emption en faveur de la FTI, de la cession immédiate et gratuite en faveur de la FTI des emprises nécessaires à la réalisation des futures dessertes publiques et de l'engagement irrévocable de retirer les procédures pendantes contre l'État de Genève et l'aéroport international de Genève. Aucun de ces points ne figurait dans l'acte de vente.

En conséquence, le protocole d'accord n'ayant pas été respecté, elle recommandait le 4 mars 2019 à l'État de Genève d'exercer son droit de préemption.

- 4) Le 5 mars 2019, l'OCLPF a informé A\_\_\_\_\_ ainsi que les consorts E\_\_\_\_\_ de l'étude en cours portant sur la possibilité d'acquérir les parcelles en

cause. Cette étude était liée à une éventuelle mise en valeur du périmètre dans lequel étaient englobées les parcelles. Il convenait d'indiquer les objectifs poursuivis dans cette opération.

- 5) Le 19 mars 2019, A\_\_\_\_\_ a rappelé le contexte d'acquisition des parcelles en question, les échanges qui avaient eu lieu avec la FTI depuis 2015 et sa volonté de développer un « écoparc industriel » sur le site. L'achat des biens-fonds était conforme au protocole d'accord signé avec la FTI et s'inscrivait dans le cadre des opérations menées par la FTI en vue de concrétiser le PDZIJ\_\_\_\_\_. L'exercice du droit de préemption risquait d'altérer les liens de confiance qui avaient été créés avec les propriétaires du secteur qui considéraient que le déclassement de zone 5 à la ZDIA avait fait perdre de la valeur à leurs parcelles, raison pour laquelle ils n'étaient pas disposés à vendre à l'État de Genève ou à la FTI.
- 6) Le 20 mars 2019, les consorts E\_\_\_\_\_ ont déclaré être surpris de la volonté de l'État de Genève d'exercer son droit de préemption. Ils avaient essayé de développer des projets sur leurs terrains dès le début des années 2000, sans succès. Le déclassement de leurs terrains de la zone villa à la ZDIA avait sensiblement fait baisser leur valeur. Les longs pourparlers entre les propriétaires, A\_\_\_\_\_ et la FTI avaient permis d'aboutir à la signature d'un acte de promesse de vente en 2015. La vente actuelle était faite sur la base d'un engagement qu'A\_\_\_\_\_ avait obtenu de la FTI que l'État de Genève n'exercerait pas son droit de préemption.
- 7) Le 27 mars 2019, le Conseil d'État a fait part aux parties à l'acte de vente qu'il exerçait son droit de préemption afin de garantir la mise en œuvre des objectifs d'aménagement d'intérêt public.

Ces objectifs étaient de garantir l'emprise et la réalisation du prolongement du chemin de K\_\_\_\_\_, principale artère routière de la zone de J\_\_\_\_\_ ; garantir la concrétisation du réseau de mobilité douce du secteur ; garantir la réalisation du principal espace public de la zone ; et garantir la réalisation de l'ouvrage de rétention des eaux pluviales rejetées par une grande partie du secteur.

Cette acquisition de parcelles non bâties et inoccupées, centrales dans le secteur « I\_\_\_\_\_ » donnait à l'État de Genève et à la FTI une maîtrise foncière cohérente sur plus de la moitié du périmètre. Cet état de fait, combiné avec le PDZIJ\_\_\_\_\_ qui prévoyait la mise en œuvre d'une « surcreuse » afin de valoriser les géo-matériaux présents dans le sous-sol des terrains ainsi qu'une future desserte routière d'importance, permettrait d'intervenir sur un large périmètre non bâti et d'envisager une mise en œuvre globale.

- 8) Le 8 avril 2019, les consorts E\_\_\_\_\_ ont fait part à l'OCLPF qu'ils ne s'opposeraient pas à la décision du Conseil d'État.

- 9) Par acte mis à la poste le 13 mai 2019, A\_\_\_\_\_ a interjeté recours contre la décision du Conseil d'État du 27 mars 2019 d'exercer son droit de préemption, concluant principalement à son annulation ainsi qu'il lui soit donné acte de son engagement de procéder, dans le cadre d'un échange parcellaire, à la cession à l'État de Genève ou à la FTI de la surface d'emprise sur la parcelle n° 1\_\_\_\_\_ nécessaire au prolongement du chemin de K\_\_\_\_\_ moyennant la cession d'une surface équivalente prise soit sur la parcelle n° 4\_\_\_\_\_ contiguë, propriété de la FTI, soit sur la surface disponible issue de la suppression de la route de H\_\_\_\_\_, à l'extrémité nord de la parcelle n° 1\_\_\_\_\_ ; qu'il lui soit donné acte de son engagement de constituer en faveur de la commune sur les parcelles concernées, une servitude de passage public à pied et à vélo conforme au volet aménagement du PDZIJ\_\_\_\_\_, ceci au moment du dépôt d'une demande d'autorisation de construire ces parcelles ; qu'il lui soit donné acte de son engagement à signer le projet d'acte notarié avec la FTI de promesse de vente avec droit d'emption pour la parcelle 1\_\_\_\_\_, moyennant la renonciation à l'exercice du droit de préemption. Subsidiairement, elle concluait à ce que le droit de préemption soit limité à la surface d'emprise sur la parcelle n° 1\_\_\_\_\_ nécessaire au prolongement du chemin de K\_\_\_\_\_ et au renvoi de l'affaire au Conseil d'État afin qu'il mette en œuvre la division parcellaire et la cession de la portion de terrain. Préalablement, il devait être ordonné à l'État de Genève et à la FTI de produire tous les documents dès 2013 en lien avec les parcelles n°s 1\_\_\_\_\_, 5\_\_\_\_\_, 6\_\_\_\_\_, 7\_\_\_\_\_, 8\_\_\_\_\_ et 9\_\_\_\_\_ de F\_\_\_\_\_ quant à leur développement et leur éventuelle acquisition ou l'éventuel exercice du droit de préemption, en particulier les procès-verbaux de séance, les préavis, les échanges de courriers ou courriels intervenus entre les services étatiques à ce sujet ou entre ces services et la FTI ; il devait être procédé à une tentative de conciliation et l'audition de Monsieur Antonio HODGERS devait être ordonnée.

Elle retraçait l'historique des négociations liées à l'achat des parcelles et à ses relations avec la FTI, de l'adoption du PDZIJ\_\_\_\_\_ ainsi que les intérêts et l'importance actuels de l'acquisition pour son groupe.

L'exercice du droit de préemption ne correspondait pas au but légal qui était de favoriser la mise en valeur de la zone. La décision violait le principe de la proportionnalité ainsi que celui de la bonne foi.

- 10) Le 31 mai 2019, les consorts E\_\_\_\_\_, représentés par Mme B\_\_\_\_\_, ont confirmé ne pas s'opposer à la décision de préemption.
- 11) Le 19 juillet 2019, le Conseil d'État a répondu au recours, concluant à son rejet et a déposé une requête en mesures provisionnelles, visant à enjoindre au conservateur du registre foncier de mentionner sur les feuillets des parcelles concernées l'existence du droit de préemption et d'interdire au conservateur du registre foncier de procéder à toute autre opération sur les feuillets des parcelles concernées sans l'accord exprès du Conseil d'État, ainsi que de porter cette

interdiction en mention sur lesdits feuillets. Il devait être fait interdiction à A\_\_\_\_\_, jusqu'à décision judiciaire en force, de prendre possession des parcelles pour y exercer des activités autres que celles qui y étaient exercées par les conjoints E\_\_\_\_\_, leurs auxiliaires ou fermiers et de modifier d'aucune manière la configuration physique des parcelles, indépendamment de toute autorisation obtenue de l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC), du service de géologie, sols et déchets (ci-après : GESDEC) ou de toute autre autorité.

La FTI était propriétaire de nombreuses parcelles des I\_\_\_\_\_ situées à l'est de la future desserte industrielle reliant le chemin du G\_\_\_\_\_ à l'actuelle route de H\_\_\_\_\_ et de quelques-unes situées à l'ouest. La FTI avait constaté que certains propriétaires actuels se refuseraient à toute vente à l'État ou à des entités publiques. Compte tenu des ressources exploitables en sous-sol par le concept de la « surcreuse », la FTI avait approché des entreprises privées capables de procéder aux travaux de préparation des terrains en vue de l'accueil des entreprises artisanales et industrielles. Ainsi, depuis 2015 des discussions avaient eu lieu avec A\_\_\_\_\_ notamment et les propriétaires concernés. En 2017, A\_\_\_\_\_ avait exposé être intéressée par le secteur pour y implanter sa base opérationnelle et administrative avec des surfaces de stockage/dépôt, idéalement reliées au rail et nécessitant de 15'000 à 20'000 m<sup>2</sup> de terrain, pour y exploiter et valoriser les géomatériaux ainsi que d'exercer une activité de développement et de constructions.

La FTI poursuivait la mise en œuvre de la zone et la réalisation des équipements publics y relatifs, d'une part, et la facilitation de l'implantation des entreprises artisanales et industrielles par la préparation des terrains (excavations, nivellement, radiers), d'autre part. La convergence des intérêts avait mené à un projet en plusieurs étapes. La première, d'acquisition foncière, prévoyait qu'A\_\_\_\_\_ acquière les deux parcelles concernées faisant l'objet d'une promesse d'achat/vente de juillet 2015. L'État renonçait à exercer son droit de préemption et, en échange, A\_\_\_\_\_ cédait immédiatement et gratuitement à la FTI les emprises nécessaires aux équipements publics et concédait à la FTI un droit d'emption sur tout ou partie des parcelles. La deuxième étape devait suivre l'acquisition des autres parcelles du secteur par A\_\_\_\_\_. La FTI proposerait également à l'État de renoncer à préempter, en échange de la cession gratuite immédiate des emprises pour les équipements prévus sur ces parcelles, ainsi que de la cession onéreuse des parcelles n° 9\_\_\_\_\_ et n° 10\_\_\_\_\_, constituant des enclaves dans les terrains déjà détenus par la FTI. La troisième étape consistait à procéder à des remaniements de parcelles pour répartir les terrains de manière cohérente, en attribuant à A\_\_\_\_\_ une surface d'environ 18'000 m<sup>2</sup> pour son centre administratif et ses dépôts, située à l'extrémité ouest du secteur. Ensuite, la phase de mise en œuvre du développement du secteur comporterait l'exploitation de la surcreuse, la réalisation des équipements publics et l'aménagement des

terrains avec préparation des sous-sols en fonction des besoins des utilisateurs finaux.

Un protocole d'accord avait été signé le 15 juin 2018 avec A\_\_\_\_\_, lequel prévoyait la constitution d'un droit d'emption en faveur de la FTI sur la parcelle n° 1\_\_\_\_\_ au jour de son acquisition, dont l'exercice avait été subordonné à des conditions relatives aux acquisitions des parcelles voisines, en particulier de la parcelle n° 11\_\_\_\_\_. Si ces conditions n'étaient pas remplies au 31 décembre 2023, A\_\_\_\_\_ prenait l'engagement de procéder à un remaniement parcellaire pour attribuer à la FTI la plus grande part des parcelles n° 1\_\_\_\_\_ et n° 11\_\_\_\_\_ (sises dans le prolongement de la parcelle n° 3\_\_\_\_\_ déjà propriété de la FTI) et A\_\_\_\_\_ obtenait le solde de ces parcelles ainsi que la parcelle n° 2\_\_\_\_\_. L'engagement d'A\_\_\_\_\_ de constituer, au moment de l'acquisition, sur les parcelles qu'elle viendrait à acquérir, des servitudes ou cessions en faveur de la FTI pour l'aménagement des routes ou accès ; l'engagement de la FTI de s'efforcer de permettre l'acquisition par A\_\_\_\_\_ d'une parcelle d'au moins 15'000 m<sup>2</sup> avec accès au rail dans le périmètre L\_\_\_\_\_, permettant l'exploitation de dépôts de matériel, gravière, décharge et installation de lavage de terres polluées. Ces engagements réciproques devaient être concrétisés par des actes juridiques plus contraignants d'ici au 31 décembre 2018. La phase de mise en œuvre des opérations de mise en valeur des parcelles, y compris la « surcreuse » n'était pas régie par le protocole d'accord, pour la FTI cette phase devait en tous les cas faire l'objet d'un appel d'offres.

Au lieu de mettre en œuvre le protocole d'accord en faisant préparer les actes notariés prévus pour sa concrétisation avec toute la transparence due à la FTI, A\_\_\_\_\_ avait orienté ses efforts à exécuter la promesse de vente de 2015 avec les consorts E\_\_\_\_\_ et faire procéder à la vente assujettie au droit de préemption.

Dans le délai de préemption, A\_\_\_\_\_ n'avait pas donné les assurances suffisantes quant à la réelle intention du groupe d'exécuter fidèlement les engagements pris dans le protocole d'accord de 2018. La FTI avait par ailleurs perdu sa confiance en A\_\_\_\_\_.

En mars 2019, A\_\_\_\_\_ avait tenté d'introduire une demande d'autorisation de construire en procédure accélérée sur les parcelles litigieuses en vue de la construction d'une plate-forme de recyclage de déchets de chantiers minéraux. La requête n'avait pas été instruite mais renvoyée au requérant par décision de l'OAC en date du 1<sup>er</sup> avril 2019. Le 13 juin 2019, A\_\_\_\_\_ avait introduit auprès de l'OAC une nouvelle demande définitive d'autorisation de construire, portant sur la construction d'une plate-forme de recyclage de déchets de chantiers minéraux sur les deux parcelles (DD 12\_\_\_\_\_). Parallèlement, A\_\_\_\_\_ avait introduit une requête en autorisation d'exploiter cette installation auprès du GESDEC le 21 juin 2019. Le projet consistait à bétonner intégralement les deux parcelles, hormis les

aires de stockages pour les terres non ou peu polluées, pour y déposer et traiter des déchets de chantier. Le 21 juin 2019 également, A\_\_\_\_\_ avait tenté d'introduire une demande d'autorisation en procédure accélérée en vue de l'aménagement d'une surface de stockage provisoire, mais elle avait été renvoyée à son expéditeur par décision de l'OAC du 28 juin 2019.

À la suite de ces événements, pour parvenir à réaliser ces objectifs, la FTI s'était résolue à la fin du printemps 2019 à un changement d'approche méthodologique en définissant le concept détaillé du développement du secteur, dans le cadre des paramètres fixés par le PDZIJ\_\_\_\_\_, avant de choisir le ou les acteurs qui seraient chargés de contribuer à sa mise en œuvre. Elle avait attribué un mandat d'élaboration d'une stratégie de développement durable du secteur sur la base d'un cahier des charges pour un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Le mandat avait été attribué à un groupement de mandataires le 16 mai 2019.

La finalité poursuivie par la décision de préemption était de favoriser la mise en valeur de la ZDIA dans le secteur des I\_\_\_\_\_. Il s'agissait d'une conversion effective de l'ensemble des terrains des ZDIA à leur affectation artisanale ou industrielle. Cette mise en valeur comportait une exigence élevée qualitative dans la rationalité de l'usage du sol puisqu'une expropriation pouvait avoir lieu à l'encontre de propriétaires industriels.

L'exercice du droit de préemption n'était pas nécessairement corrélé à la réalisation d'un projet concret selon la jurisprudence et la doctrine.

La préemption publique était un instrument de garantie de la disponibilité foncière au sens de l'art. 15a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700).

Les enjeux qui justifiaient la décision de préemption excédaient la seule nécessité pour l'État de disposer des terrains nécessaires à la réalisation des équipements publics du secteur des I\_\_\_\_\_. Il s'agissait avant tout de mettre en valeur les terrains du secteur pris dans son entier, en vue de l'accueil des entreprises auxquels il était destiné. L'existence d'un projet privé ne faisait pas échec à l'exercice du droit de préemption à moins que celui-ci ne présente des avantages évidents, au regard des buts poursuivis par la loi. Or, la recourante avait montré qu'elle n'était pas à même de contribuer utilement à la réalisation des objectifs d'intérêt public, mais favorisait ses intérêts propres et se comportait de plus en contradiction avec ses engagements souscrits dans le protocole d'accord, cela sans avertir, même informellement, la FTI des démarches qu'elle engageait. Elle n'avait pas non plus exécuté la promesse d'achat dont elle disait disposer sur la parcelle voisine n° 11\_\_\_\_\_, se mettant en position de ne pas remplir l'une des conditions du protocole d'accord. Elle n'avait pas annoncé la demande d'autorisation définitive de construire une plateforme de recyclage de déchets de chantier minéraux incompatible avec une mise en valeur des parcelles conformes

au PDZIJ \_\_\_\_\_. L'activité envisagée créerait des nuisances incompatibles avec la présence de nombreux types de bâtiments artisanaux ou industriels. Le projet M\_\_\_\_\_ concentrait ce type d'exploitation en un seul site, dans le secteur principalement occupé par la gravière dite de H\_\_\_\_\_. De plus, l'indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) minimum ne serait pas atteinte et s'étendait sur l'intégralité de la surface des deux parcelles rendant impossible l'élargissement du chemin du G\_\_\_\_\_, d'une part, et la création de la nouvelle desserte industrielle en prolongement du chemin de K\_\_\_\_\_, d'autre part. Quant à la durée limitée de cette exploitation, il n'était pas possible d'y croire pour plusieurs raisons énoncées en détail. Il en allait de même des offres d'engagement présentées par la recourante. La préemption publique sur les parcelles était justifiée au terme de la pesée de l'ensemble des intérêts en présence.

Des mesures provisionnelles visant à interdire notamment la prise de possession des parcelles devaient être prises.

- 12) Le 22 août 2019, la recourante a demandé une prolongation du délai pour répliquer, s'engageant à ne pas procéder à une modification juridique des parcelles jusqu'à vingt jours suivant l'échéance du nouveau délai fixé. L'autorisation de construire était toujours en cours d'instruction.

Le 23 août 2019, le Conseil d'État a donné son accord à une prolongation du délai au 26 septembre 2019.

Le 25 septembre 2019, les parties ont demandé une prolongation au 4 octobre 2019 et la recourante prorogeait son engagement jusqu'à trente jours suivant l'échéance du nouveau délai fixé.

- 13) Le 4 octobre 2019, A\_\_\_\_\_ a répliqué au fond persistant dans ses conclusions et a répondu à la requête en mesures provisionnelles.

L'exercice du droit de préemption n'était que la mise en œuvre formelle d'une demande de la FTI faite pour des raisons qui lui étaient inconnues mais qui n'étaient probablement pas très dignes d'une protection judiciaire. S'il s'agissait réellement de la nécessité de maîtriser les deux parcelles déterminées, elle se demandait pourquoi il avait consacré de nombreuses séances en 2015 à mettre sur pied un développement de ce secteur avec elle-même pour ensuite prévoir l'inverse.

Dans l'idée de régler sur une base amiable plutôt que judiciaire l'utilisation provisoire de parcelles, elle avait élaboré un quatrième projet réalisé par le bureau N\_\_\_\_\_, visant à remplacer les requêtes en autorisation de construire déjà déposées qui avait pour objet la réalisation d'un « espace provisoire de recyclage de déchets de chantier minéraux ».

La demande de mesures provisionnelles était chicanière.

Il convenait de procéder à une tentative de conciliation et d'entendre Monsieur Antonio HODGERS pour clarifier les raisons réelles de la demande d'exercer le droit de préemption.

- 14) Le 25 octobre 2019, dans un délai prolongé à sa demande, le Conseil d'État a dupliqué.

Le nouveau projet d'A\_\_\_\_\_ avait été soumis à une analyse technique confiée au bureau d'ingénieurs O\_\_\_\_\_, lequel avait mis en exergue plusieurs éléments signifiant concrètement que l'option d'aménagement proposée n'était pas réalisable. Seul le projet initial (DD 12\_\_\_\_\_) l'était. Vu les coûts du projet, il était improbable que celui-ci puisse être réalisé pour n'être exploité que pendant une durée aussi limitée que celle de la procédure judiciaire.

Les éléments nouveaux avancés par A\_\_\_\_\_ ne relativisaient pas le besoin d'un ordre judiciaire conservatoire interdisant toute modification de la situation de fait comme de droit jusqu'à droit jugé sur la préemption.

Une audience de conciliation constituerait une étape vaine.

- 15) Le 8 novembre 2019, dans un délai prolongé à sa demande avec l'accord de l'intimé, A\_\_\_\_\_ a dupliqué sur la requête en mesures provisionnelles, persistant à conclure à leur rejet et subsidiairement à ce qu'elles soient assorties de sûretés à hauteur de CHF 500'000.- par an.

- 16) Le 28 novembre 2019, A\_\_\_\_\_ a déposé des observations complémentaires au fond, réfutant les arguments développés par le Conseil d'État.

Il s'agissait de trancher si l'art. 11 loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes du 13 décembre 1984 (LZIAM - L 1 45) constituait une base légale suffisante. Le texte clair de cette disposition contenait deux conditions cumulatives, la seconde étant d'éviter que des biens-fonds ne fassent l'objet d'aliénation à des prix excessifs. Cette dernière condition n'était pas réalisée en l'espèce.

- 17) Le 3 décembre 2019, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

## **EN DROIT**

1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 17 al. 7 LZIAM ; art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) La recourante demande l'audition du conseiller d'État en charge du département du territoire afin de « clarifier les raisons réelles de cette demande d'exercer le droit de préemption ». Elle sollicite également l'apport de nombreuses pièces de la FTI ou de l'administration genevoise, en lien avec les parcelles du périmètre des I\_\_\_\_\_.

a. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) 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 preuves pertinentes, d'avoir accès au dossier, 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 influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_585/2014 du 13 février 2015 consid. 4.1).

Le droit de faire administrer des preuves découlant du droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction, lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_635/2016 du 3 août 2017 consid. 4.2).

b. En l'espèce, la chambre de céans est en possession d'un dossier complet et le Conseil d'État s'est exprimé sur tous les arguments soulevés par les recourants. En conséquence, l'audition du conseiller d'État en charge du département du territoire ne s'avère pas nécessaire, et il ne sera pas donné suite à la demande de la recourante. Quant aux pièces requises, elles concernent les procès-verbaux de séance, les préavis, etc. de la FTI ou de services de l'administration cantonale ainsi que des échanges de courriers en lien avec le développement d'un certain nombre de parcelles du secteur concerné par le présent litige. Elles ne sont pas non plus susceptibles de modifier la solution apportée au litige puisque les éléments qui ressortent des pièces concernant les deux parcelles visées par la décision figurent au dossier et que la position de l'intimé quant au développement du secteur a été exprimée à plusieurs reprises.

Il apparaît ainsi que les éléments au dossier permettent de trancher le litige sans devoir procéder à des actes d'instruction complémentaires.

3) La recourante sollicite une audience de conciliation.

Aux termes de l'art. 65A LPA, les juridictions administratives peuvent en tout temps procéder à une tentative de conciliation (al. 1) et déléguer un de leurs magistrats à cet effet (al. 2). S'agissant d'une disposition potestative, l'autorité saisie n'est pas tenue de donner suite à une requête en conciliation présentée par l'une des parties (ATA/386/2016 du 3 mai 2016 consid. 2a ; ATA/570/2015 du 2 juin 2015 consid. 2).

En l'espèce, après la demande de conciliation faite par la recourante dans sa réplique, l'intimé a exposé qu'il s'agissait d'une étape vaine à son sens. Dans ces circonstances, il ne se justifie pas de procéder à une audience de conciliation.

4) Le litige porte sur la conformité au droit d'une décision du Conseil d'État d'exercer son droit de préemption sur les parcelles n<sup>os</sup> 1\_\_\_\_\_ et 2\_\_\_\_\_, de la commune de F\_\_\_\_\_, sises en ZDIA dans le cadre de leur vente à la recourante.

5) 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).

6) a. L'État de Genève bénéficie d'un droit de préemption sur tout bien-fonds compris dans les zones de développement industriel ou dans les zones de développement d'activités mixtes qui fait l'objet d'une aliénation à un tiers. Mention de ce droit est faite au registre foncier (art. 10 al. 1 LZIAM). L'État de Genève peut exercer ce droit lui-même ou, alternativement avec l'accord de la FTI, au profit, aux frais et à la charge de celle-ci (art. 10 a. 2 LZIAM).

b. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion d'affirmer que les art. 10 ss de la loi dont l'intitulé était alors la LGZDI mais qui est devenue depuis le 28 août 2013 la LZIAM constituaient une base légale suffisante, s'agissant de l'exercice du droit de préemption et que l'exercice de ce droit n'était pas assimilable à une expropriation telle que prévue à l'art. 8 LZIAM, même si ses effets étaient à certains égards comparables, le propriétaire visé ne pouvant choisir ni l'acquéreur ni le prix. Il faut donc que cette décision soit justifiée par un intérêt public (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_250/2007 du 2 juin 2008 in SJ 2008 I p. 422).

c. S'agissant des intérêts publics, le Tribunal fédéral a retenu que le droit de préemption de la LZIAM visait des objectifs d'aménagement du territoire. Une utilisation optimale des zones destinées aux activités économiques, dans un canton où les réserves de terrains industriels n'étaient pas surdimensionnées, postulait une mise en valeur judicieuse desdites zones, notamment par une densification et donc une augmentation des possibilités de construire (SJ 2008 I p. 423).

d. En l'espèce, le PDCant fait du développement de la M\_\_\_\_\_ un de ses grands projets (fiches A07 et A08 du schéma directeur cantonal dans leur version mise à jour – adoptée le 10 avril 2019 par le Grand Conseil). Ces fiches confirment le mandat d'anticiper l'urbanisation en ce sens que l'État ou la FTI se porteraient progressivement acquéreurs des parcelles stratégiques si celles-ci ne faisaient pas l'objet d'opérations privées conformes aux buts poursuivis (fiche A07 p. 115 et fiche A08 p. 125).

Le plan-guide du projet M\_\_\_\_\_, qui a été validé le 26 novembre 2014, représente le consensus obtenu entre les autorités cantonales, communales et la FTI, quant à l'affectation et la densité du secteur. Pour I\_\_\_\_\_, secteur particulier parce que quasi vierge de construction, le plan-guide prévoit une affectation à des activités artisanales et un IUS de 0,8. Cette densité minimale se retrouve dans le PDZIJ\_\_\_\_\_ pour les parcelles concernées sises dans le secteur A du volet aménagement. L'art. 15 du règlement du PDZIJ\_\_\_\_\_ prévoit que les matériaux d'excavation morainique non pollués doivent être valorisés, soit par une réutilisation sur place pour remodeler le terrain, soit en substitution des alluvions anciennes sous-jacentes, par surcreuse. Les matériaux alluvionnaires produits ainsi doivent être valorisés sous forme de matériaux à béton ou autre. À défaut, des études économiques et techniques doivent justifier le choix, la FTI étant l'instance de décision à ce sujet, en coordination avec le GESDEC (art. 15 al. 3 du règlement du PDZIJ\_\_\_\_\_). La FTI doit procéder aux négociations en vue de l'acquisition des terrains nécessaires à l'aménagement de la zone (art. 20 al. 2 du règlement PDZIJ\_\_\_\_\_).

- 7) a. La loi précise que le droit de préemption a pour but de favoriser la mise en valeur des zones de développement industriel et des zones de développement d'activités mixtes et d'éviter que des biens-fonds ne fassent l'objet d'aliénation à des prix excessifs (art. 11 LZIAM).

La recourante estime que l'art. 11 LZIAM contient deux conditions cumulatives permettant l'exercice du droit de préemption. En plus d'avoir pour but de favoriser la mise en valeur des zones de développement, le droit de préemption ne pourrait s'exercer que lorsque l'aliénation était faite à un prix excessif.

Le Conseil d'État estime que faute d'une mise en valeur conforme aux objectifs d'aménagement fixés par la planification de détail en force, par un privé, selon la logique de subsidiarité, la préemption s'impose.

b. Même si la plupart des litiges cités par l'intimé ont porté sur des décisions motivées par la lutte contre la spéculation, cela ne permet pas, en soi, de retenir que ce but doit nécessairement être poursuivi dans toutes les décisions d'application du droit de préemption, contrairement à ce que soutient la recourante. En effet, il découle de la jurisprudence rendue par le Tribunal

administratif qu'il faut considérer que l'art. 11 LZIAM fixe des buts alternatifs (arrêt F. SA dans les causes A/66/1998 et A/72/1998 du 5 mai 1998 consid. 4 et l'arrêt cité). À cet égard, la recourante n'apporte aucun élément supplémentaire qui permettrait de revenir sur cette conclusion. En effet, notamment dans l'arrêt du Tribunal fédéral P 272 et 275/86 du 4 mars 1987 cité, il est précisé que le droit de préemption avait été exercé pour interdire des activités économiques et n'était pas justifié par des considérations inhérentes à l'aménagement du territoire. Dans le cas d'espèce, la situation diffère puisque l'un des buts poursuivis par l'exercice du droit de préemption est de faciliter la réalisation des équipements et aménagement publics prévus par le PDZIJ \_\_\_\_\_ et surtout de garantir la mutation territoriale prévue par les actes de planification déjà adoptés, ce que les projets de la recourante ne permettraient pas, selon le Conseil d'État.

Le grief de la recourante sera donc écarté.

8) La recourante estime que la décision de préemption a été rendue en violation du principe de la proportionnalité.

a. Traditionnellement, le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., se compose des règles d'aptitude qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, de nécessité qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés et de proportionnalité au sens étroit qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 142 I 49 consid. 9.1 ; 135 I 233 consid. 3.1 et les arrêts cités).

b. Il faut prendre en compte l'intérêt public à une utilisation rationnelle du sol par une mise en valeur du secteur de I \_\_\_\_\_ optimale du point de vue temporel et de la rationalité de l'utilisation du sol en tenant compte des caractéristiques du secteur, soit l'existence de terrains nus mais comportant des ressources minérales en sous-sol. À cela s'ajoute la nécessité de la maîtrise des assiettes des équipements et aménagement publics à réaliser selon le PDZIJ \_\_\_\_\_.

L'intérêt de la recourante, tel qu'il ressort du dossier, est celui de pouvoir installer une base logistique opérationnelle pour les activités de son groupe dans le canton, à titre transitoire jusqu'à avoir à disposition un terrain doté d'un accès au rail ainsi que de développer des projets immobiliers rentables pour y installer des entreprises industrielles. En cours de procédure, la recourante a encore déposé une requête en autorisation, toujours pendante, en vue d'utiliser les parcelles comme un site de stockage/traitement de matériaux de chantier.

c. S'agissant du critère d'aptitude, la recourante met en doute la capacité de l'État d'acquérir suffisamment de surfaces pour lui permettre d'atteindre ses buts et soupçonne une acquisition en vue du blocage d'autres projets.

La chambre de céans a déjà été amenée à examiner la question du problème de l'acquisition publique, parcelle par parcelle, du terrain nécessaire à la réalisation d'objectifs d'intérêt public. Elle a conclu que s'il fallait considérer chaque parcelle comme un obstacle à l'acquisition de la suivante, cela serait de nature à mettre un terme à la politique des autorités en matière de construction de logements notamment, dans un canton dont le territoire exigu, impliquait de multiples contraintes d'aménagement du territoire et ne donnait à l'État qu'une marge de manœuvre restreinte (ATA/445/2012 du 20 juillet 2012 et la référence citée).

Le critère de l'aptitude est donc bien respecté ici, l'exercice du droit de préemption étant utile, voire nécessaire à la mise en valeur du secteur, au sens de l'art. 11 LZIAM.

d. S'agissant de la condition de la subsidiarité, l'historique des négociations tel qu'il ressort des pièces figurant au dossier, le contenu du protocole d'accord conclu en 2018 entre la FTI et la recourante ainsi que le comportement adopté depuis lors par cette dernière, permettent de retenir que le Conseil d'État était en droit d'admettre que seul l'exercice du droit de préemption lui permettrait d'atteindre les buts de valorisation fixés par le PDZIJ\_\_\_\_\_ et cela malgré les offres de garanties faites par la recourante en cours de procédure.

En effet, après avoir signé ledit protocole d'accord, la recourante, au lieu de procéder à la mise en œuvre de celui-ci, avait procédé à l'achat des parcelles sans tenir ses engagements et, le fait que la recourante propose à nouveau de prendre certains engagements n'y change rien.

e. Finalement, s'agissant du critère de la proportionnalité au sens étroit, un accord a pu être trouvé par le passé entre la recourante et la FTI, lequel n'a pas été respecté par la recourante. De plus, comme l'indique l'intimé, rien n'exclut que certains de ces intérêts ne soient pas satisfaits ultérieurement, l'État ne faisant pas l'acquisition des parcelles en vue d'une utilisation pour des besoins propres mais pour leur valorisation, laquelle n'exclut pas forcément certains intérêts de la recourante.

Le grief de violation du principe de la proportionnalité sera donc écarté.

9) Finalement, le grief de violation du principe de la bonne foi qui n'a au demeurant pas été développé par la recourante, apparaît comme infondé, le Conseil d'État ayant été amené à prendre la décision litigieuse en raison et en réponse à la non-exécution, par la recourante, des engagements pris dans le protocole d'accord signé avec la FTI.

10) En conclusion, en tous points infondés, le recours sera rejeté.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

- 11) Le présent arrêt au fond rend sans objet les requêtes de mesures provisionnelles formées par l'intimé.

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 13 mai 2019 par A\_\_\_\_\_ SA contre la décision du Conseil d'État du 27 mars 2019 ;

**au fond :**

le rejette ;

met un émolument de CHF 2'000.- à la charge d'A\_\_\_\_\_ SA ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss 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'art. 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 Jean-Daniel Borgeaud, avocat d'A\_\_\_\_\_ SA, ainsi qu'à Me Nicolas Wisard, avocat du Conseil d'État, et, pour information, à Mme B\_\_\_\_\_ et MM. C\_\_\_\_\_ et D\_\_\_\_\_ E\_\_\_\_\_.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Thélin, Pagan et Verniory, Mme Payot Zen-Ruffinen, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

la présidente siégeant :

D. Werffeli Bastianelli

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :