

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3731/2017-AMENAG

ATA/711/2018

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 10 juillet 2018**

dans la cause

**RIESER IMMO SA**

représentée par Me Jacques Berta, avocat

contre

**CONSEIL D'ÉTAT**

et

**FONDATION POUR LES TERRAINS INDUSTRIELS DE GENÈVE**, appelée en  
cause

---

## EN FAIT

- 1) Le 26 juillet 2017, le Conseil d'État a adopté, par arrêté déclaré exécutoire nonobstant recours et publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du 28 juillet 2017, le plan en trois volets et règlement directeurs de la zone de développement industriel et artisanal de Mouille-Galand n° 29'976-540-526-535 (ci-après : le plan et le règlement), sur le territoire des communes de Vernier, Meyrin et Satigny, sur la base de projets établis le 26 mars 2015 par le département chargé de l'aménagement du territoire, révisé pour la dernière fois le 6 juin 2017.

Le plan couvre une partie de territoire située entre la route de Satigny, la route du Nant-d'Avril, la route de Montfleury, le chemin de Morglas et le chemin du Sorbier. Les parcelles contenues dans le plan sont sises pour l'essentiel dans la zone de développement industriel et artisanal créée par le plan n° 27'504-540-526-525 visé à l'art. 1 de la loi 5'677 adoptée le 19 avril 1985 par le Grand Conseil et modifiant les limites de zones sur le territoire des communes de Vernier, Meyrin et Satigny (extension de la zone de Mouille-Galand ; ci-après : ZIMOGA). Ce périmètre contient quelques parcelles occupées par des maisons individuelles mais la majorité sont occupées par des activités industrielles.

Le solde des biens-fonds du périmètre couvert par le plan, formant un triangle au sud de la route de Montfleury, est majoritairement exploité par l'agriculture, à l'exception d'une frange de maisons individuelles sises le long du chemin du Sorbier. Ces parcelles sont situées dans la zone de développement industriel et artisanal créée par le plan n° 19'151-540 visé à l'art. 1 de la loi 10'186 adoptée le 14 novembre 2008 par le Grand Conseil et modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone de développement industriel et artisanal) au lieu-dit « Les Communs ».

Le périmètre couvert par le plan est découpé en quatorze secteurs et prévoit leur densification avec un indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) minimum de 0,8 pour les treize secteurs A, B et C et de 1,5 pour le secteur D. Il prévoit plusieurs servitudes de passage public à pied et à vélos qui traversent le périmètre du nord au sud et une d'ouest en est, reliant le chemin du Sorbier au chemin de l'Émeraude. La route de Montfleury qui traverse le périmètre en diagonale est supprimée à partir du croisement avec le chemin Delay et une nouvelle voie de desserte industrielle 1 est prévue dans le prolongement du chemin de Morglas, jusqu'au chemin du Sorbier.

- 2) Le plan et le règlement ont été adoptés après que le projet a été soumis au préavis du service de l'environnement et des risques majeurs (ci-après : SERMA) couvrant l'ensemble des domaines environnementaux, notamment la protection

contre le bruit et le trafic et la mobilité. Le SERMA a rendu un préavis favorable le 4 juin 2015.

Le plan a ensuite été soumis à l'enquête publique du 31 mai au 29 juin 2016 et a reçu le préavis favorable des conseils municipaux des communes de Satigny le 20 septembre 2016, Meyrin le 4 octobre 2016 et de Vernier le 15 novembre 2016.

La procédure d'opposition a été ouverte du 19 janvier au 17 février 2017. Trois sociétés, dont Rieser Immo SA (ci-après : la société), de Vernier, et douze personnes ont formé opposition contre les projets de plans et règlement directeurs. L'entreprise avait déjà fait parvenir des observations le 23 juin 2016.

Par arrêté séparé du 26 juillet 2017 (n° 3'610-2'017), le Conseil d'État a rejeté l'opposition faite par la société, dans la mesure où elle était recevable.

- 3) La société est propriétaire des parcelles n° 1'803, feuillet 46 de Vernier, d'une surface de 999 m<sup>2</sup> sur laquelle est construite un dépôt et un garage privé de respectivement 258 et 14 m<sup>2</sup> au sol ; n° 3'292, feuillet 46 de Vernier, de 8'461 m<sup>2</sup> sur laquelle un atelier de 1'430 m<sup>2</sup>, un dépôt de 760 m<sup>2</sup>, un second atelier de 1'224 m<sup>2</sup> et un installation technique électrique de 5 m<sup>2</sup> sont construits ; n° 1'805, feuillet 46 de Vernier, de 3'139 m<sup>2</sup> sur laquelle un dépôt de 464 m<sup>2</sup> est construit ; n° 1'847, feuillet 46 de Vernier, de 2'877 m<sup>2</sup> sur laquelle un atelier de 255 m<sup>2</sup>, une habitation à un logement de 136 m<sup>2</sup>, un deuxième atelier de 388 m<sup>2</sup>, un troisième atelier de 193 m<sup>2</sup> et un garage privé de 88 m<sup>2</sup> sont construits. Elle gère également deux parcelles n° 1'811 et 1'808, feuillet 46 de Vernier, propriété de Monsieur Miroslav KUBICEK. Toutes ces parcelles sont incluses dans le périmètre du plan directeur.
- 4) Par acte mis à la poste le 13 septembre 2017, la société a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre l'arrêté du Conseil d'État rejetant son opposition en concluant à l'annulation du plan directeur en ce qu'il prévoyait la création d'une route de desserte industrielle dans le prolongement du chemin de Morglas, entre les parcelles n° 1'847 et 3'292. Préalablement, la société concluait à ce qu'un transport sur place soit ordonné afin de contrôler les distances entre les rampes d'accès des sous-sols des immeubles se trouvant sur les parcelles n° 1'847 et 3'292. Elle joignait plusieurs photographies des bâtiments, des rampes et de leurs abords.

Le tracé de la nouvelle desserte industrielle entraînerait la démolition des deux bâtiments récents qui se trouvaient sur les parcelles n° 1'847 et 3'292 et non pas sur les parcelles n° 1'805 et 1'847 comme retenu à tort dans l'arrêté. Les bâtiments construits sur ces parcelles étaient tous deux munis de rampes permettant d'accéder au sous-sol, dont les murets se trouvaient à 10 m d'écart. Si

la route de desserte devait être réalisée, celle-ci mesurerait en tout 15 m, et nécessiterait la démolition des rampes d'accès aux sous-sols et le remblaiement de la descente des deux immeubles sis au 1-3 et 7-9, chemin Delay.

Même si la largeur totale de la desserte devait être réduite pour éviter la démolition des rampes d'accès, il ne serait pas possible, du point de vue de la sécurité, de sortir d'une rampe dans la circulation sans avoir la visibilité totale du trafic, cela d'autant plus que parfois il était nécessaire de sortir en marche arrière notamment avec des véhicules de livraison. Compte tenu de la vitesse à 60 km/h qui serait autorisée sur la route de desserte il ne serait plus possible de se rendre dans les sous-sols des immeubles et d'en ressortir en toute sécurité. Il était indispensable de maintenir le tracé de la route de Montfleury.

La création de la desserte litigieuse était contraire au principe de la proportionnalité, raison pour laquelle l'intérêt privé devait primer sur l'intérêt public à sa création. Le principe d'un tracé rectiligne en prolongement du chemin de Morglas ne se justifiait nullement.

- 5) Le 16 octobre 2017, la direction générale de l'office de l'urbanisme, au nom du Conseil d'État, a répondu au recours en concluant à son rejet.

Le grief relatif au maintien de la route de Montfleury relevait de l'opportunité et devait être déclaré irrecevable.

Il était vrai qu'il ressortait de la coupe-type figurant sur le plan que la desserte était de 15 m et que de ce fait, l'un des murets des rampes d'accès devrait être démoli. Une pesée des intérêts en présence avait été effectuée, laquelle avait fait ressortir que l'intérêt privé à conserver les deux rampes devait céder devant l'intérêt public. Le SERMA après avoir consulté notamment la direction générale des transports (ci-après : DGT), avait rendu, le 3 juin 2015, un préavis favorable et sans réserve s'agissant de cette desserte. La suppression de la route de Montfleury, au profit de la réalisation de la desserte industrielle telle que prévue par le plan volet aménagement, constituait une mesure adéquate pour exploiter de façon optimale les zones de développement industriel et artisanale régies par le plan directeur.

- 6) Le 22 décembre 2017, la fondation pour les terrains industriels de Genève (ci-après : la FTI), propriétaire, gestionnaire et promettant-acquéreur de la majorité des parcelles du périmètre du plan directeur, appelée en cause, a déposé des observations.

L'adoption du plan directeur s'inscrivait dans un temps long et ne contraignait pas les propriétaires des parcelles à entreprendre immédiatement des travaux. Les plans des différents volets du plan directeur démontraient que la future configuration des parcelles éviterait leur morcellement et donc une

meilleure mise en valeur des droits à bâtir pour les propriétaires. Le plan fixait donc les principes d'une occupation rationnelle. Pour le surplus, la FTI renvoyait aux écritures du Conseil d'État.

- 7) Le 22 décembre 2017, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger après le délai fixé au 25 janvier 2018 pour formuler toute requête complémentaire et/ou exercer le droit à la réplique.
- 8) Par envoi du 19 janvier 2018, la société a persisté dans les conclusions prises dans son recours.

### **EN DROIT**

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, par un propriétaire de parcelles incluses dans le périmètre du plan litigieux, ayant fait opposition au dit plan, le recours est recevable (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 ; 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).
- 2) La recourante sollicite un transport sur place en vue de contrôler les distances entre les rampes d'accès des sous-sols des immeubles se trouvant sur ses parcelles.

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, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 137 IV 33 consid. 9.2), 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 138 I 154 consid. 2.3.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_1060/2016 du 13 juin 2017 consid. 3.1 et les arrêts cités). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier 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 136 I 229 consid. 5.2 ; arrêts du

---

Tribunal fédéral 2C\_980/2016 du 7 mars 2017 consid. 2.2.1. ; ATA/1111/2017 du 18 juillet 2017).

Les constatations auxquelles la recourante voudrait qu'il soit procédé, ressortent du dossier, notamment des photographies et plans qui y figurent et ne sont pas contestées par l'intimé. La chambre de céans renoncera donc aux mesures d'instruction demandées, la cause étant en état d'être jugée.

- 3) Le recours contre le plan litigieux peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. a et b LPA ; art. 35 al. 5 LaLAT). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité des plans, qui est examinée au stade de la procédure d'opposition (art. 61 al. 2 LPA ; art. 5 al. 3 LZIAM ; art. 6 al. 9 LGZD et art. 35 al. 5 LaLAT ; ATA/784/2016 du 20 septembre 2016 concernant un plan de site ; et les arrêts cités). 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. Les choix liés à la planification du sol sont donc essentiellement politiques et relèvent de l'opportunité, qui n'est revue que par le Conseil d'État lors de la procédure d'opposition (art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700 ; ATA/900/2014 du 18 novembre 2014).

La chambre administrative n'est 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 ; Jean-Charles PAULI, L'élargissement des compétences du Tribunal administratif en matière d'aménagement du territoire et ses premières conséquences sur la conduite des procédures à Genève, RDAF 2000, vol. I, p. 526 ; Thierry TANQUEREL, Le contentieux de l'aménagement du territoire, in 3<sup>ème</sup> journée du droit de la propriété, 2000, p. 10).

- 4) La recourante reproche au plan les choix faits concernant la création de la desserte industrielle.
- a. À teneur de l'art. 26 Cst., la propriété est garantie. Cette garantie constitutionnelle comprend la faculté de disposer de son terrain dans les limites des lois et des plans d'affectation du sol. Pour être admissible, sa restriction doit répondre aux exigences de l'art. 36 Cst., soit reposer sur une base légale (al. 1 ; ATF 135 I 233 consid. 2.1), répondre à un intérêt public (al. 2 ; ATF 140 I 201 consid. 6.7) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3 ; ATF 140 I 168 consid. 4.2.1).
- b. Pour être conforme au principe de la proportionnalité énoncé à l'art. 36 al. 3 Cst., une restriction d'un droit fondamental, doit être apte à atteindre le but visé, ce qui ne peut être obtenu par une mesure moins incisive (nécessité). Il faut

en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 137 I 167 consid. 3.6).

c. Les plans directeurs des zones de développement industriel ou d'activité mixtes prévoient notamment le réseau des voies de transport et de circulation internes ainsi que les alignements le long ou en retrait de ces voies, de même que les voies d'accès à la zone (art. 2 al. 1 let. a LZIAM) ainsi que les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public (art. 2 al. 1 let. k LZIAM).

d. Est déclarée d'utilité publique, au sens de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx-GE - L 7 05), l'acquisition de tous les immeubles ou droits nécessaires à la réalisation des équipements et de l'infrastructure prévus aux plans et aux règlements directeurs ou aux plans localisés de quartier (art. 8 let. a LZIAM).

e. L'application des normes de la zone de développement industriel et artisanal aux parcelles comprises dans le périmètre de la ZIMOGA est subordonnée à la cession à la FTI des emprises nécessaires à la réalisation des équipements, des infrastructures et des espaces publics prévus dans le plan directeur dans son volet aménagement. Ces emprises sont définies sur le plan directeur dans son volet emprises foncières. L'art. 8 LZIAM est, pour le surplus, réservé (art. 8 al. 1 du règlement). Les dessertes industrielles prévues dans le plan directeur dans son volet aménagement y compris les trottoirs doivent être cédées gratuitement par la FTI aux communes de Meyrin, Satigny et Vernier ainsi que les six espaces publics prévus.

- 5) En l'espèce, il est acquis que le tracé prévu de la nouvelle desserte, en prolongement du chemin de Mourglas, passe sur les parcelles n<sup>os</sup> 1'847 et 3'292 appartenant à la recourante. Les murets construits par la recourante, pour faciliter l'entrée et la sortie des véhicules dans les sous-sols de deux bâtiments situés l'un en face de l'autre, séparés de 10 m, devraient être supprimés d'un côté, voire des deux, afin de permettre la réalisation de la desserte prévue, dont la largeur, à teneur du plan, est de 15 m mais qui pourrait être réduite à 12 m, aux dires du Conseil d'État.

Le choix du tracé de la desserte ainsi que la suppression de la route de Montfleury sont justifiés par une réorganisation des voiries permettant d'exploiter de façon optimale tous les secteurs du plan, ce qu'une organisation orthogonale devait permettre. La desserte litigieuse sera appelée à remplacer, au fur et à mesure de l'avancement de la réorganisation de la mobilité, l'échelle de l'ensemble du plan de la route de Montfleury pour ce secteur, les nouvelles voiries étant réalisées progressivement en fonction de son développement. Dans l'intervalle, la recourante pourra continuer à accéder à ses bâtiments depuis les rampes existantes. En outre, comme l'a précisé le Conseil d'État, il n'est pas

envisagé de supprimer l'accès aux bâtiments de la recourante, une solution de remplacement financée par le fonds d'équipement sera mise en place au moment voulu. Finalement, le projet de plan a été préavisé favorablement par le SERMA après avoir consulté notamment la DGT.

Comme vu précédemment, la chambre de céans s'impose une retenue particulière lorsqu'elle estime que l'autorité inférieure est manifestement mieux en mesure qu'elle d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts fixés par la loi. Elle écartera donc les griefs de la recourante sur les choix opérés quant au tracé de la desserte industrielle, ceux-là se limitant à substituer une autre solution, de leur point de vue préférable, à celle, conforme à la loi, retenue par le Conseil d'État sur la base d'avis de spécialistes.

En conséquence, le grief de la recourante sera écarté.

6) Infondé, le recours sera rejeté.

Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- 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 13 septembre 2017 par Rieser Immo SA contre l'arrêté du Conseil d'État du 26 juillet 2017 ;

**au fond :**

le rejette ;

met un émoulement de CHF 1'000.- à la charge de Rieser Immo 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 Jacques Berta, avocat de Rieser Immo SA, au Conseil d'État, ainsi qu'à la fondation pour les terrains industriels de Genève, appelée en cause.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Thélin, Mmes Krauskopf et Junod, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :