RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1863/2022-AMENAG **ATA/93/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 31 janvier 2023

dans la cause

A_____ & CIE SA
représentée par Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1) A_____ & Cie SA (ci-après : A_____) est titulaire de deux droits distincts et permanents portant sur les parcelles n^{os} 2'851 et 2'852, plan 1_____ de la commune de B_____, de respectivement 3'213 m^2 et 6'609 m^2, propriétés de l'État de Genève, sises à l'adresse _____, rue C_____ dans le périmètre du grand projet D_____ (D_____). Elle y exploite depuis 1966 un marché de gros sous l'enseigne E_____.

2) a. A_____ est propriétaire des parcelles n^{os} 901 de 1'411 m^2, 902 de 2'953 m^2, 905 de 2'234 m^2, 906 de 1'011 m^2, 908 de 4'669 m^2 et 3'679 de 1'014 m^2, plan 2_____ de la commune de F_____.

Ces parcelles sont sises dans le périmètre du plan directeur de la zone de développement industriel et artisanal « G_____ » n° 3_____. Ce plan couvre une superficie de treize hectares située entre la route H_____, le chemin I_____ et délimitée à l'est par le chemin P_____, sur le territoire de la commune de F_____. Ce plan résulte de la scission du périmètre du projet de plan directeur de zone de développement industriel et artisanal (PDZIA) J_____, situé entre la route H_____ et la route K_____, sur le territoire des communes de F_____ et L_____. La scission a été opérée le 15 septembre 2017 et résulte de la procédure d'opposition au PDZIA M_____ qui s'est déroulée du 27 mai au 27 juin 2016 et qui a donné lieu à des oppositions portant sur la partie nord du périmètre du projet. La scission a été opérée au niveau du chemin I_____ et des voies CFF, créant deux projets de PDZIA distincts : N_____ et G_____.

b. Le projet de PDZIA n^o 4_____ N_____ a été adopté le 17 janvier 2018. Un recours déposé à l'encontre du plan auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) par une propriétaire de parcelles voisines du périmètre concerné a été rejeté (ATA/1051/2018 du 9 octobre 2018).

c. Depuis le 1er mars 2018, le projet de plan directeur de la G_____ sous le n^o 5_____ a été repris en collaboration avec la commune de F_____, seule concernée.

3) Le 18 avril 2019, le Conseil administratif de F_____ a préavisé défavorablement le plan, relevant qu'il s'opposerait à l'implantation du marché E_____ dans un secteur si bien desservi par les transports en commun et déjà congestionné par le trafic individuel motorisé.

4) Le 25 mars 2020, le Conseil d'État a indiqué au mandataire de A_____ que le groupe de travail ad hoc qui avait été constitué pour le dossier concernant la

relocalisation du marché E_____ sur deux sites, l'un toujours dans le secteur du D_____ et le second, rive droite dans la M_____, avait élaboré un projet de convention. Toutefois, en novembre 2016, il était apparu que les différences de temporalité entre la relocalisation de l'enseigne E_____ à l'intérieur du périmètre D_____ et la création d'un nouveau magasin E_____ sur la rive droite, couplée à des incertitudes sur d'autres aspects (maîtrise foncière, relocalisation de propriétaires sur le site identifié à F_____, conditions de mobilité à l'intérieur du D_____, etc.) rendaient la mise au point d'une convention de principe particulièrement difficile. Dès lors le projet d'établir une telle convention qui couvrirait conjointement le projet sur la rive droite et celui sur la rive gauche avait été abandonné au profit d'un traitement séparé des projets. Concernant E_____ dans le PDZIA M_____, l'État avait décidé de repartir de la version initiale du plan de 2016 qui avait obtenu l'aval de ses services et de la commune de F_____ et invitait E_____ à inscrire son développement en tenant compte des objectifs fixés dans ce document. Le plan directeur ferait ainsi l'objet d'une nouvelle procédure d'opposition.

5) Une nouvelle version du projet de PDZIA G_____ a été établie, reprenant celle préavisée favorablement par la commune de F_____ le 15 mars 2016 avec quelques adaptations, le Conseil administratif de F_____ a indiqué le 20 octobre 2021 que le projet respectait l'esprit de celui qui avait été préavisé favorablement par la commune le 15 mars 2016.

6) Par courrier du 8 novembre 2021, l'office de l'urbanisme a informé les opposants et la commune de F_____ des modifications apportées et de la prochaine ouverture d'une nouvelle procédure d'opposition, annulant et remplaçant la précédente.

7) La procédure d'opposition s'est déroulée du 15 novembre au 14 décembre 2021.

a. A_____ s'est opposée au projet de PDZIA G_____, invoquant notamment le respect des engagements pris par l'État et la fondation pour les terrains industriels de Genève (ci-après : FTI) envers elle dans une « convention de principe » concrétisant les principes de la planification directrice.

b. Lors de l'instruction de l'opposition, le département du territoire (ci-après : le département) a fixé un délai à A_____ pour produire la convention de principe. Dans un délai prolongé, A_____ a produit le 28 février 2022 un projet de convention non signée et a sollicité le versement au dossier d'un certain nombre de documents, relatifs en particulier au grand projet O_____ et aux versions successives de la convention de principe.

8) a. Par arrêté du 4 mai 2022, le Conseil d'État a adopté le plan directeur en trois volets et son règlement de la zone de développement industriel et artisanal

J_____, partie nord (G_____) n° 3_____, situé entre la route H_____, le chemin I_____ et délimité à l'est par le chemin P_____, sur le territoire de la commune de F_____. Le plan directeur était constitué des volets « aménagement », « cessions foncières » et « canalisations ».

Le règlement G_____ retenait comme objectif général et comme moyens mis en œuvre que l'État de Genève, la FTI ainsi que la commune de F_____ développeraient les conditions-cadre pour la réalisation d'un écoParc industriel J_____ présentant une haute qualité d'aménagement (insertion urbaine et paysagère, performance économique et environnementale). Tous les terrains étaient affectés à des activités industrielles, artisanales ou assimilées et l'implantation de services de proximité à destination des usagers de la zone pouvait être admise à certaines conditions et à certains endroits précisés (art. 4 al. 2 du règlement G_____). Les activités pouvant être autorisées dans la zone dite « I_____ », dans laquelle des activités commerciales et/ou administratives pouvaient être autorisées à titre accessoire, devaient par principe tirer profit de la proximité de la gare de F_____ (art. 4 al. 7 du règlement G_____).

Le plan prévoyait cinq aires de localisation des constructions dans différents secteurs de densification dont l'indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) minimum variait entre 0,4 (secteurs A) et 1 (secteurs C). Dans les secteurs C, un indice d'occupation du sol (ci-après : IOS) de 0,7 était prévu. Le long des voies CFF, une surface en sol naturel et une voie mixte piétons et cycles étaient à réaliser. Cette voie mixte serait reliée à la nouvelle desserte industrielle 3 par une servitude de passage public à pied et à vélo qui traversait le périmètre. La nouvelle desserte industrielle 3 permettrait de raccorder celle déjà existante sur le chemin de I_____ à la route H_____ au nord et au chemin P_____ à l'est. Un espace public et des services de proximité pour les usagers de la zone étaient projetés à l'est, en lien avec la gare de F_____. Plusieurs périmètres inconstructibles, sans places de travail permanentes et de consultations étaient prévues de part et d'autre du gazoduc traversant le site. À l'intérieur du secteur A sis le long de la route H_____, un sous-périmètre provisoirement inconstructible était prévu.

L'arrêté était déclaré exécutoire nonobstant recours, les procédures administratives relatives aux demandes d'autorisation de construire pouvaient suivre leur cours, l'exécution des travaux tendant à la réalisation des ouvrages et bâtiments étant toutefois interdite jusqu'à droit connu.

b. Par arrêté du même jour, le Conseil d'État a rejeté l'opposition au plan et au règlement formée le 14 décembre 2021 par A_____.

9) Par acte remis à la poste le 7 juin 2022, complété le 12 juillet 2022, A_____ a formé recours auprès de la chambre administrative contre les arrêtés

du 4 mai 2022, concluant à leur annulation et au renvoi de la procédure au Conseil d'État pour modification du projet, notamment pour être compatible avec l'implantation d'un marché E_____ dans le secteur C du plan.

Préalablement, A_____ a conclu à ce que la direction du D_____, la FTI et l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF) versent au dossier avec les explications adéquates, tout document traitant de la délocalisation du marché E_____ en lien avec la réalisation du D_____, l'implantation du marché E_____ dans la M_____, en particulier l'intégralité des procès-verbaux du comité de pilotage du grand projet de zones industrielles H_____, Q_____ et F_____ (O_____), toutes les versions successives de la convention de principe et les éléments ayant conduit à la décision de ne pas exercer de droit de préemption lors de l'acquisition des parcelles de F_____. Elle sollicitait l'audition en qualité de témoins de l'administrateur de R_____ SA, son mandataire en charge depuis une dizaine d'années de négociations relatives à la délocalisation du marché E_____ du D_____, l'ancien directeur de la FTI, l'attaché de direction à la direction D_____, le chef de projet à la direction D_____, le chef de projet à l'office de l'urbanisme en charge de la région Rhône Ouest et le conseiller administratif de F_____ en charge de l'aménagement du territoire. Elle sollicitait également l'audition de M. S_____ et un transport sur place notamment en présence d'un représentant de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (ci-après : OCAN). Le Conseil d'État avait refusé d'exécuter les mesures d'instructions demandées dans l'opposition, consacrant ainsi une violation de son droit d'être entendue.

Le Conseil d'État avait constaté les faits de façon inexacte ou incomplète au regard du contexte plus global, des enjeux du plan G_____ et des évolutions du projet.

Le plan était contraire à l'accord intervenu entre A_____, le Conseil d'État et la FTI en vue de l'implantation d'un marché E_____ dans la G_____, projet en vue duquel elle avait acquis plusieurs parcelles.

Le principe de la participation de la population à l'aménagement du territoire était violé au regard des six ans et demi écoulés entre l'enquête publique et l'adoption du plan. Au vu des modifications intervenues entre le plan de 2016 et le plan G_____ qui étaient essentielles et substantielles, un réexamen par le biais d'une nouvelle enquête publique était nécessaire.

Le contenu du plan litigieux consacrait la violation de plusieurs principes juridiques, notamment la garantie de la propriété et le principe de la proportionnalité, le devoir de prévoir un caractère rationnel à l'aménagement et l'occupation ainsi que les principes régissant l'aménagement du territoire, fixés à l'art. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700). Ces violations résultaient notamment du tracé retenu pour la création de

la desserte industrielle 3 et pour la servitude de passage à pied et à vélo ainsi que des trois arbres à conserver sur les parcelles n^{os} 909 et 892, impliquant la diminution de la capacité constructive des terrains qui constituait une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété.

En raison des carences de son contenu, le plan était contraire au principe de la planification. Il ne réglait pas les grands enjeux du secteur en se contentant d'une approche beaucoup trop générale. Il y avait un renvoi au stade des autorisations de construire d'éléments qui devaient être arrêtés au moment de la planification.

Les secteurs C du plan, dans lesquels étaient sises ses parcelles, consacraient une violation du principe selon lequel les zones de développement d'activités mixtes devaient comporter au minimum 60 % des surfaces brutes de plancher (ci-après : SBP) dévolues à des activités du secteur secondaire.

10) Le 20 juin 2022, le Conseil d'État a conclu au rejet de la demande de restitution de l'effet suspensif.

11) Le 20 juillet 2022, le Conseil d'État a déposé des observations, concluant au rejet du recours.

Il reprenait en détail l'historique de l'adoption du plan litigieux puis répondait point par point aux griefs de la recourante.

Une partie du plan litigieux était incorporée dans une zone de développement industriel et artisanal assortie d'une mention spéciale indiquant que celle-ci était également destinée, à titre accessoire, à des activité commerciales et/ou administratives, selon le plan n° 6_____ visé à l'art. 1 de la loi 7_____, adoptée par le Grand Conseil le 11 mai 2012, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de F_____ au lieu-dit « I_____ ». Lors de l'adoption de cette loi 7_____, la commune de F_____ avait formé opposition. La commune de F_____ était opposée à l'emploi des termes « à titre accessoire » dans l'intitulé de la zone en ce qui concernait les activités commerciales et/ou administratives, son souhait étant de faciliter dans le secteur l'implantation d'entreprises à haute valeur ajoutée avec une forte densité d'emplois tertiaires, compte tenu de la proximité des axes de transports publics et comme prévu par son plan directeur. Trois autres oppositions avaient été déposées dont les conclusions allaient dans le même sens de diminuer la densité afin de destiner cette zone à des activités de type tertiaire à forte valeur ajoutée. La loi avait finalement été adoptée et les oppositions rejetées.

La chambre administrative ne pouvait pas examiner l'opportunité du plan mais uniquement sa légalité. Le plan était conforme au plan directeur cantonal (ci-après : PDCant). Un propriétaire n'avait aucun droit à ce que l'adoption d'un

plan d'affectation du sol spécial soit rigoureusement conforme à ses souhaits. Il n'y avait aucun engagement pris par l'État de Genève et aucune convention n'avait été établie. Aucune garantie ou promesse ferme et concrète quant à l'issue favorable de l'implantation du marché de gros dans le périmètre concerné n'avait été donnée, ce qui n'aurait d'ailleurs pas été possible sur le plan juridique. L'ouverture d'une nouvelle enquête publique n'était nécessaire que dans les cas de changement fondamental des caractéristiques du plan, sinon, une seconde procédure d'opposition suffisait. Les différentes adaptations faites les 1er avril 2020, 29 juin 2020 et 22 février 2021 étaient ensuite examinées en détail. L'atteinte à la garantie de la propriété n'était pas disproportionnée et les différents principes d'aménagement invoqués n'avaient pas été violés.

12) Par décision du 12 août 2022, la chambre administrative a rejeté la requête de restitution de l'effet suspensif (ATA/799/2022).

13) Le 20 octobre 2022, A_____ a répliqué.

Les instruments d'aménagement du territoire ne pouvaient pas être utilisés pour entraver les projets d'un propriétaire privé.

Il y avait un intérêt public reconnu à ne pas adopter cette version du plan incompatible avec l'implantation du marché E_____ relevant tant de l'importance d'une délocalisation du D_____ pour réaliser des logements que du maintien d'un acteur important du secteur de la restauration et de l'alimentation compte tenu des contraintes territoriales à l'échelle cantonale. Ces intérêts avaient été considérés comme majeurs et prépondérants par la FTI et l'office de l'urbanisme jusqu'au moment où, pour des raisons politiques, à savoir le fait que la compétence de lever l'opposition de la commune de F_____ relevait du Grand Conseil, le PDZIA G_____ finalement approuvé avait été déterminé de manière à entraver expressément son projet.

Le plan litigieux violait le principe de la proportionnalité puisque l'intérêt politique à satisfaire la commune de F_____ s'inscrivait en opposition à des intérêts majeurs concordants de nature publique et privée de relocalisation du marché E_____ dans le périmètre.

Indépendamment de l'implantation du marché E_____, le plan devait permettre d'atteindre les objectifs de densification et de relocalisation des entreprises du D_____ prévus dans le PDCant. Or, plusieurs éléments déjà listés empêchaient de maximiser le potentiel de construction et la densification de la G_____ et endiguant la relocalisation optimale des entreprises sises dans le secteur D_____.

Les mesures d'instruction requises permettraient de délimiter les intérêts privés et publics en jeu.

La chambre administrative devait examiner librement notamment si une mesure pouvait être qualifiée d'inopportune. L'art. 33 al. 2 let. b LAT était une disposition légale spéciale imposant à la juridiction en cause d'étendre son contrôle à l'opportunité.

La temporalité de la procédure d'adoption d'un plan directeur et l'effectivité de la participation de la population à l'aménagement du territoire n'avaient pas été respectées. Les modifications intervenues étaient essentielles, s'agissant de la largeur de la desserte industrielle, de la localisation de la servitude de passage public à pied et à vélo, de la végétalisation des toitures, des arbres à conserver, de l'IOS maximum et de la scission du PDZIA M_____. Le département s'était attardé longuement sur le bien-fondé des modifications mais non sur leur importance. L'ensemble des modifications devait être considéré comme engendrant une modification essentielle sous l'angle de la globalité du projet.

14) Le 24 octobre 2022, 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. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 5 al. 3 de la loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes du 13 décembre 1984 - LZIAM - L 1 45 ; art. 6 al. 12 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 - LGZD - L 1 35 ; art. 35 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) La recourante sollicite des mesures d'instruction, soit la production de documents et l'audition de témoins et fait grief à l'autorité intimée de n'avoir pas exécuté les mesures demandées dans son opposition, violant ainsi son droit d'être entendue.

a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il y soit donné suite (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b). Ce droit n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à

établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2). En outre, il n'implique pas le droit à une audition orale ni à l'audition de témoins (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1).

b. En l'espèce, les pièces requises et les témoignages demandés ne sont pas susceptibles de modifier la solution donnée au litige. En effet, s'agissant de documents et d'auditions en lien avec les discussions concernant l'ouverture d'un marché E_____ sur les parcelles appartenant à la recourante et son déplacement à l'intérieur du D_____, ils ne sont pas nécessaires à l'examen d'éventuels engagements qui lieraient l'État de Genève dans le sens allégué par la recourante, comme cela ressort des considérants qui suivent. Quant au transport sur place requis, il vise, aux dires de la recourante, à déterminer l'importance biologique des arbres maintenus compte tenu de leur impact sur le potentiel constructif. Or, comme cela sera vu plus bas, une telle mesure ne s'avère pas nécessaire pour trancher le litige sur ce point, le dossier contenant les éléments pertinents nécessaires pour statuer en toute connaissance de cause sur les griefs invoqués par la recourante.

En conséquence, il ne sera pas donné suite aux demandes d'actes d'instruction, la recourante n'ayant par ailleurs pas droit à une audition orale (art. 41 LPA).

c. Contrairement à ce que soutient la recourante, elle n'a pas sollicité de mesures d'instruction dans son opposition. Ce n'est qu'en réponse à la demande faite par le département de produire une pièce dont elle se prévalait dans son opposition, qu'elle a sollicité la production de documents ce qu'elle a ensuite également requis dans son recours.

Quoiqu'il en soit, dans ces circonstances et pour les mêmes motifs, il faut constater que l'autorité intimée n'a pas violé le droit d'être entendu de la recourante en ne donnant pas suite à ses demandes.

3) Le recours contre le PDZIA litigieux peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation et pour constations inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA et 35 al. 5 LaLAT).

En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de ces plans, qui est examinée au stade de la procédure d'opposition, les choix liés à la planification du sol étant essentiellement politiques et relevaient de l'opportunité. (art. 61 al. 2 LPA, art. 5 LZIAM, 6 al. 9 LGZD et 35 al. 5 LaLAT). La loi confère aux autorités de planification un très grand pouvoir d'appréciation, qui n'est soumis au contrôle juridictionnel qu'en tant qu'il consacre une violation du droit. Aux termes de l'art. 33 al. 2 LAT, le droit cantonal doit prévoir au moins une voie de recours contre les plans d'affectation. Parmi les autorités chargées de cette tâche, l'une d'elles au moins

doit disposer d'un libre pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT). Ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit ; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité (arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2009 du 11 mars 2010 consid. 2.1). L'autorité de recours au sens de l'art. 33 al. 3 let. b LAT ne doit pas nécessairement être une autorité de juridiction administrative chargée par le droit cantonal de statuer sur des recours stricto sensu. Une autorité compétente pour statuer sur des oppositions, par exemple un gouvernement cantonal, peut également satisfaire aux exigences du droit fédéral (ATF 127 II 238 consid. 3b/bb ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2009 précité consid. 2.1).

La chambre de céans n'étant ainsi pas habilitée à examiner l'opportunité des mesures d'aménagement dont elle a à connaître sur recours (art. 61 al. 2 LPA et 35 LaLAT ; ATA/391/2022 du 12 avril 2022 consid. 4).

4) La recourante soutient que le plan est contraire à l'accord intervenu avec le Conseil d'État et la FTI. Son adoption violerait le principe de la bonne foi.

a. Le principe de la bonne foi entre administration et administré, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 Cst., exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale (arrêt du Tribunal fédéral 6B_266/2020 du 27 mai 2020 ; Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, vol. 2, 2018, p. 642 n. 3454). En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_227/2015 du 31 mai 2016 consid. 7 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, p. 203 n. 568).

Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il 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 143 V 95 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_104/2019 du 21 avril 2020 consid. 4.1 ; Luc GONIN, Droit constitutionnel suisse, 2021, p. 624 n. 2023). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronée 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 qu'il 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 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 4.1 ; Jacques DUBEY, in Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], Commentaire

romand de la Constitution fédérale, Préambule - art. 80 Cst., 2021, p. 381 ss ad art. 9 Cst).

b. Les simples changements d'option dans le traitement des dossiers d'aménagement qui font notamment suite à des changements de législature, relèvent de l'opportunité et ne violent pas le principe de la bonne foi au sens de l'art. 9 Cst. En outre, le principe de la bonne foi n'est en principe pas applicable dans le domaine de la planification territoriale, qui concerne un nombre indéterminé de personnes, auxquelles les intérêts de quelques-uns ne sauraient être opposés (ATA/1262/2018 du 27 novembre 2018 consid. 5b ; ATA/554/2015 du 2 juin 2015 consid. 9).

c. En l'espèce, pour fonder son argumentation, la recourante produit un projet de convention non signé visant à la relocalisation du marché E_____ sur deux sites, l'un rive gauche, toujours dans le périmètre du D_____ et l'autre sur la rive droite dans la partie est du PDZIA G_____ litigieux. C'est sur cette base que la recourante affirme avoir acquis les terrains représentant une superficie supérieure à 13'000 m^2, sans exercice du droit de préemption par le Conseil d'État, et aurait pour ce faire, dépensé plus de CHF 22'000'000.-.

L'autorité intimée admet que des discussions ont eu lieu avec la recourante afin de trouver une solution pour la relocalisation du commerce qu'elle exploite, notamment dans le périmètre de la M_____. Ces discussions n'ont toutefois pas abouti et n'ont pas débouché sur la signature d'un quelconque document déployant des effets juridiques. Le projet a été abandonné, ce qui a été expressément mentionné à la recourante dans un courrier du 25 mars 2020.

En conséquence, il n'est pas possible de considérer qu'un engagement ait été pris sur cette question par l'autorité intimée.

En outre, la chambre de céans a déjà jugé qu'aucune violation du principe de la bonne foi ou du principe de la confiance ne pouvait être retenu dans le cas de l'adoption d'une modification d'un plan localisé de quartier dans le périmètre duquel le recourant s'était vu attribuer un droit de superficie (ATA/1263/2018 du 27 novembre 2018 consid. 5c). A fortiori, cela ne saurait être le cas lorsqu'il s'agit de la modification d'un projet de plan uniquement, en l'absence de tout engagement contraignant, comme en l'espèce.

Finalement, la recourante ne pouvait qu'être consciente de ce fait puisque le projet de convention lui-même prévoyait qu'elle supporte intégralement le risque d'échec du projet d'étude et de construction sur le site 1 (prévu dans la M_____), à l'entière décharge de l'État et de la FTI (chiffre 7 de l'étape 1 du projet de convention produit).

Le grief doit donc être écarté.

5) La recourante estime que le principe de la participation de la population à l'aménagement du territoire a été violé, car le plan modifié aurait dû être soumis à une nouvelle enquête publique en raison des modifications apportées et de la durée prise pour l'adoption du plan. La recourante invoque également la durée prise par la procédure, les six ans entre la mise à l'enquête publique et la première procédure d'opposition intervenue en 2016 ainsi que l'adoption du PDZIA G_____ le 4 mai 2022.

a. Aux termes de la LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la LAT prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure. Elles veillent également à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (art. 4 al. 1 et 2 LAT). Les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique (art. 33 al. 1 LAT). Il appartient aux cantons de régler la compétence et la procédure d'adoption et de recours, notamment s'agissant des plans d'affectation su sol (art. 25 al. 1 LAT).

Le projet de PDZIA est soumis à une enquête publique d'au moins trente jours (art. 6 al. 1 et 2 LGZD applicable par renvoi de l'art. 5 al. 3 LZIAM), pendant laquelle chacun peut adresser au département ses observations (art. 6 al. 3 LGZD). Ces dernières sont ensuite transmises à la commune, qui communique son préavis sur le projet de plan (art. 6 al. 4 et 5 LGZD). À l'issue du délai référendaire, le projet est soumis à la procédure d'opposition (art. 6 al. 8 et 9 LGZD), au terme de laquelle le Conseil d'État statue sur les oppositions, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le plan (art. 6 al. 10 LGZD). Dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'État entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'État doit modifier le plan en conséquence (art. 6 al. 11 LGZD). La chambre de céans a déjà jugé que cette procédure assurait une large participation de la population et était conforme aux exigences de la LAT (ATA/441/2006 du 31 août 2006 consid. 5b ; ATA/25/2005 du 18 janvier 2005 consid. 8).

b. L'art. 6 LGZD qui permet d'apporter des modifications non essentielles à un projet de plan après l'enquête publique sans devoir recommencer une nouvelle procédure ne fixe aucun délai pour ce faire. Le Tribunal fédéral a confirmé cela en retenant qu'une période de près de dix ans écoulée entre la dernière mise à l'enquête publique et l'approbation d'un plan ne saurait à celle seule fonder une obligation de soumettre le plan d'affectation à une nouvelle enquête publique (arrêt du Tribunal fédéral 1C_229/2009 du 15 octobre 2010 consid. 2.2).

c. L'art. 6 al. 7 LGZD prévoit que seules les modifications essentielles du projet de plan localisé de quartier (ci-après : PLQ), soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure. En cas de modification du plan

d'affectation intervenant au moment de la procédure d'opposition, l'art. 6 al. 10 LGZD prévoit que le Conseil d'État examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure ; si les modifications sont essentielles, l'al. 7 étant applicable.

Il ressort du texte de ces dispositions que seules des modifications essentielles nécessitent, au vu du législateur, le réouverture d'une procédure incluant une enquête publique. La jurisprudence a déjà pu préciser qu'il fallait apprécier les conditions de cette disposition d'un point de vue objectif au regard du projet dans sa globalité, sans s'arrêter au point de vue du recourant. Ainsi, le nombre de parcelles concernées (trois ou cinq, au lieu de quatre), la superficie du périmètre concerné (7'373 m^2 au lieu de 7'400 m^2), l'ampleur des élagages, le nombre de places de stationnement (cent soixante-cinq au lieu de cent quarante-huit), la surface brute de plancher (13'370 m^2 au lieu de 13'400 m^2) et le nombre d'immeubles d'habitation (quatre au lieu de trois) ainsi que l'IUS (1,78 au lieu de 1,86) ne pouvaient être considérés comme des modifications essentielles d'un PLQ. Les modifications constatées, même à les supposer concrètes et non seulement, comme dans l'espèce jugées, purement sémantiques car relevant d'une description inexacte dans l'exposé des motifs, ne pourraient atteindre le seuil commandant l'engagement d'une nouvelle procédure. De fait, les informalités relevées demeuraient mineures et ne remettaient à aucun moment au second plan la description initiale - et demeurée identique - du PLQ, à savoir l'édification de trois bâtiments permettant la création d'environ 13'400 m^2 de surface brute de plancher destinée au logement (ATA/692/2015 du 30 juin 2015 consid. 5b). De même, le léger déplacement d'un bâtiment de manière à éviter une servitude, sans autre modification substantielle de l'ensemble du projet, était admissible. En optant pour une nouvelle procédure d'opposition et en informant les premiers opposants, le département avait fait usage de sa liberté d'appréciation de manière conforme au droit (ATA/816/2014 du 28 octobre 2014 consid. 4). En 2001, il avait déjà été jugé qu'il convenait de prendre en considération toutes les circonstances et les préavis collectés. En l'occurrence, il avait été jugé qu'une augmentation de 1,4 % de la surface était mineure (ATA/298/2001 du 8 mai 2001 consid. 6 et les références citées).

6) a. En l'espèce, les modifications du plan dont il convient d'examiner le caractère essentiel ou non, dénoncées par la recourante, portent sur la largeur de la desserte industrielle, la localisation de la servitude de passage public à pied et à vélo, la végétalisation des toitures, les arbres à conserver, l'IOS maximum du secteur de densification C et la scission Nord-Sud.

b. La desserte industrielle 3 a vu sa largeur réduite sur les quarante premiers mètres de son extrémité est, empêchant ainsi le trafic bidirectionnel. L'accès au périmètre serait fait depuis la route H_____ ou le chemin I_____ et non depuis le chemin P_____ qui connaît déjà des difficultés de circulation. Ce plan a été

préavisé favorablement le 5 octobre 2021 par le service de l'environnement et des risques majeurs (ci-après : SERMA) après consultation de l'office cantonal des transports (ci-après : OCT).

Rien ne permet de suivre la recourante et d'admettre que cette modification devrait être considérée comme essentielle. L'exclusion du trafic bidirectionnel sur un tronçon de la desserte, visant à soulager le trafic sur un chemin d'accès, outre qu'elle se justifie objectivement n'entrave pas l'accessibilité de ce secteur, comme le soutient la recourante, mais supprime uniquement une voie d'accès.

Une servitude de passage public à pied et à vélo a été déplacée, son emplacement ayant perdu son fondement, soit celui de suivre le tracé de l'oléoduc dont le déplacement était envisagé. Ce tracé présentait deux inconvénients, soit d'entraver l'exploitation actuelle et l'utilisation future des terrains, et obligeait les piétons et les cyclistes à effectuer un « zig-zag ». La modification apportée, situant cette liaison entre les secteurs C et A, permettait une liaison directe en ayant un impact minime sur les parcelles de la recourante.

Ce déplacement ne saurait être considéré comme essentiel, s'agissant d'améliorer le tracé d'une voie pour piétons et cyclistes dont la dimension est réduite et qui ne saurait entraîner une réduction substantielle des possibilités de construction dans la zone industrielle, comme l'affirme la recourante.

Le plan litigieux fixe le taux de végétalisation des toitures plates à 80 %, alors que le premier plan le fixait à 35 %.

Cette augmentation résulte d'une demande du SERMA dans son préavis du 16 septembre 2021, favorable sous conditions et n'a à l'évidence rien d'essentiel. L'argument de la recourante, selon lequel cette augmentation rendrait plus difficile une production énergétique photovoltaïque optimale, outre qu'il est contredit par le Conseil d'État, n'est pas pertinente en l'espèce.

La recourante met en cause le choix de arbres qui doivent être conservés. Sur ce point, le plan a réduit le nombre d'arbres à conserver mais n'a pas apporté de modification concernant les arbres sis à proximité des parcelles de la recourante, réduisant de façon minime les possibilités d'utilisation de celles-ci. La recourante n'avait pas contesté le choix des arbres dans l'autre version du plan.

Cette réduction du nombre d'arbres à conserver ne peut en aucun cas être considérée comme une modification essentielle du plan litigieux et l'argumentation de la recourante tombe à faux puisqu'elle se prévaut uniquement d'une diminution des possibilités d'utilisation, lesquelles étaient pourtant identiques dans la première version du plan s'agissant de ses parcelles et ayant augmenté à l'échelle du plan.

S'agissant de l'augmentation de l'IOS du plan dans le secteur C, de 0,5 à 07, elle ne saurait être qualifiée d'essentielle et la chambre de céans peine à suivre l'argumentation de la recourante sur l'impact négatif que cette augmentation aurait sur les possibilités de réaliser un projet.

Finalement, il n'est pas possible de suivre la recourante qui affirme que la scission du plan constituerait à elle seule une modification essentielle du plan initial, aucun impact de cette scission n'ayant d'ailleurs été relevé.

c. Il appert ainsi qu'aucune modification essentielle n'a été apportée par la nouvelle version du projet de PDZIA G_____ soumise à la seconde procédure d'opposition, par rapport à la version mise à l'enquête publique. Les griefs de la recourante à ce sujet sont infondés et doivent être écartés.

7) a. La recourante allègue que le plan litigieux porterait une atteinte disproportionnée à son droit de propriété dans la mesure où le tracé de la desserte industrielle 3, l'emplacement de la servitude de passage public à pied et à vélo et les arbres à conserver entraveraient fortement l'utilisation future des terrains, l'empêchant de construire son commerce d'un seul tenant.

b. Les restrictions à la propriété que les plans d'affectation ont pour effet d'imposer doivent, pour être conformes à l'art. 26 Cst., reposer sur une base légale, se justifier par un intérêt public suffisant et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst. ; ATF 129 I 337 consid. 4.1 et les arrêts cités).

Ledit principe suppose que la mesure de planification litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 132 I 49 consid. 7.2 et les arrêts cités).

c. Le PDZI a pour but de fixer les conditions applicables à l'aménagement et l'occupation rationnelle des zones de développement industriel dévolues aux activités industrielles et artisanales, dites activités du secteur secondaire (art. 1 al. 1 LZIAM). Pour ce faire, la loi prévoit qu'une autorisation de construire peut être délivrée en application des normes de la zone industrielle, dans les zones de développement industriel, sous condition de l'approbation préalable d'un plan directeur prévoyant notamment les éléments listés à l'art. 2 LZIAM et d'un règlement directeur fixant notamment les éléments prévus à l'art. 3 LZIAM. Parmi ces éléments indispensables figurent le réseau des voies de transport et de circulation internes de même que les voies d'accès à la zone (art. 2 al. 1 let. a LZIAM), la destination particulières des différentes parties de la zone (art. 2 al. 1 let. e LZIAM), les gabarits de construction (art. 2 al. 1 let. h LZIAM), la

fixation au besoin d'IUS, respectivement maximum, ces indices pouvant varier dans les différentes parties de la zone (art. 2 al. 1 let. l LZIAM).

d. En l'espèce, le plan contesté repose manifestement sur une base légale, ce que ne conteste pas la recourante et poursuit un intérêt public correspondant au respect des objectifs d'aménagement, soit la mise à disposition de terrains en quantité suffisante au sein des zones artisanales, industrielles et d'activités mixtes. Ainsi, l'atteinte à la garantie de la propriété qui peut découler de la fixation des éléments requis pour atteindre le but d'aménagement, notamment par des choix quant au tracé des dessertes, des servitudes de passage public et la conservation des arbres, en fonction des caractéristiques du secteur et des spécificités de chaque parcelle, bâtie ou non, a été faite notamment sur la base des préavis rendus par le SERMA, service spécialisé en la matière, lequel a repris ceux de l'OCAN et de l'OCT. Il faut donc considérer que la planification litigieuse est apte à atteindre le but voulu.

S'agissant de la proportionnalité, la recourante oppose son intérêt privé, soit celui d'utiliser la capacité constructive maximale de ses terrains, aux intérêts publics à l'élaboration du plan ainsi qu'un intérêt à implanter un marché de gros sur ses parcelles. À cet égard, elle ne peut être suivie lorsqu'elle estime qu'il y a un intérêt public à l'installation de son établissement dans le périmètre de la M_____, permettant de libérer ainsi les parcelles occupées par le marché E_____ dans le D_____, puisqu'elle prévoit de construire un marché supplémentaire et qu'un autre projet de marché est également prévu dans le D_____.

En conséquence, il appert que l'atteinte aux droits de la recourante, qu'elle allègue et qui consisterait dans une diminution de la capacité constructive de ses terrains causée par une diminution de la largeur de la desserte industrielle 3, l'emplacement de la servitude de passage public et la conservation d'arbres qui ne sont pas situés sur ses terrains, n'est pas disproportionnée et le grief de violation de la garantie de la propriété sera écarté.

8) La recourante invoque encore une violation de l'art. 1 al. 2 LZIAM, les secteurs C du plan ne prévoyant pas un minimum de 60 % de SBP dévolues à des activités du secteur secondaire mais 50 %.

Ce grief tombe à faux dans la mesure où la disposition dont se prévaut la recourante est applicable dans les zones de développement d'activités mixtes et non les zones de développement industrielles et artisanales comme le sont les deux zones de développement industrielles et artisanales dont sont issus les périmètres couverts par le plan litigieux, soit celle visée à l'art. 1 de la loi 10'655 adoptée le 24 septembre 2010 (zone industrielle J_____) et l'autre par la loi 7_____ adoptée le 11 mai 2012 (zone industrielle I_____) laquelle prévoit une affectation spécifique avec la mention d'activités commerciales et/administratives

qui ne peuvent s'implanter dans la zone concernée qu'à titre accessoire. La création d'une zone de développement d'activités mixte quant à elle nécessiterait une modification des limites de zone en application de la disposition transitoire (art. 20 al. 1 LZIAM) concernant les modifications apportées à l'ancienne loi sur les zones de développement industriel le 22 mars 2012 par la création des zones de développement d'activités mixtes.

9) La recourante retient une violation des art. 2 et 3 LZIAM par une prétendue carence du contenu du plan. Celui-ci ne réglerait pas les grands enjeux du secteur se contentant d'une approche trop générale, rejetant au stade des autorisations de construire le traitement de certains éléments. De plus, il serait incohérent de prévoir la conservation de certains arbres au stade du plan.

La recourante se méprend sur le contenu possible d'un PDZI, en l'assimilant à tort à celui d'un PLQ. En effet, le PDZI est un plan d'affectation spécial qui fixe l'image générale de l'urbanisation souhaitée et n'a pas pour but de régler tous les détails de construction. Ainsi, par exemple, s'agissant du détail du contenu des plans, la limitation des moyens qui peuvent être soulevés en cas de recours contre une autorisation de construire, prévue à l'art. 146 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) pour les autorisations délivrées dans le périmètre d'un PLQ en force, ne s'applique pas dans le cas d'un recours déposé contre une autorisation de construire délivrée dans le périmètre d'un PDZI. Cette distinction permet déjà d'écarter le grief soulevé.

Quant au relevé des arbres majeurs à conserver qui figure dans le plan, il faut prendre en compte le fait que l'énumération de l'art. 2 al. 1 LZIAM, des éléments notamment prévus par les PDZI, n'est pas exhaustive. Ainsi, ce relevé, établi sur préavis de l'OCAN, n'est pas contraire au droit et ne peut être qualifié d'incohérent puisqu'il permet de connaître, à ce stade déjà, de façon approximative toutefois, les aires constructibles des parcelles concernées.

En conséquence, les griefs de la recourante seront écartés.

En tous points infondé, le recours doit être rejeté.

10) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 7 juin 2022 par A_____ & Cie SA contre les arrêtés du Conseil d'État du 4 mai 2022 rejetant son opposition et approuvant le plan et le règlement directeurs de la zone de développement industriel et artisanal J_____, partie nord (G_____) n° 3_____ ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de A_____ & Cie 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 de la recourante, au Conseil d'État ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial (ARE).

Siégeant : M. Mascotto, président, Mme Krauskopf, M. Verniory, Mmes Lauber et McGregor, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	le présidente siégeant :
J. Balzli	C. Mascotto

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :