

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 2 septembre 2011

**Projet de loi
modifiant la loi générale sur les zones de développement
industriel (LGZDI) (L 1 45)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi générale sur les zones de développement industriel, du 13 décembre 1984, est modifiée comme suit :

**Intitulé de la loi (nouvelle teneur)
Loi générale sur les zones de développement industriel ou
d'activités mixtes (LZIAM)**

Art. 1 (nouvelle teneur sans modification de la note)

¹ La présente loi 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 (ci-après « activités du secteur secondaire »), ainsi que des zones de développement d'activités mixtes, dévolues aux activités des secteurs secondaire et tertiaire, y compris les activités culturelles et festives.

² Les zones de développement d'activités mixtes comportent au minimum 60% des surfaces brutes de plancher dévolues à des activités du secteur secondaire.

Art. 2, al. 1, lettres a, d, e et f (nouvelle teneur), l et m (nouvelles), et al. 2 (nouveau)

¹ Les plans directeurs des zones de développement industriel ou d'activités mixtes prévoient notamment :

- a) 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;
- d) les étapes successives d'équipement et d'occupation des terrains compris dans la zone;
- e) la destination particulière des différentes parties de la zone;
- f) les aires et écrans de verdure propres à masquer la zone et à en assurer l'intégration au site environnant;
- l) la fixation d'un indice d'utilisation du sol minimal;
- m) au besoin, l'obligation de réaliser les gabarits prévus.

² S'agissant des zones de développement d'activités mixtes, les plans directeurs peuvent prévoir un pourcentage minimum d'activités secondaires supérieur à celui de l'article 1.

Art. 3, lettre a (nouvelle teneur)

Le règlement directeur des zones de développement industriel ou d'activités mixtes fixe notamment :

- a) toutes les conditions nécessaires à la réalisation de l'équipement et de l'aménagement de la zone;

Art. 4, al. 1, lettre b (nouvelle teneur)

¹ Dans les zones de développement industriel et les zones de développement d'activités mixtes, le Conseil d'Etat peut, en vue de la délivrance de l'autorisation de construire, autoriser l'application des normes de la zone industrielle ou de la zone de développement d'activités mixtes au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987. Cette décision est subordonnée à l'approbation préalable :

- b) des conditions particulières applicables au projet présenté, dont le prix du terrain agréé sur la base des prix admis dans la zone concernée, et, s'agissant des zones de développement d'activités mixtes, des loyers des locaux industriels ou artisanaux répondant à un besoin d'intérêt général.

Art. 6, al. 1, lettre b (nouvelle teneur)

¹ Les propriétaires ou superficiaires sont tenus de participer aux frais d'équipement et d'aménagement publics de la zone, comprenant notamment :

- b) le coût des travaux d'infrastructure (voies et canalisations publiques) et des mesures d'intégration au site telles qu'arborisation et création d'écran de verdure, à l'exclusion des coûts d'entretien ultérieurs, par le paiement d'une taxe proportionnelle à la surface de leurs terrains ou à la surface brute de plancher compris dans le périmètre de la zone.

Art. 7, lettre b (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat peut confier à la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) le mandat :

- b) de gérer les zones de développement industriel et les zones de développement d'activités mixtes.

Chapitre III Mise en valeur des zones de développement industriel et des zones de développement d'activités mixtes (nouvelle teneur)

Art. 8, lettre b (nouvelle teneur)

Est déclaré d'utilité publique, au sens de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, l'acquisition :

- b) de tous les immeubles compris dans la zone de développement industriel, respectivement dans la zone de développement d'activités mixtes, au fur et à mesure de sa mise en valeur.

Art. 10 (nouvelle teneur sans modification de la note)

L'Etat 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. 11 (nouvelle teneur sans modification de la note)

Ce droit de préemption a pour but de favoriser la mise en valeur et la densification 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. 20 Dispositions transitoires (nouveau)***Modifications du <date d'adoption de la modification, à compléter ultérieurement>***

Les modifications de la loi intervenues le ... <date d'adoption de la modification, à compléter ultérieurement> ne sont pas applicables aux zones de développement industriel adoptées avant cette date.

Art. 2 Modifications à une autre loi

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (L 1 30), est modifiée comme suit :

Art. 13, al. 1, lettre b (nouvelle teneur)

¹ L'affectation et le régime d'aménagement des terrains compris à l'intérieur d'une ou plusieurs zones peuvent être précisés par divers types de plans et règlements, à savoir :

- b) les plans et règlements directeurs des zones de développement industriel ou d'activités mixtes et les plans localisés de quartier visés par la loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes, du 13 décembre 1984;

Art. 19, al. 6 (nouvelle teneur), al. 7 (nouvelle sous-note et nouvelle teneur)***Zone aéroportuaire***

⁶ La zone aéroportuaire est réservée aux constructions et installations aéroportuaires. Les constructions qui y sont édifiées sont soumises aux dispositions de la loi sur les constructions et les installations diverses relatives à la zone industrielle. Un droit de préemption est institué au profit de l'Etat sur les immeubles compris dans cette zone. Les modalités de son exercice sont celles fixées par les articles 10 à 12 de la loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes, du 13 décembre 1984.

Zones d'activités mixtes

⁷ Dans des périmètres déterminés, le Grand Conseil peut créer une zone à bâtir, répondant aux normes de l'une des quatre premières zones de construction, affectée à des besoins particuliers notamment dans le domaine des activités. Dans la mesure où cette zone prévoit une mixité d'activités, le plan de zone fixe la nature de celles-ci, leur implantation ou à défaut leur répartition par rapport aux possibilités constructives offertes par la zone. Un plan localisé de quartier, au sens de l'article 1 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929, ou un plan directeur, au sens de l'article 2 de la loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes, du 13 décembre 1984, fixe les modalités d'aménagement de la zone.

Art. 30 (nouvelle teneur)

Les zones de développement sont régies, selon leur affectation, par la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, et par la loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes, du 13 décembre 1984.

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Motivations et explications générales

Contexte

Le présent projet de loi instaure un nouveau type de zone d'activités (soit la "zone de développement d'activités mixtes"), dans le but de favoriser la mixité entre les activités secondaires et tertiaires et d'assurer ainsi une densification des espaces disponibles et une meilleure intégration des activités aux zones urbanisées.

Genève dispose d'un secteur secondaire dynamique et diversifié qui participe activement à la solidité et l'attractivité socio-économique du canton. Ce secteur couvre aussi bien les activités artisanales et industrielles traditionnelles que l'industrie d'exportation à haute valeur ajoutée.

La loi actuelle traduit la volonté du législateur de soutenir et conserver un secteur secondaire dans un canton fortement tertiarisé, grâce à des instruments forts de planification et de gestion des zones industrielles, tels que les droits d'expropriation et de préemption, lesquels permettent l'aménagement et l'utilisation rationnelle de la zone industrielle ainsi que le contrôle des prix des terrains et des droits de superficie.

Ces instruments ont permis le développement d'un secteur secondaire dynamique à Genève. Ils ont été et demeurent indispensables au maintien des activités artisanales et d'industries traditionnelles sur le territoire genevois ainsi qu'au développement de nouveaux pôles d'excellence, comme l'horlogerie ou les biotech. C'est pourquoi il est essentiel de pouvoir bénéficier de ces instruments dans la nouvelle zone de développement d'activités mixtes, tout en prenant en compte la logique économique propre aux activités tertiaires.

Enjeux de la nouvelle zone de développement d'activités mixtes

La création d'une nouvelle zone d'activités répond à des contraintes croissantes sur le territoire genevois. D'une part, il faut rappeler que le canton connaît une pénurie sérieuse d'espaces industriels et artisanaux, aussi bien pour le développement des entreprises déjà présentes sur le territoire que pour l'accueil de nouvelles PME. Cette situation est aggravée par la nécessité de devoir reloger un nombre important d'entreprises actuellement sises dans le secteur Praille-Acacias-Vernets, et ce de manière provisoire ou définitive.

D'autre part, l'exiguïté du territoire genevois exige une densification accrue des zones industrielles, aussi bien existantes que futures. Il s'agit là d'un processus complexe, coûteux et de longue haleine. La densification génère des surcoûts de construction que les entreprises du secondaire ne peuvent pas toujours assumer. La recherche de solutions de densification dans un secteur déjà bâti requiert souvent un temps considérable et parfois même un espace transitoire qui est rarement disponible dans l'immédiat.

Par ailleurs, le canton souhaite développer de nouvelles urbanisations répondant à des critères élevés de qualité et de durabilité. Ce souhait s'applique également aux zones d'activités, qui doivent assumer des fonctions d'intégration dans un paysage plus ou moins urbain et de qualité de vie pour leurs utilisateurs. Ces exigences ont également un prix, répercuté notamment sur la taxe d'équipement.

Le coût de la densification représente actuellement un véritable obstacle à cette dernière. Or, ce projet de loi autorise une nouvelle mixité entre activités tertiaires et secondaires afin de dégager les plus-values nécessaires aux investissements à la base de toute densification, et d'exploiter ainsi le potentiel de densification existant dans un certain nombre de zones industrielles. Cette nouvelle mixité devra ainsi favoriser la localisation d'activités secondaires, la densification ainsi que la qualité de l'aménagement des zones d'activités.

La mixité entre activités secondaires et tertiaires

Limites de la loi actuelle

La loi actuelle (LGZDI) autorise dans les zones de développement industriel les activités secondaires dans un sens large, en incluant les fonctions tertiaires (planification, informatique, commercialisation, distribution, etc.) directement liées à l'activité industrielle ou artisanale de l'entreprise. En d'autres termes, ces activités doivent permettre de poursuivre le but social de l'entreprise, lequel doit correspondre à une activité industrielle ou artisanale, soit la fabrication de biens matériels et immatériels.

Plus précisément, le Conseil d'Etat a défini dans des directives les limites et conditions dans lesquelles les activités tertiaires liées à une entreprise du secteur secondaire peuvent être admises en zone industrielle, par la voie ordinaire ou par voie dérogatoire (annexe 3). Dans un arrêt récent, le Tribunal administratif a par ailleurs donné une notion large de l'industrie, en précisant que cette dernière ne se limite pas au travail et à la transformation de la matière mais s'étend à l'ensemble des opérations qui concourent à la production et la circulation des richesses; il rappelle ainsi que l'activité peut être par exemple administrative, pour autant qu'elle reste en relation avec la vocation industrielle de la société (ATA/518/2010 - annexe 4).

Cela étant, si la LGZDI autorise les entreprises à vocation industrielle ou artisanale à déployer des activités tertiaires en lien direct avec cette vocation, elle ne permet pas, dans la règle, une mixité d'activités caractérisée par la présence - dans la même zone - d'entreprises du secteur secondaire et d'entreprises du secteur tertiaire. Cette règle peut certes souffrir de quelques exceptions, mais les zones d'activités mixtes qui en découlent restent des exceptions, et surtout ne peuvent en aucun cas bénéficier des instruments de planification - très utiles - tels que les droits d'expropriation et de préemption.

Nouvelle mixité (zone de développement d'activités mixtes)

La modification de loi proposée introduit une nouvelle forme de mixité, en autorisant la présence d'entreprises tertiaires, et non plus seulement d'activités tertiaires liées à une entreprise secondaire. L'objectif est de favoriser la densification des zones d'activités, en assurant une proportion obligatoire d'activités secondaires et en offrant à des entreprises tertiaires la possibilité de s'établir dans la zone de façon complémentaire et intégrée.

Afin d'éviter le développement du tertiaire au détriment du secondaire, la nouvelle loi prévoit de fixer un pourcentage minimum de 60% d'activités secondaires dans chaque zone de développement d'activités mixtes. La fixation d'un pourcentage minimum est par ailleurs essentielle pour justifier de l'utilisation dans ces zones des instruments de planification et de gestion jusqu'alors dédiés exclusivement à la zone de développement industriel, soit les droits d'expropriation et de préemption qui – pour rappel – permettent l'aménagement et l'utilisation rationnelle de la zone ainsi que le contrôle des prix des terrains et des droits de superficie.

A noter enfin que le pourcentage d'activités secondaires minimum sera dans chaque zone affiné en fonction de chaque projet à travers l'autorisation de construire, et que le contrôle des prix s'effectuera naturellement sur la base de prix de référence différents selon qu'il s'agisse d'activités secondaires ou tertiaires.

II. Commentaire article par article

Le présent commentaire se limitera ici aux dispositions significatives de la présente modification législative, sans aborder celles pour lesquelles les modifications apportées relèvent d'un simple toilettage.

Titre

La loi régira désormais la réglementation générale de deux types de zones, à savoir les zones de développement industriel, d'une part, et les zones de développement d'activités mixtes, d'autre part. Il paraît dès lors opportun de modifier son titre.

Art. 1

L'objectif de mixité recherché par la création des zones de développement d'activités mixtes consiste à faire en sorte que des entreprises du secteur secondaire nécessitant des mesures de protection par le biais d'un contrôle des prix du terrain puissent côtoyer des activités du secteur tertiaire, ce dernier incluant le cas échéant les activités culturelles et festives (al. 1). Une part prépondérante minimale de 60% (al. 2), que l'autorité de planification cantonale peut décider ponctuellement d'augmenter (cf. art. 2 al. 2), est réservée aux activités du secteur secondaire.

Dans l'hypothèse où l'autorité de planification cantonale ne souhaiterait pas accorder de prépondérance aux activités du secteur secondaire, les zones d'activités mixtes de type ordinaire (art. 19. al. 7 LaLAT) sont à sa disposition.

Enfin, il sied de garder la possibilité de prévoir des zones exclusivement destinées à des activités industrielles fortement gênantes. C'est pourquoi les zones de développement industriel et les zones industrielles ordinaires sont maintenues telles quelles, ces dernières pouvant toutefois se voir assorties, au besoin, d'une mention spéciale y autorisant le déploiement d'activités festives ou culturelles.

En fin de compte, l'autorité de planification cantonale disposera, pour les activités, d'une palette de zones qu'elle pourra utiliser au gré des différentes situations et des objectifs recherchés.

Art. 2, al. 1, lettres l et m (nouvelles), et al. 2 (nouveau)

Si l'on veut densifier les zones d'activités en général (zone mixtes au sens de l'art. 19 al. 7 LaLAT, zones de développement industriel et zone de développement destinées à des activités), il convient de fixer dans les plans directeurs des exigences allant en ce sens. Tel est le cas de la fixation d'un indice d'utilisation du sol minimal et de l'obligation de réaliser les gabarits prévus, cette dernière exigence n'existant actuellement que pour les règlements spéciaux prévus par l'art. 10 LCI.

Art. 4

Une part prépondérante étant laissée aux activités industrielles, il se justifie de maintenir telle quelle cette disposition, qui prévoit des conditions spéciales incluant un contrôle des prix de terrains pour favoriser ce type d'activités, ce qui facilite également l'exercice du droit de préemption.

S'agissant toutefois des zones de développement d'activités mixtes, il convient en outre de prévoir des conditions particulières concernant les loyers des locaux artisanaux ou industriels répondant à un besoin d'intérêt général, de sorte que ces locaux soient effectivement accessibles aux entreprises concernées.

Art. 6, al. 1, lettre b (nouvelle teneur)

De plus en plus fréquemment, les plans directeurs se réfèrent aux m² de surfaces brutes de plancher pour fixer la taxe d'équipement. A l'heure de la densification des zones d'activités, cette référence paraît plus judicieuse que celle de la surface des terrains proprement dite. Il y a dès lors lieu de tenir compte de cette évolution, en laissant à l'autorité de planification la liberté de choisir le critère le plus adéquat, qui sera le plus souvent celui de la surface brute de plancher lorsque l'IUS dépasse 1,0.

Art. 20 (disposition transitoire)

Afin d'éviter toute confusion pour les non-initiés, il est important de spécifier expressément dans la loi que les présentes modifications n'affecteront que les futures zones et non pas les zones actuelles, sauf adaptation de celles-ci par le biais d'une modification de zone en bonne et due forme.

Art. 19 al. 7 LaLAT

La disposition de la LaLAT créant des zones d'activités mixtes n'avait pas d'entête, dénommant spécifiquement cette catégorie de zone. Cette lacune sera désormais comblée.

Les autres modifications relèvent de toilettages.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges financières (amortissements et intérêts) en fonction des décaissements prévus*
- 2) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*
- 3) *Directives du Conseil d'Etat concernant les activités admises en zone industrielle, de décembre 2007*
- 4) *Arrêt du Tribunal administratif du 3 août 2010, ATA/518/2010.*

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Gambie (D 1 05) - Dépense nouvelle d'investissement

PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIÈRES (AMORTISSEMENTS ET INTÉRÊTS) EN FONCTION DES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS

Projet de loi modifiant la loi générale sur les zones de développement industriel (L. 1 45)

Projet présenté par le département des affaires régionales, de l'économie et de la santé

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Investissement brut	0	0	0	0	0	0	0	0
- Recette d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
Investissement net	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun								
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun								
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun								
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun								
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun								
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des charges financières	0	0	0	0	0	0	0	0
Intérêts	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements	0	0	0	0	0	0	0	0
		2.875%						
charges financières récurrentes								

Signature du responsable financier

Date : 14.6.2011

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle
PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

Projet de loi modifiant la loi générale sur les zones de développement industriel (L 1 45)

Projet présenté par le département des affaires régionales, de l'économie et de la santé

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Résultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en personnel [30] <small>(augmentation des charges de personnel, formation, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Dépenses générales [31] <small>(matériel, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicules, entretien, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en matériel et véhicule	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment <small>(fiédes (eau, électricité, combustibles), conciergerie, entretien, location, assurances, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32-33] <small>intérêts (report tabeasu)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements (report tabeasu)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] <small>Dédommagement collectivité publique (352) Provision [338] (préciser la nature) Octroi de subvention ou de prestations [36] <small>(subvention accordée à des tiers, prestation en nature)</small></small>	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40-41+43+45+46] <small>(augmentation de revenus (impôts, émouvements, taxes), subventions reçues, dons ou legs)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] <small>(revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Retour sur investissement (pour les projets informatiques)	0	0	0	0	0	0	0	0
RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT <small>(charges - revenus - retour sur investissement)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Remarques :								
Signature du responsable financier :								
Date : 14. 6. 2011.								

***DIRECTIVES CONCERNANT LES ACTIVITES ADMISES
EN ZONE INDUSTRIELLE***

Décembre 2007

DIRECTIVES CONCERNANT LES ACTIVITES ADMISES EN ZONE INDUSTRIELLE

PREAMBULE

Les conditions d'ouverture des zones industrielles à d'autres affectations ont fait l'objet d'une directive du Conseil d'Etat en 1992.

Compte tenu de l'évolution du secteur industriel et de sa dépendance de plus en plus étroite envers les nouvelles technologies, compte tenu également de l'évolution sensible vécue dans les secteurs technologiques depuis 1992 et sur la base de demandes concrètes parvenues aussi bien auprès de la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) et du département de l'économie et de la santé (DES), le groupe de travail - département du territoire (DT), département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), DES et FTI - a proposé de compléter les mesures destinées à renforcer l'attractivité des zones industrielles, suite à la décision du Conseil d'Etat, protocolée dans l'extrait du procès-verbal de sa séance du 17 mai 2006, intitulé "Zones industrielles du canton de Genève – état de situation de la gestion des zones industrielles du canton par la Fondation pour les terrains industriels de Genève".

Dans le souci constant de sauvegarder et de promouvoir les développements technologique, industriel et artisanal dans le canton ainsi que de conserver des activités économiques diversifiées, la mise à disposition de terrains et de locaux adéquats constitue une condition indispensable. Le maintien et l'amélioration de la capacité d'accueil des zones industrielles restent dépendants d'un contrôle strict de la compatibilité des activités admises.

Par un extrait du procès-verbal du 21 février 2007, le Conseil d'Etat a approuvé les nouvelles directives du Conseil d'Etat sur les activités admises en zone industrielle.

1. Règles générales :

- 1.1 Les zones industrielles sont destinées à des activités économiques à vocation industrielle, artisanale ou technologique.
- 1.2 Les activités de stockage ou d'entreposage, sans transformation de produits ou marchandises de poids ou de dimensions particulièrement élevés, peuvent être également admises principalement dans les parties reliées au chemin de fer des zones industrielles.
- 1.3 Les entreprises admissibles dans les zones industrielles peuvent y installer des bureaux si ceux-ci sont nécessaires au déploiement de leur(s) activité(s) principale(s).
- 1.4 Des logements ne peuvent être aménagés dans les zones industrielles que s'ils sont nécessaires à assurer la garde ou la surveillance des bâtiments pour des raisons de sécurité ou de salubrité.

2. Secteur de haute technologie :

- 2.1 Le secteur désigne, du point de vue de la destination des zones industrielles, des entreprises qui conçoivent, développent, produisent ou transforment des biens matériels ou des biens immatériels.
- 2.2 Pour être admises en zone industrielle, de telles entreprises doivent, de manière prépondérante, concevoir, développer, produire ou transformer des biens matériels ou immatériels et ne procéder qu'à titre accessoire à la commercialisation de tels biens.

2.3 Seront retenues en priorité les entreprises qui :

- sont créatrices d'emplois dans le canton de Genève,
- recourent majoritairement, en termes d'emplois, à des collaborateurs dotés de formations ou d'expériences de techniciens ou d'ingénieurs,
- possèdent au sein de leur clientèle une part importante d'entreprises proprement industrielles,
- installent des unités de recherche et développement,
- dont l'activité s'exerce à l'aide de technologies avancées et apporte une forte valeur ajoutée,
- s'engagent à respecter des critères élevés de performances (énergie, bruit, éco-mobilité des collaborateurs, émissions rayonnantes, eau, déchets, transports de marchandises).

2.4 Dans les zones industrielles gérées par la FTI, celle-ci indiquera dans les contrats de droit de superficie un coût de mise à disposition du terrain qui tienne compte du type d'activité réalisé selon un barème établi par la FTI.

3. Exceptions :

- 3.1 Il est admissible que les centres de formation et de perfectionnement professionnels liés aux activités mentionnées ci-dessus puissent s'installer en zone industrielle. La formation et le perfectionnement professionnels jouent en effet un rôle de toute première importance dans les secteurs technologiques car l'évolution des technologies intervient avec une rapidité telle, qu'il est nécessaire de disposer d'une formation de base performante et de remettre ses connaissances constamment à jour.

La spécialisation des entreprises empêche fréquemment de petites et moyennes industries d'accueillir des apprentis, faute de pouvoir leur offrir un programme suffisamment vaste ou diversifié de possibilités de formation. Dès lors, des formations en emploi inter-entreprises sont à développer. De plus, la formation et le perfectionnement professionnels dans les secteurs technologiques doivent pouvoir être, dans la mesure du possible, dispensés sur les lieux mêmes des activités.

- 3.2 Dans le double objectif de réduire les mouvements pendulaires et d'accroître le bien-être des utilisateurs des zones industrielles (travailleurs, clients, fournisseurs), un régime d'exception peut également être conféré à certaines entreprises prestataires de services utiles aux utilisateurs des zones.

A titre d'exemple, le régime d'exception pourra être accordé en faveur de tea-rooms, cafés, restaurants, brasseries, agences de distribution de tabacs et journaux, guichets bancaires, fitness, offices postaux, garderies d'enfants, épiceries/self service, etc.

4. Procédure :

- 4.1 Le DES décidera de conférer un régime d'exception à des entreprises du secteur de la formation et de perfectionnement professionnels ou du secteur des services destinés aux utilisateurs des zones industrielles lorsqu'un intérêt économique ou social est établi et sur la base d'un dossier de candidature constitué par la FTI et sur préavis de celle-ci.
- 4.2 Les compétences respectives des DCTI, DT, et du département des institutions ainsi que du Conseil d'administration de la FTI demeurent réservées.

Décembre 2007

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/161/2009-LCI

ATA/518/2010

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 3 août 2010

1^{ère} section

dans la cause

**DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE
L'INFORMATION**

et

IMPLENIA DEVELOPMENT S.A.

représentée par Me François Bellanger, avocat

contre

FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS DE QUARTIERS ET D'HABITANTS

représentée par Me Pierre Bayenet, avocat

et

**COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE
ADMINISTRATIVE**

EN FAIT

1. Par requête datée du 15 mai 2003 et enregistrée le 28 mai 2003 sous dossier DD 98'541, Zschokke Développement S.A. a requis l'autorisation de construire un bâtiment industriel ainsi que des dépôts et des parkings en sous-sol, sur la parcelle 155 feuille 7 de la commune de Lancy, alors propriété de Zschokke Entreprise Générale S.A.

Ce bâtiment était destiné à accueillir l'ensemble du personnel administratif et technique des sociétés du groupe Zschokke. Le 30 juin 2006, Zschokke Développement S.A. a été radiée du registre du commerce car elle a été absorbée par Implenia Real Estate S.A., devenue depuis Implenia Development S.A. (ci-après : Implenia).

2. La parcelle en cause est située en zone de développement industriel et artisanal, la zone de fond étant la 5^e zone de constructions. Elle est régie par le plan localisé de quartier n° 29'234A-543, adopté par le Conseil d'Etat le 5 mars 2003 (ci-après : PLQ) et actuellement en force. Il prévoit l'implantation d'une construction de R+4+S sur la plus grande partie de la parcelle avec une surface brute de plancher (ci-après : SBP) de 19'930 m² ainsi qu'un bâtiment d'un seul niveau de 400 m² au plus. Le gabarit du bâtiment est limité à 21 mètres, étant précisé que les superstructures sont autorisées.

Ce plan fixe également un taux de référence pour les places de parking en sous-sol à 159 places pour les utilisateurs des futurs bâtiments et 80 places pour les visiteurs, soit en principe un total de 239 places de stationnement, le nombre total de places ne pouvant en tout état dépasser 290 places.

3. Par arrêté du 21 janvier 2004, le Conseil d'Etat a autorisé l'application des normes de la zone industrielle au bâtiment à construire sous dossier DD 98'541.
4. Par décisions du 30 janvier 2004, publiées le 4 février 2004 dans la Feuille d'Avis Officielle (ci-après : FAO), le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL) dont les compétences en la matière ont été reprises depuis lors par le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI), a accordé l'autorisation de construire sollicitée de même qu'une autorisation de démolir M 5288. Le même jour, une autorisation d'abattage d'arbres a également été délivrée.

Ces autorisations n'ont pas fait l'objet de recours et sont aujourd'hui en force.

5. Dans le courant de l'année 2005, des contacts ont eu lieu entre Zschokke Développement S.A. et Procter & Gamble International Operations S.A. (ci-

après : Procter & Gamble), qui cherchait un bâtiment d'une certaine importance, à proximité de ses bâtiments actuels, pour regrouper une partie de son personnel, suite notamment à l'achat des sociétés Wella et Gilette.

6. Procter & Gamble, dont le but social consiste à « fabriquer, importer, exporter, acheter, vendre, distribuer, emballer, transformer et s'occuper de manière générale du commerce des produits finis, sous-produits, produits semi-finis, substances et matériaux de toute sorte, notamment dans le domaine des détergents, produits d'entretien pour tissus et vêtements, produits d'entretien ménager, couches-culottes, serviettes hygiéniques et autres produits à base de papier, produits de soin et d'hygiène corporelle, produits cosmétiques, produits alimentaires, produits chimiques, médicaments, produits pharmaceutiques, médicaments en vente libre et produits similaires », s'est en particulier intéressée au bâtiment visé par l'autorisation de construire N° DD 98'541.
7. Dans ce cadre, Procter & Gamble a pris contact avec différents services de l'Etat, de même qu'avec la Fondation pour les terrains industriels (ci-après : FTI) en vue de déterminer quelles étaient les démarches pour pouvoir s'y installer.
8. A cette fin, Procter & Gamble a écrit le 1^{er} juillet 2005 à la FTI en rappelant que, s'il était vrai que la recherche de base de toutes ses marques s'effectuait dans les laboratoires dont disposait la société autour du globe, un des rôles spécifiques du siège régional de Genève était la gestion du développement commercial de tous les produits. En conséquence, bien qu'il n'y ait pas de laboratoire avec éprouvettes et blouses blanches, beaucoup d'innovations commerciales et de développements seraient effectués et gérés depuis le Petit-Lancy. L'activité de la société étant évolutive, il était difficile de prévoir avec exactitude quelle proportion d'employés serait dévolue à des tâches non-administratives. Selon une estimation conservatrice, une proportion de 25 % des emplois prévus dans ce bâtiment, soit environ deux cents personnes sur huit cents, serait constituée d'ingénieurs et de techniciens dont les activités ne seraient pas purement administratives. Selon les prévisions, 35 % des surfaces occupées seraient consacrés à des fonctions non-administratives.
9. Par pli du 21 juillet 2005, Procter & Gamble a interpellé directement le Conseil d'Etat en joignant copie du courrier adressé à la FTI afin de s'assurer que son installation dans le bâtiment précité interviendrait dans le respect de la loi.

Le site actuel de Procter & Gamble, situé déjà au Petit-Lancy, resterait le siège principal et le centre administratif à Genève alors que dans le nouveau bâtiment prendraient place la gestion du développement des connaissances, les recherches marketing, le stockage des produits industriels, ainsi que la gestion de la qualité et de la sûreté des produits et l'information technique des produits industriels. Ce deuxième site au Grand-Lancy aurait l'avantage de permettre à la société de remplir ses engagements en matière de mobilité douce.

10. Après différents contacts avec Procter & Gamble, le 2 septembre 2005 la FTI a adressé un courrier au DCTI.

Une partie des activités de Procter & Gamble était conforme à l'affectation de la zone industrielle et artisanale. Il s'agissait notamment des laboratoires de recherche sur le comportement du consommateur, nécessitant, d'une part, le stockage de marchandises et, d'autre part, la mise en place de zones importantes pour simuler les espaces de vente en vue de tester les produits, les activités des ingénieurs spécialisés dans le « design » et la conception et l'organisation des réseaux de distribution des produits industriels, ainsi que le service informatique.

L'usage du futur bâtiment serait conforme à l'affectation de la zone de développement industriel et artisanal, pour autant que les trois conditions suivantes soient remplies : toutes les activités administratives devaient être concentrées dans le bâtiment dont disposait déjà Procter & Gamble, la société s'engageait à orienter toutes les activités de recherche et techniques dans le futur bâtiment et il y aurait une prépondérance de ce type d'activités dans celui-ci.

11. Par pli du 28 septembre 2005, la FTI a confirmé à Procter & Gamble qu'elle préavisait favorablement sa demande d'implantation en zone de développement industriel et artisanal en reprenant les conditions insérées dans son courrier du 2 septembre 2005 au Conseil d'Etat. En conséquence, les affectations des surfaces dans le bâtiment en cause devaient lui être soumises avec précision afin qu'elle puisse se déterminer sur leur compatibilité avec la zone. La position des différents départements était réservée.
12. Le 25 octobre 2005, la société a répondu à la FTI en manifestant sa volonté de respecter les conditions qu'elle avait posées dans son courrier du 2 septembre 2005.
13. Dans un courrier du 23 novembre 2005 adressé à Procter & Gamble, le Conseil d'Etat, prenant en compte les éléments fournis par la société, a estimé que l'implantation de cette dernière dans le nouvel immeuble était conforme aux dispositions légales et réglementaires régissant la zone industrielle.
14. Entre-temps, par requête du 4 octobre 2005, enregistrée le 11 du même mois sous dossier DD 98'541/2, Zschokke Développement S.A. a sollicité la délivrance d'une autorisation de construire complémentaire ayant l'objet suivant :
- modification de la disposition intérieure des deux niveaux de sous-sols ;
 - modification des façades nord, est et sud au niveau du rez-de-chaussée et d'un élément vertical de la façade ouest ;
 - création d'un niveau de liaison en attique dans le bâtiment B entre les bâtiments A et C et suppression des puits de lumière.

15. Dans le cadre de l'instruction de cette requête, les préavis suivants ont, en particulier, été recueillis :
- la commune a rendu un préavis favorable en date du 8 novembre 2005 ;
 - la FTI s'est déclarée favorable aux modifications du projet initial le 1er novembre 2005 ;
 - la direction de l'aménagement du territoire a rendu un préavis favorable aux conditions d'équipement émises dans le cadre de l'autorisation initiale, réservant pour le surplus le préavis de la FTI.
16. L'autorisation requise a été délivrée par décision du DCTI du 30 janvier 2006, publiée dans la FAO du 3 février 2006.

Dans le procès-verbal du comité de direction du DCTI du 30 décembre 2006, référence était faite au courrier du Conseil d'Etat du 23 novembre 2005 jugeant l'implantation de Procter & Gamble compatible avec les dispositions légales régissant la zone industrielle.

17. Par acte du 6 mars 2006, la Fédération des associations de quartiers et d'habitants (ci-après : FAQH) a recouru auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions, devenue depuis lors la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : la commission), contre cette autorisation complémentaire de même que contre le courrier du Conseil d'Etat du 23 novembre 2005, qu'elle qualifiait de décision, concluant à leur annulation.

La « décision » du Conseil d'Etat constituait une dérogation inadmissible et illégale à l'affectation de la zone industrielle. Quant au projet, il contreviendrait aux normes de l'environnement, dans la mesure où le nombre d'emplois allait quadrupler dans le périmètre concerné et qu'aucune étude d'impact n'avait été réalisée sur le nombre de places de parking qui allait diminuer fortement au détriment du voisinage. Enfin, l'attique ne paraissait pas conforme au PLQ.

18. Dans leur réponse conjointe du 21 avril 2006, Zschokke Développement S.A. et Zschokke Entreprise Générale S.A. ont contesté la recevabilité du recours et de la lettre du 7 mars 2006, faute pour la FAQH d'avoir respecté le délai de recours ; elles ont également contesté la recevabilité du recours en tant qu'il visait une « décision » du Conseil d'Etat ; enfin, la FAQH n'avait pas qualité pour recourir. Sur le fond, les intimées ont conclu subsidiairement au rejet du recours.
19. Par décision du 8 septembre 2006, notifiée aux parties par pli recommandé du 22 du même mois, la commission a déclaré irrecevable le recours de la FAQH.

-
20. Le 23 octobre 2006, la FAQH a recouru contre cette décision auprès du tribunal de céans.
21. Par arrêt du 24 avril 2007 (ATA/190/2007), le Tribunal administratif a admis le recours de la FAQH et renvoyé la cause à la commission pour nouvelle décision sur le fond, à savoir sur le bien fondé de l'autorisation de construire complémentaire, ainsi que sur la qualification juridique du courrier émanant du Conseil d'Etat daté du 23 novembre 2005 et, cas échéant, son caractère nul.
22. Le 30 mai 2007, Implenia a interjeté contre cet arrêt un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, qui l'a rejeté par arrêt du 28 novembre 2007 (Arrêt du Tribunal fédéral 1_C 141/2007). La procédure a donc été renvoyée à la commission, qui en a repris l'instruction pour statuer au fond.
23. Entre-temps, le 17 août 2007, le DCTI a délivré à Implenia un permis d'occuper provisoire en réservant l'examen, par les autorités compétentes, de toute demande d'autorisation qu'impliquait l'exploitation ou l'utilisation conformément à leur destination, des constructions ou installations autorisées.
24. Au cours de l'audience d'instruction du 25 janvier 2008, il s'est avéré que dans l'intervalle deux nouvelles autorisations de construire avaient été accordées :
- DD 98541/3-5 du 8 décembre 2006 portant sur la modification des aménagements intérieurs du bâtiment.
 - DD 98541/4-5 du 31 août 2007 portant sur la modification des canalisations extérieures et des aménagements extérieurs ainsi que sur la construction de garages à vélos, de murets et de clôtures.

Ces deux autorisations n'ont fait l'objet d'aucun recours et sont entrées en force.

25. Par décision du 3 décembre 2008, communiquée aux parties par pli recommandé le 17 décembre 2008 et notifiée au DCTI le lendemain, la commission a annulé l'autorisation de construire complémentaire DD 98541/2 et constaté la nullité de la « décision du Conseil d'Etat » du 23 novembre 2005.

La lettre du Conseil d'Etat du 23 novembre 2005 devait être qualifiée de décision, dans la mesure où elle avait pour effet d'accorder une dérogation à l'affectation prévue par le PLQ régissant le périmètre et que, pour le surplus, la direction de la police des constructions, actuellement office des autorisations de construire, s'était fondée sur cette lettre pour délivrer un permis favorable en vue de l'octroi de l'autorisation de construire. Cette décision était nulle, le Conseil d'Etat n'ayant pas compétence en la matière.

Enfin, l'autorisation de construire complémentaire était annulée parce qu'elle n'était pas conforme au PLQ sous l'angle de l'affectation administrative projetée.

26. Le 16 janvier 2009, le DCTI a recouru contre de la décision précitée auprès du Tribunal administratif.

La commission s'était fondée sur la volonté exprimée par Procter & Gamble de s'installer dans le bâtiment litigieux pour admettre que l'autorisation de construire complémentaire impliquait un changement d'affectation du bâtiment litigieux. Or, en réalité, ladite autorisation avait uniquement pour objet des modifications du projet initial qui avait entériné la vocation industrielle du bâtiment. Celles-ci étaient de nature purement constructive et n'entraînaient pas de changement de destination par rapport à celle initialement prévue. L'autorisation de construire initiale, en force, était conforme aux normes de la zone de développement et au PLQ. L'autorisation de construire complémentaire portait sur des changements mineurs et n'avait recueilli que des préavis favorables. En conséquence, c'était de manière arbitraire, en tenant compte d'éléments qui n'avaient rien à voir avec l'autorisation complémentaire, que la commission avait annulé ladite autorisation. Partant, la décision de la commission devait être annulée.

La lettre du Conseil d'Etat ne constituait pas une décision mais une simple réponse à une interpellation d'un administré, ne produisant aucun effet juridique. Contrairement à l'avis de la commission, le Conseil d'Etat n'avait pas statué sur une demande de dérogation au PLQ ni à la destination de la zone considérée. Il s'était borné à considérer que l'implantation de Procter & Gamble en zone industrielle et artisanale était conforme aux dispositions légales et réglementaires régissant ladite zone.

27. Le même jour, Implenia a également interjeté recours auprès du tribunal de céans contre la décision de la commission.

Le courrier du Conseil d'Etat n'était pas une décision et n'avait aucun lien juridique avec l'autorisation querellée. La construction était conforme à l'affectation de la zone et au PLQ. Le DCTI n'avait pas à examiner qui était le futur utilisateur de l'immeuble, l'objet d'une autorisation de construire étant de déterminer ce qui pouvait être construit et non comment le bâtiment était utilisé. Enfin, l'octroi de l'autorisation de construire était indépendant du futur utilisateur du bâtiment. Il n'y avait donc aucun lien juridique entre l'autorisation querellée et la question de l'utilisation ultérieure du bâtiment par un tiers.

28. Le 2 février 2009, le juge délégué a prononcé la jonction des deux procédures sous le numéro de cause A/161/2009.

29. La FAQH a conclu au rejet des recours par acte du 23 février 2009. Dans ces écritures elle a également sollicité un transport sur place.

Les modifications architecturales de l'autorisation querellée, bien que minimales, visaient à rendre le bâtiment adéquat à abriter des activités relevant plutôt du secteur tertiaire.

D'après l'autorisation initiale, le bâtiment avait une affectation industrielle. A la suite de la prise de position du Conseil d'Etat du 23 novembre 2005, et avec son accord, le bâtiment avait été modifié en bureaux administratifs. Il y avait donc eu changement effectif d'affectation du bâtiment. Le Conseil d'Etat avait accordé de fait une dérogation aux normes de la zone industrielle ainsi qu'au PLQ. Dans la mesure où, s'il n'y avait pas eu le courrier du Conseil d'Etat, la police des constructions n'aurait pas accordé l'autorisation querellée, ce courrier faisait partie intégrante du dossier d'autorisation de construire. Ce courrier constituait bien une décision puisqu'il conférait à Procter & Gamble le droit de s'installer dans ces locaux.

30. Par plis du même jour, le DCTI et Implenia ont persisté dans leurs conclusions respectives et se sont ralliés chacun aux conclusions de l'autre.

31. Le 22 mai 2009, le juge délégué a invité Implenia à lui faire parvenir un descriptif des activités déployées par Procter & Gamble dans l'immeuble querellé.

32. Dans un courrier du 12 juin 2009, Procter & Gamble a exposé que le rôle spécifique du bâtiment concerné consistait en l'organisation du développement industriel de tous les produits qu'elle commercialisait, ainsi que la coordination et la planification de la production industrielle des produits pour l'Europe, le Moyen-Orient et l'Afrique, y compris l'approvisionnement en matières premières.

Ces activités impliquaient des études de marché et du comportement des consommateurs, des études en laboratoire virtuel ainsi que la présentation des produits en magasins virtuels et la simulation de ventes de produits. Il y avait également le design des emballages ainsi que l'activité de conception et de développement de nouvelles marques ou produits et de leurs emballages. Elles comportaient également le développement et l'organisation de nouveaux réseaux pour permettre la distribution de produits. Des surfaces importantes étaient nécessaires à ces activités ainsi qu'au stockage des produits et matériaux utilisés dans les simulations.

Par ailleurs, c'était dans ces locaux que s'effectuaient également la gestion des divers fournisseurs pour l'achat des matières premières et matériaux d'emballage ainsi que les tests de ces derniers pour une grande partie des usines de la société. La coordination et la planification de la production étaient également orchestrées depuis l'immeuble de Lancy ainsi que le suivi de la production des

différentes usines, le suivi de tests et la gestion des risques ainsi que de la réglementation de la technique de production et du développement des produits. Toutes ces activités étaient assistées d'une équipe administrative et d'un support informatique.

33. En date du 9 novembre 2009, Implenia a transmis au juge délégué le permis d'occuper qui lui avait été délivré par le DCTI le 28 octobre 2009.

Le bâtiment était désigné comme un bâtiment industriel avec dépôts et parkings en sous-sol. Le document réservait l'examen, par les autorités compétentes, de toute demande d'autorisation qu'impliquait l'exploitation ou l'utilisation, conformément à leur destination, des constructions ou installations présentement autorisées.

34. Par courrier du 11 novembre 2009, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 11 décembre 2009 pour formuler toute requête complémentaire.

35. Dans le délai imparti, les recourants ont persisté dans leurs conclusions tandis que la FAQH a sollicité une nouvelle fois un transport sur place, les informations fournies par Procter & Gamble ne lui ayant pas permis de se rendre compte des activités déployées dans l'immeuble par la société, celle-ci n'ayant pas indiqué exactement quelles surfaces étaient dévolues à la production industrielle.

36. Le juge délégué a informé les parties que la cause était gardée à juger par pli du 22 décembre 2009.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Dans son écriture du 23 février 2009, la FAQH a sollicité un transport sur place. Elle a persisté dans cette demande par pli du 11 décembre 2009. Il ne sera pas donné suite à cette requête. Conformément aux principes dégagés par la jurisprudence en relation avec l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le tribunal considère qu'au vu des éléments à sa disposition cette mesure n'est pas nécessaire et que le dossier est en état d'être jugé (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_56/2010 du 9 avril 2010 consid. 3.3 et les références citées ; ATA/23/2007 du 23 janvier 2007 consid. 4).
3. Selon les recourants, la demande d'autorisation complémentaire, qui était limitée à trois éléments du bâtiment, consistait en de simples adaptations

architecturales qui ne changeaient pas la nature du bâtiment autorisé initialement. Elle ne changeait donc pas l'affectation du bâtiment. Partant, c'était à juste titre que le DCTI avait accordé l'autorisation de construire querellée, indépendamment de l'installation de Procter & Gamble dans les locaux, dès lors que les constructions autorisées étaient conformes à l'affectation de la zone.

Le PLQ adopté selon la LGZD est un plan d'affectation. A ce titre, il a une force obligatoire, tant pour les administrés que pour les autorités. Cela implique que les projets de construction faisant application des normes de la zone de développement doivent se conformer au PLQ, aussi longtemps que les dispositions qu'il contient n'ont pas été révoquées ou modifiées ; ces dispositions s'appliquent donc à toute modification apportée ultérieurement aux bâtiments et autres aménagements construits en application de la zone de développement. Cela est notamment valable en ce qui concerne la destination des locaux, qui doit correspondre aux prescriptions du plan (A. MAUNOIR, Les zones de développement dans le canton de Genève, Fédération des syndicats patronaux, Genève, 1999 p. 33).

Au vu de ce qui précède, s'il est évident que lorsqu'il examine une requête en autorisation de construire, le DCTI doit vérifier si la construction ou les modifications apportées à un bâtiment déjà existant sont conformes à l'affectation de la zone, in *casu* industrielle et artisanale, il ne peut pas faire abstraction de l'utilisation qui sera faite de ce bâtiment, si celle-ci est connue au moment de l'octroi de l'autorisation. C'est ce qu'a déjà implicitement admis le tribunal de céans dans une jurisprudence ayant trait à l'aménagement d'une halle sise en zone industrielle et artisanale en vue de la diffusion de musique électronique (ATA/23/2007 du 23 janvier 2007).

En conséquence, s'il est vrai que les modifications prévues par la demande d'autorisation de construire complémentaire ne changeaient pas la vocation industrielle et artisanale du bâtiment, le DCTI ne pouvait pas faire abstraction de l'installation de Procter & Gamble dans le bâtiment concerné. En effet, il résulte des pièces du dossier, et en particulier du procès-verbal de la séance de son comité de direction du 30 décembre 2006, que le DCTI connaissait les projets d'installation de la société ainsi que l'utilisation qu'elle entendait faire du bâtiment.

Il y a donc lieu d'examiner si c'est à juste titre que le DCTI a accordé l'autorisation de construire complémentaire.

4. a. Conformément à l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 LAT ; B. WALDMANN/P. HÄNNI, Raumplanungsgesetz. Bundesgesetz vom 22. Juni

1979 über die Raumplanung (RPG), Berne 2006, p. 520 ; P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 207 et 211).

b. L'art. 19 al. 4 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) prévoit que les zones industrielles et artisanales sont destinées aux constructions industrielles, artisanales et ferroviaires. Selon la systématique suivie par le législateur genevois, les zones industrielles font partie des zones à bâtir, qui sont elles-mêmes englobées dans les zones ordinaires au sens des art. 12 et 18 LaLAT. Lorsque les circonstances le justifient et s'il n'en résulte pas d'inconvénients graves pour le voisinage, le département peut, par voie d'autorisation exceptionnelle, déroger aux dispositions relatives à la nature des constructions en zone à bâtir, conformément à l'art. 26 al. 1 LaLAT.

c. La résolution du litige passe, dans un premier temps, par l'examen de la compatibilité avec la zone industrielle de l'établissement litigieux. En cas de réponse négative à cette question, il convient de déterminer si l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 26 al. 1 LaLAT peut entrer en considération.

5. Les zones industrielles et artisanales regroupent traditionnellement des activités du secteur primaire et secondaire (P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, op. cit., p. 235 et les références citées). La notion de construction industrielle n'étant pas définie par la loi, il convient de se référer au sens large et commun de ce terme (RDAF 1983, p. 190). Or, une notion large et commune de l'industrie ne se limite pas au travail et à la transformation de la matière mais s'étend à l'ensemble des opérations qui concourent à la production et à la circulation des richesses (RDAF I 1999, p. 369).

Il résulte du but social de Procter & Gamble qu'il s'agit d'une société active dans la fabrication, la distribution et la commercialisation de produits finis et semi-finis. Son activité répond donc à la définition de l'industrie telle que rappelée ci-dessus. Certes, la fabrication des produits n'est pas effectuée dans les locaux en cause mais d'autres activités qui se déroulent dans le bâtiment litigieux sont en relation avec le développement et la distribution des produits qu'elle commercialise et répondent donc ainsi à une vocation industrielle. C'est d'ailleurs cette spécificité qui a été prise en compte par la FTI dans ses courriers des 2 et 28 septembre 2005. Toutefois, une part de l'activité que la société déploie dans ces locaux est de type administratif. Il ne faut cependant pas perdre de vue que ce type d'activité reste en relation avec la vocation industrielle de la société en tant qu'il sert de support à la commercialisation des produits qu'elle distribue. Elle entre ainsi également dans la définition d'activité industrielle rappelée ci-dessus. Le cas d'espèce, très particulier, se distingue ainsi de l'aménagement de secrétariats d'associations professionnelles plus manifestement en relation avec des prestations de service qui n'avaient pas été jugé conforme à l'affectation de la zone industrielle

et artisanale (P. ZEN-RUFFINEN/C. GUY-ECABERT, op. cit., p. 236 et les références citées).

Pour le surplus, il sied de rappeler que les préavis recueillis lors de l'examen de la requête en autorisation complémentaire qui est au cœur du litige étaient tous positifs et que les deux autorisations complémentaires déposées par la suite ont été accordées (le 8 décembre 2006 et le 31 août 2007 respectivement) et sont entrées en force.

La décision querellée doit être annulée sur ce point.

6. Reste à qualifier le sens et la portée du courrier du Conseil d'Etat du 23 novembre 2005.

a. Le courrier du Conseil d'Etat est postérieur à la requête ayant donné lieu à l'autorisation de construire complémentaire litigieuse. Il est adressé à Procter & Gamble qui souhaite installer une partie de ses activités dans le bâtiment devant être aménagé afin de les accueillir. Il figure au dossier d'autorisation du DCTI.

b. Le Grand Conseil peut délimiter des périmètres de développement, dits zones de développement, dont il fixe le régime d'affectation. A l'intérieur de ces périmètres, la délivrance d'autorisations de construire selon les normes d'une zone de développement est subordonnée, sous réserve des demandes portant sur des objets de peu d'importance ou provisoires, à l'approbation préalable par le Conseil d'Etat d'un plan localisé de quartier (art. 2 al. 1 let. a de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 - LGZD - L 1 35). La procédure d'adoption d'un PLQ prévoit notamment sa soumission à une enquête publique (art. 6 al. 1 LGZD). Le DCTI est compétent pour délivrer les autorisations de construire principales ou complémentaires (art. 2 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05 - et art. 10A du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 27 février 1978 - RALCI - L 5 05 01) et pour contrôler la conformité des requêtes en autorisation de construire avec les plans localisés de quartier (art. 3 al. 4 LGZD).

Au vu de ce qui précède, il est indéniable que le Conseil d'Etat n'est pas l'autorité compétente pour attester de la conformité de l'implantation d'une société dans un bâtiment et donc des activités qu'elle entend y développer, avec les dispositions légales et réglementaires régissant une zone de construction (ATA/190/2007 du 24 avril 2007).

En conséquence, quelle que soit la qualification juridique que revêt le courrier du Conseil d'Etat du 23 novembre 2005, il est en réalité dépourvu de toute portée juridique dans l'issue du litige. En effet, s'il s'agit d'une simple assurance donnée par une autorité à la demande d'un administré, elle ne déploie

pas d'effet juridique. S'il s'était agi d'une décision, elle aurait été rendue par une autorité incompétente et, partant, serait nulle. La commission ayant tranché cette question et les recourants ayant contesté la qualification de décision retenue par la commission, il y a toutefois lieu d'entrer en matière.

7. Au sens de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (Arrêt du Tribunal fédéral 1C.408/2008 du 16 juillet 2009 consid. 2 ; ATA/311/2009 du 23 juin 2009 consid. 4 ; ATA/42/2007 du 30 janvier 2007 consid. 4 ; ATA/602/2006 du 14 novembre 2006 consid. 3 ; ATA/836/2005 du 6 décembre 2005 consid. 2 ; P. MOOR, *Droit administratif*, Vol. 2, Berne 2002, p. 214, n. 2.2.3.3 ; B. BOVAY, *Procédure administrative*, Berne 2000, p. 334-344). Ces dernières peuvent constituer des cas limites et revêtir la qualité de décisions susceptibles de recours, lorsqu'elles apparaissent comme des sanctions conditionnant ultérieurement l'adoption d'une mesure plus restrictive à l'égard du destinataire. Lorsque la mise en demeure ou l'avertissement ne possède pas un tel caractère, il n'est pas sujet à recours (ATA/644/2002 du 5 novembre 2002 consid. 3b ; ATA/241/2000 du 11 avril 2000 consid. 4 ; A. KÖLZ/ I. HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2^{ème} éd., Zürich 1998, p. 181 ; F. GYGI *Bundesverwaltungsrechtspflege*, Berne 1983, p. 136). Pour qu'un acte administratif puisse être qualifié de décision, il doit revêtir un caractère obligatoire pour les administrés en créant ou constatant un rapport juridique concret de manière contraignante. Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante mais son contenu et ses effets (A. GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol II, Neuchâtel 1984, p. 860 ss ; B. BOVAY, *op.cit.*, p. 78).

Selon la commission, le courrier du Conseil d'Etat est une décision parce que malgré le fait que la FTI ait considéré que l'activité de Procter & Gamble n'était pas conforme à l'affectation de la zone industrielle et artisanale, ce document a permis de déroger à l'affectation prévue par le PLQ. Il a donc déployé des effets juridiques.

- 14/16 -

Il y a lieu de rappeler que le courrier du Conseil d'Etat répond à une interpellation de Procter & Gamble du 21 juillet 2005 en dehors de toute demande en autorisation de construire. Il ressort des courriers de la FTI, et en particulier de celui du 2 septembre 2005 adressé au département, que cette dernière considérait qu'une partie des activités de la société était conforme à l'affectation de la zone et que l'usage du bâtiment serait conforme à l'affectation de la zone si trois conditions étaient remplies. Par courrier du 25 octobre 2005 à la FTI, Procter & Gamble a manifesté sa volonté de se conformer aux conditions posées par la FTI. C'est à la lumière de ces échanges de courriers que le Conseil d'Etat a estimé que l'implantation de Procter & Gamble était compatible avec les dispositions légales régissant la zone industrielle et artisanale.

En conséquence, loin de constituer une dérogation, le courrier du Conseil d'Etat s'est borné à indiquer, qu'au vu des éléments dont il disposait, l'implantation de la société était compatible avec les normes régissant la zone industrielle. Ce faisant cependant, le Conseil d'Etat se bornait à exprimer une opinion, à l'instar des autorités de préavis sollicitées dans le cadre d'une demande en autorisation. Il s'ensuit que le courrier querellé n'a donc pas déployé d'effets juridiques et ne constitue pas une décision.

Enfin, l'activité déployée dans le bâtiment étant compatible avec l'affectation de la zone, ainsi que cela a été exposé ci-dessus, il n'y avait de toute manière pas lieu à l'octroi d'une dérogation.

La décision de la commission sera donc annulée sur ce point également.

8. Au vu des éléments précités, il y a lieu de confirmer l'autorisation de construire délivrée par le DCTI, le projet de construction étant conforme aux dispositions légales applicables.

Il résulte de ce qui précède que les recours seront admis et la décision de la commission annulée.

9. Vu l'issue du litige, un émolument de procédure, en CHF 2'000.-, sera mis à la charge de la FAQH. Une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera allouée à Implenia, à la charge de la même intimée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevables les recours interjetés le 16 janvier 2009 par le département des constructions et des technologies de l'information et par Implenia Development S.A. contre la décision du 3 décembre 2008 de la commission cantonale de recours en matière administrative ;

au fond :

les admet ;

annule la décision du 3 décembre 2008 de la commission cantonale de recours en matière administrative ;

rétablit l'autorisation de construire délivrée le 30 janvier 2006 ;

met un émolument de CHF 2'000.- à la charge de la Fédération des associations de quartiers et d'habitants ;

alloue à Implenia Development S.A. une indemnité de CHF 2'000.- à la charge de la Fédération des associations de quartiers et d'habitants ;

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 au département des constructions et des technologies de l'information, à Me François Bellanger, avocat d'Implenia Development S.A., à Me Pierre Bayenet, avocat de la Fédération des associations de quartiers et d'habitants, ainsi qu'à la commission cantonale de recours en matière administrative.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Bovy et Junod, juges.

- 16/16 -

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

M. Tonossi

le vice-président :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :