

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/607/2018-AMENAG

ATA/1051/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 octobre 2018

dans la cause

RAMPINI & CIE SA

représentée par Me François Bellanger, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

FONDATION POUR LES TERRAINS INDUSTRIELS DE GENÈVE, appelée en cause

EN FAIT

- 1) Le 9 octobre 2015, le projet de plan directeur de zone de développement industriel et artisanal des Batailles n° 29975-540-526 (ci-après : projet de plan directeur ou PDZIBAT) en trois volets accompagné de son règlement directeur, a été établi par le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu depuis lors le département du territoire (ci-après : le département).

Ce projet concernait les terrains sis au sud et au nord des voies CFF, jusqu'à la route de Meyrin. Il prévoit notamment la création de dessertes industrielles, celle portant le n° 1 reliant le chemin des Batailles à la route du Nant d'Avril.

- 2) Rampini & Cie SA (ci-après : la société) est propriétaire de la parcelle n° 4'339 ainsi que bénéficiaire de droits de superficie sur les parcelles n^{os} 4'400, 4'285 et 4'415, toutes situées dans la commune de Vernier, à proximité immédiate du périmètre du projet de plan directeur.
- 3) Le 27 novembre 2015, le projet PDZIBAT a été mis à l'enquête publique, jusqu'au 6 janvier 2016.
- 4) Les 8 et 15 mars 2016, les conseils municipaux de Meyrin et de Vernier ont délivré des préavis favorables à ce projet de plan et règlement directeurs.
- 5) Du 27 mai au 27 juin 2016, le projet de plan directeur a été mis en procédure d'opposition.
- 6) Par pli recommandé du 27 juin 2016, la société y a formé opposition en concluant, principalement, à sa modification de manière à ce que la desserte industrielle n° 1 soit déplacée afin que la sortie sur la route du Nant-d'Avril se situe dans l'axe du chemin de Morglas.

L'adoption du projet de plan directeur constituait une atteinte à la garantie de la propriété des propriétaires des parcelles concernées, dont elle faisait partie et ne respectait pas le principe de la proportionnalité.

Le débouché de la desserte industrielle n° 1 sur la route du Nant-d'Avril, et non dans l'axe du chemin de Morglas, créerait une situation extrêmement dangereuse pour les usagers, puisque la configuration prévue dans le projet ZIBAT empêcherait la création d'un giratoire ou d'un carrefour à feu.

Le projet de plan directeur ne correspondait pas au plan guide T3 (ci-après : plan guide T3) de la zone industrielle de Meyrin, Satigny et Vernier (ci-après : ZIMEYSAVER) du 26 novembre 2014, qui prévoyait la sortie de la

desserte industrielle n° 1 sur la route du Nant-d'Avril, dans l'axe du chemin de Morglas.

- 7) Durant l'instruction de la procédure d'opposition, l'adoption du projet PDZIBAT a été échelonnée dans le temps et son périmètre scindé en deux parties.

Les parcelles sises au sud des voies CFF étaient désormais incluses dans le périmètre du projet de plan en trois volets et règlement directeurs de zone de développement industriel et artisanal des Batailles, partie sud n° 29975A-540-526 (ci-après : PDZIBAT-SUD), situé entre la route du Nant-d'Avril et les voies CFF, sur le territoire des communes de Vernier et Meyrin ; le règlement directeur était adapté en conséquence. Le solde du projet PDZIBAT qui portait sur les terrains sis au nord des voies CFF était suspendu.

- 8) Par deux arrêtés du 17 janvier 2018, le Conseil d'État a, d'une part approuvé le PDZIBAT-SUD, et, d'autre part, rejeté l'opposition faite par la société, dans la mesure où elle était recevable.

- 9) Le 19 février 2018, la société a interjeté recours contre ces deux arrêtés auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), en concluant, principalement, « sous suite de dépens », à leur annulation.

En vertu des art. 26 et 36 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), l'adoption du projet de plan directeur constituait une violation de la garantie de la propriété, le principe de la proportionnalité n'étant pas respecté.

Les parcelles n^{os} 4'339, 4'400 et 4'288 étaient directement et largement ouvertes sur la route du Nant-d'Avril, depuis laquelle on accédait à celles-ci, et à environ 160 m de son croisement avec l'actuel débouché du chemin de Morglas et la future desserte industrielle n° 1 prévue par le projet de plans directeurs de zone industrielle (ci-après : PDZI) des Batailles. Le croisement de ces trois voies d'accès à la zone, dont la conception actuelle était contraire au droit, risquait d'atteindre de manière excessive et disproportionnée à sa garantie de la propriété. L'atteinte consistait notamment à subir un danger concret lors de l'usage du chemin et des routes précitées pour accéder aux parcelles qu'elle occupait, et le ralentissement de sa vitesse commerciale au vu de l'impraticabilité du projet de carrefour giratoire « non standard » prévu par le département.

La variante de carrefour retenue, selon l'étude d'implantation datée du 8 avril 2015 et réalisée par Citec Ingénieurs Conseils SA, était un giratoire ovale qui ne répondait pas aux besoins de la zone. Selon cette étude, en cas de mise en œuvre de ce giratoire ovale, un camion semi-remorque de 17 m « était a priori le plus gros véhicule susceptible de devoir emprunter ce giratoire ». Cependant, la

société travaillait avec l'entreprise sous-traitante Friderici Spécial SA, qui effectuait le transport de machines et de matériel de chantier depuis son dépôt, sis chemin de l'Émeraude, jusqu'à ses chantiers. Les employés devaient alors conduire, par exemple, une centrale à béton avec silo à gravier d'une longueur totale de 28 m. Selon l'étude précitée, même pour des mouvements tout droits, les semi-remorques de 17 m utiliseraient les deux voies prévues dans ce giratoire, tant en entrée qu'en sortie ; deux véhicules ne pourraient pas circuler en parallèle selon une contre-expertise réalisée le 20 novembre 2017.

Aucune variante de giratoire ou carrefour à feu prévue ne permettait de résoudre pleinement la problématique d'un carrefour entre le chemin de Morglas et la route du Nant-d'Avril si le débouché de la desserte industrielle n° 1 n'était pas déplacé. Le giratoire prévu bloquerait inévitablement la circulation des trois axes concernés et mettrait en péril les activités des entreprises sises dans la zone dont fait partie l'intéressée.

Des bandes de présélection sur la route du Nant-d'Avril permettraient aux automobilistes de pouvoir tourner sur le chemin de Morglas ou sur la desserte industrielle n°1, mais au vu du très grand nombre de mouvements de voitures, camionnettes ou camions au sein du secteur de la zone industrielle de Meyrin et de Vernier, de telles présélections présentaient incontestablement un risque important en terme d'accidents de la route.

L'absence d'un carrefour direct entre la desserte industrielle n° 1 et le chemin de Morglas péjorait l'ensemble de l'organisation du quartier et des entreprises qui étaient implantées dans la zone industrielle, puisque ces voies constituaient des sorties principales de la zone ZIBAT, respectivement de la zone ZIMOGA, sur la route du Nant-d'Avril, et que ces sorties généraient un trafic important. L'absence de carrefour empêcherait la bonne fonctionnalité de la zone.

Le carrefour prévu dans l'étude d'implantation giratoire ou par bandes de présélection bloquerait l'ensemble de la zone et porterait sans conteste atteinte à sa vitesse commerciale, à l'inverse d'un débouché de la desserte industrielle n° 1 placé dans l'axe du chemin de Morglas.

- 10) Le 20 mars 2018, le département a présenté ses observations, concluant au rejet du recours et à la condamnation de l'intéressée aux frais de procédure.

La recourante n'était pas propriétaire de terrains qui se trouvaient dans le périmètre du PDZIBAT-SUD querellé et sur lesquels était prévue la desserte en cause. Bien que celle-ci débouchait sur la route du Nant-d'Avril, que l'intéressée empruntait dans le cadre de ses activités professionnelles, son droit de propriété ne serait pas atteint par le tracé de cette desserte.

Le principe de la proportionnalité interdisait toute limitation qui irait au-delà du but visé et exigeait un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés compromis.

Le choix de ne pas faire déboucher la desserte industrielle n° 1 dans l'axe du chemin de Morglas résultait d'une pesée de tous les intérêts en présence et de la prise en compte de la situation spécifique des parcelles alentour, en particulier les terrains inclus dans le périmètre PDZIBAT-SUD directement concernés par l'emprise de cette desserte industrielle. La parcelle n° 12'044 comprenait un bâtiment qui occupait presque toute sa surface et qui avait récemment fait l'objet d'une extension autorisée, il était alors plus judicieux et adéquat de prévoir la réalisation d'une desserte industrielle sur une parcelle qui ne nécessitait pas la démolition d'un bâtiment, soit une parcelle libre de toute construction.

Le plan guide T3 ne contenait pas de prescriptions, mais de simples intentions qui fixaient les orientations des aménagements futurs d'un secteur, lesquels devaient ensuite être traduits sous forme de plans et de règlement. Le PDZIBAT-SUD devait respecter l'objectif retenu par le plan guide T3, soit la réalisation d'une nouvelle desserte industrielle permettant de relier le chemin de Morglas et débouchant sur la route du Nant-d'Avril afin de desservir le secteur. Les modalités de sa mise en œuvre, notamment son tracé, avaient été précisées dans le cadre du PDZI après une pesée de tous les intérêts en présence.

Le projet de giratoire ne faisait l'objet d'aucun projet précis et n'était pas prévu par le PDZIBAT-SUD. L'horizon auquel un nouveau giratoire deviendrait nécessaire n'était pas encore défini, ce dernier dépendant du développement des zones industrielles concernées, de la création de la demi-jonction autoroutière de Vernier-Canada qui devrait entraîner une modification du trafic sur la route du Nant-d'Avril et de l'aménagement de cette route. Le type de giratoire n'était également pas encore arrêté.

L'étude permettait de faire ressortir un type d'aménagement, permettant à la fois de minimiser l'impact sur les parcelles adjacentes, d'effectuer tous les mouvements nécessaires avec tous les types de véhicules « standard » et d'offrir une capacité suffisante pour répondre à tous les scénarios de développement de la zone imaginés. Cette étude ne permettait pas de déterminer l'horizon de réalisation d'une telle infrastructure, ni d'exclure « la possibilité de réaliser en étape intermédiaire d'autres variantes de carrefour, notamment à feu ».

- 11) Le 24 avril 2018, la société a renoncé à formuler des observations, persistant dans ses conclusions.
- 12) Par acte du 15 juin 2018, la Fondation pour les terrains industriels de Genève (ci-après : FTI), propriétaire et promettant-acquéreur de plusieurs parcelles du plan directeur, appelée en cause à sa demande par décision du 8 mai

2018, a déposé ses observations concluant au rejet du recours de l'intéressée, à son déboutement de toutes autres, contraires ou plus amples conclusions, et à sa condamnation en tous les frais et « dépens ».

Le plan directeur querellé ne s'appliquait pas aux parcelles n^{os} 4'399, 4'400, 4'288 et 4'415, propriété de la recourante ou sur lesquelles elle détenait un droit de superficie. Celui-ci n'était alors pas susceptible de violer les droits à bâtir de la recourante, elle ne pouvait ainsi subir aucune expropriation matérielle ou formelle.

La construction de la desserte industrielle n° 1 dans l'axe du chemin de Morglas selon le souhait de la recourante nécessiterait la démolition du bâtiment sis sur la parcelle n° 12'044 de Meyrin et le projet de développement de la voirie de la commune de Vernier, parcelle n° 3'800, serait menacé. Le plan directeur tenait ainsi compte de tous les intérêts en assurant à la fois la desserte sur le secteur et en ménageant au mieux les droits des propriétaires impactés.

La société sous-traitante Friderici Spécial SA n'avait pas fait opposition par-devant le Conseil d'État au plan directeur querellé, ce qui dénotait qu'elle ne se sentait nullement lésée.

- 13) Le 23 juillet 2018, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.
- 14) Pour le reste, les arguments des parties seront, en tant que de besoin, repris dans la partie en droit ci-après.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, la société ayant fait opposition au plan litigieux, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 17 al. 3 et 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 qualité pour recourir appartient, outre aux parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée, à toute personne touchée directement par une décision qui a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 60 al. 1 let. a et b LPA ; ATA/986/2018 du 25 septembre 2018 consid. 3a).

S'agissant des voisins, la jurisprudence a indiqué que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y ait une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. La qualité pour recourir est en principe donnée lorsque le recours émane du propriétaire ou du locataire d'un terrain directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse (ATA/577/2014 du 29 juillet 2014). Les voisins peuvent ainsi recourir en invoquant des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts (ATF 110 Ib 398 consid. 1b p. 400 ; ATA/659/2018 du 26 juin 2018 consid. 4 ; ATA/214/2007 du 8 mai 2007 ; ATA/101/2006 du 7 mars 2006 ; ATA/653/2002 du 5 novembre 2002 ; ATA/35/2002 du 15 janvier 2002 et les références citées).

En l'espèce, la recourante est propriétaire de la parcelle n° 4'399 et bénéficie de droits de superficie sur les parcelles n^{os} 4'400, 4'288 et 4'415 sises au sud et hors du périmètre du projet PDZIBAT, dans sa version mise en procédure d'opposition. Celles-ci sont soit séparées du périmètre du projet par la route du Nant-d'Avril et une petite bande de terrain, soit se situent à une distance d'environ 100 m maximum de celui-ci. Sa qualité pour recourir doit ainsi être reconnue.

3. La recourante fait grief au Conseil d'État d'avoir adopté un plan ne tenant pas compte de la faisabilité, du bon fonctionnement et de la capacité de charge du giratoire projeté entre la route du Nant-d'Avril, le chemin de Morglas et la future desserte industrielle n° 1, et d'avoir abandonné le projet initial qui aurait permis de « créer un carrefour conforme au principe de proportionnalité » au profit d'un giratoire « non-standard », mettant en péril ses activités commerciales.
4. 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^{ème} journée du droit de la propriété, 2000, p. 10).

5. a. À teneur de l'art. 26 al. 1 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. La LZIAM 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 du secteur secondaire, ainsi qu'aux zones de développement d'activités mixtes, dévolues aux activités des secteurs secondaire et tertiaire, y compris les activités culturelles et festives (art. 1 al. 1 LZIAM dans sa teneur en vigueur depuis le 28 août 2013). 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).
6. En l'espèce, la question de la recevabilité du grief de violation du principe de la proportionnalité de l'atteinte qui serait portée à la garantie de la propriété de la recourante, s'agissant du type de giratoire choisi et du déplacement du débouché du chemin de Morglas, sera laissée ouverte, le grief étant manifestement infondé.

Le Conseil d'État a exposé en détail les éléments caractéristiques du secteur et les intérêts en présence, soit la volonté, en élaborant le plan, de déterminer une réservation minimale de terrain pour garantir les fonctionnalités souhaitées à long terme pour ce carrefour tout en minimisant l'impact sur les parcelles alentour, celle de la commune mais aussi celles de l'autre côté de la route du Nant-d'Avril. Ces considérations ont été effectuées dans le cadre du grand projet ZIMEYSAVER dont fait partie le périmètre du PDZIBAT-SUD. Finalement, le

choix a été fait sur la base des résultats d'une étude menée par des spécialistes de ces questions et a été approuvé par les préavis de la direction générale du génie civil.

La recourante ne fait que proposer une variante qui avait été envisagée dans l'élaboration du plan, mais qui n'a pas été retenue car elle portait notamment atteinte aux intérêts de la commune de Vernier et d'un propriétaire de parcelle directement concerné. Finalement, il sera relevé que le sous-traitant invoqué par la recourante ne s'est pas opposé au plan. Il n'est dès lors pas possible pour la recourante de se prévaloir d'une supposée lésion aux intérêts de celui-ci qui serait créée par le plan.

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 le grief de la recourante sur les choix opérés quant au type de giratoire prévu, celui-là se limitant à substituer une autre solution, de son point de vue préférable, à celle, conforme à la loi, retenue par le Conseil d'État sur la base d'avis de spécialistes.

7. Infondé, le recours doit être rejeté.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 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 19 février 2018 par Rampini & Cie SA contre les deux arrêtés du Conseil d'État du 17 janvier 2018 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de Rampini & 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 François Bellanger, avocat de Rampini & Cie 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, Mme Junod, MM. Pagan et Verniory, 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 :