



Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht
Institut pour le droit suisse et international de la construction

Université de Fribourg
Av. de Beauregard 13
CH-1700 Fribourg

FTI

LA « ZONE INDUSTRIELLE »

Affectation et gestion

**Avis de droit sur la situation de lege lata (droit actuel)
et de lege ferenda (droit désirable)**

14 avril 2025

Prof. Dr. J.-B. Zufferey

Avec la collaboration de

**Judith Gelblat, Gaia Nizzola, Duyen Pham, Maxime Reichenbach et William Bayiha,
collaboratrices et collaborateurs scientifiques de l'Institut**

TABLE DES MATIERES

Page

TABLE DES MATIERES	2
I. INTRODUCTION	5
1. Le sujet général de l'étude.....	5
2. Les questions analysées	5
3. Les délimitations.....	6
II. LES RÉGLEMENTATIONS	8
1. Les contraintes du droit fédéral	8
2. Le droit genevois de la Zone Industrielle	10
2.1. Les textes.....	10
a. La Constitution cantonale	10
b. La législation cantonale.....	10
2.2. Les éléments constitutifs du « système »	11
2.3. La jurisprudence.....	13
3. Les régimes applicables dans les autres cantons	17
3.1. Vaud	17
a. La réglementation et la planification.....	17
b. La jurisprudence.....	18
3.2. Zurich	25
a. La réglementation et la planification.....	25
b. La jurisprudence.....	26
3.3. Berne	28
a. En général.....	28
b. La commune de Bienne : un exemple abouti de politique foncière active	29
3.4. Bâle (Ville).....	34
a. La réglementation et la planification.....	34
b. La jurisprudence.....	35
3.5. Lucerne.....	35
3.6. Valais.....	36
3.7. Fribourg.....	37

a.	La réglementation et la planification.....	37
b.	La jurisprudence.....	38
3.8.	Neuchâtel.....	39
a.	La réglementation et la planification.....	39
b.	La jurisprudence.....	39
3.9.	Divers autres cantons encore.....	41
4.	Le droit étranger	43
4.1.	En général : aménagement des Zones Industrielles	43
4.2.	Le droit français	44
a.	Les documents d'urbanisme.....	44
b.	La zone d'aménagement concerté et le droit de préemption urbain	45
4.3.	Le droit allemand	46
a.	Le rôle du Baugesetzbuch	47
b.	La zone commerciale	47
c.	La zone industrielle	48
III.	L'ANALYSE COMPARATIVE	49
1.	La légistique	49
1.1.	Les constats	49
1.2.	Le cas particulier du contrôle des prix	52
1.3.	Les recommandations.....	53
2.	L'existence d'une stratégie économique ou territoriale	54
2.1.	Les objectifs affichés.....	54
2.2.	La typologie des Zones Industrielles.....	55
2.3.	Les recommandations.....	58
3.	Le régime à l'intérieur des Zones Industrielles	59
3.1.	Les affectations	59
a.	Les contraintes générales	59
b.	La conformité aux qualificatifs « industriel » et « artisanal ».....	61
c.	Les activités connexes.....	62
d.	Les logements.....	63
e.	Les recommandations.....	63
3.2.	Le suivi des affectations admises	64
a.	Attribution des droits à bâtir et installation des entreprises	64
b.	La gestion du provisoire.....	65
c.	Les recommandations.....	66

3.3. Les équipements publics	67
a. Les constats	67
b. Les recommandations.....	69
3.4. La protection de l'environnement	69
a. La protection contre les nuisances et la cohabitation urbaine.....	69
b. La cohabitation dans le voisinage urbain	71
c. Le développement durable : « ESG »	72
d. Les recommandations.....	74
3.5. Les droits privés	75
a. Les constats	75
b. Les recommandations.....	76
3.6. La politique de prix (des terrains ou des locaux)	76
a. Les constats	76
b. Les recommandations.....	78
3.7. Les acteurs impliqués.....	79
a. Les constats	79
b. Les recommandations.....	80
TABLE DES ABRÉVIATIONS.....	81
1. Genève.....	81
2. Autres abréviations	82
BIBLIOGRAPHIE SPÉCIFIQUE UTILISÉE.....	88
SOURCES OFFICIELLES UTILISÉES	90

I. INTRODUCTION

1. Le sujet général de l'étude

Le présent document contient le rapport que l'Institut pour le droit suisse et international de la construction (Université de Fribourg) a établi à l'intention de la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI), sur la base du mandat d'expertise qui lui a été confié.

Ce mandat s'inscrit dans le contexte général du projet FTI PRJ001 137 (ci-après Projet), par le truchement duquel, la FTI recherche les moyens de mettre œuvre la législation en vigueur – pour l'essentiel LaLAT, LZIAM et RZIAM – d'une manière qui satisfasse aux objectifs actuels de favoriser la mixité entre les activités secondaires et tertiaires, d'assurer ainsi une densification des espaces disponibles et une meilleure intégration des activités aux zones urbanisées. Ce contexte général se caractérise par une pénurie de terrains disponibles pour les activités à l'échelle du canton et une (quasi-)impossibilité d'extension des zones dédiées aux activités artisanales et industrielles ; qui plus est, l'idée est de conserver (voire restituer) une place appropriée pour les PME (artisanales).

Le terme « zone industrielle » (ci-après Zone Industrielle) est une appellation générique – utilisée à but de simplification – qui recouvre différentes réalités juridiques : d'une part la zone industrielle et artisanale spécifique au droit genevois, mais aussi les zones similaires que l'on trouve dans les autres cantons (comme la zone d'activités ou la zone de travail/d'emploi)¹. En allemand aussi, les appellations varient (Industriezone, Gewerbezone, Arbeitszone). Cette simplification est admissible juridiquement : toutes les zones en question présentent les mêmes caractéristiques générales et elles font toutes face aux questions examinées dans la présente expertise².

2. Les questions analysées

Sur la base des informations qui nous ont été remises et à l'issue de nos recherches, il nous est apparu judicieux d'organiser la présente étude au travers des chapitres successifs suivants :

1. Identifier et établir une liste des réglementations du territoire qui proposent des instruments pertinents pour la présente étude (chap. II) :
 - a. Un bref rappel du régime genevois servira de canevas de présentation de ces sources et de justification pour leur sélection.
 - b. Les réglementations des autres cantons suisses. D'emblée, la FTI estime que les cantons de ZH, BS, BE, LU, VD et VS présentent des solutions potentiellement intéressantes.
 - c. Les réglementations des pays voisins de la Suisse. En priorité pour la FTI, il s'agit de la France en raison de sa proximité avec la Suisse. Le droit allemand est également pertinent car son influence sur le droit public suisse est toujours importante.

¹ Ce qualificatif n'a aucun lien avec les Services « industriels », mentionnés par exemple à l'art. 98 al. 2 lit. a, 168 Cst. GE.

² Pour plus de détails sur les différentes appellations utilisées, cf. le rapport du Conseil fédéral « Smart ZIZA » du 13 décembre 2024, p. 3 s.

2. Analyser les pratiques et législations de ces mêmes territoires en matière de gestion des activités économiques, industrielles et artisanales (chap. III). Les résultats seront présentés en fonction d'une grille d'analyse comparative, qui distinguera les éléments suivants :
 - a. Existence d'une stratégie économique ou territoriale spécifique à l'économie industrielle ou artisanale.
 - b. Réglementations : (1) différentes approches possibles (générales ou ponctuelles) ; (2) vecteurs possibles : loi formelle et/ou règlement matériel, ordonnance administrative, document de planification, autorégulation (norme privée).
 - c. Différents types de zone d'affectation (industrielle, artisanale, d'activités en général, mixte) et leur réglementation permettant de gérer. Dans son mandat, la FTI identifie les thèmes suivants, dont l'ordre de priorité pourra varier : (1) la mixité des affectations ; (2) la cohabitation avec le voisinage urbain (surtout les logements) ; (3) le suivi des affectations admises et les changements d'affectation (registre, attribution virtuelle, priorisation), lors d'une modification de zone ou en dehors de toute modification de zone, en surface ou en sous-sol ; (4) l'installation des entreprises dans ces affectations, avec une focalisation sur les projets d'envergure ; (5) la mise en place puis l'exploitation des équipements ; (6) la protection de l'environnement contre les nuisances et le développement durable ; (7) le suivi des droits de propriété ou de superficie, d'emption, de préemption ou de réméré ; (8) la politique des prix appliqués au foncier ou aux loyers, en lien avec la densification actuelle et l'assouplissement des affectations (prix fixés dans la planification ; taxes en tous genres ; autres instruments).
3. Formuler des recommandations pour le canton de Genève : (1) les pratiques identifiées comme les plus intéressantes dans le contexte genevois. (2) Des propositions avec justifications. Ces recommandations seront intégrées au chap. III sur l'analyse comparative, en encadré, comme conclusions à l'examen de chacune des questions qui y sont abordées.

Pour fonder cette analyse, nous avons pris en compte toutes les sources publiques disponibles (législation et autres sources officielles, jurisprudence et doctrine spécifique, telle qu'énumérée à la fin du présent rapport). Nous avons également tenu compte des informations et documents que la FTI nous a remis ; il s'agit pour l'essentiel des éléments suivants : (1) le cahier des charges pour un mandat de conseil (version du 29 avril 2024) ; (2) l'étude menée par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg du 5 juin 2023 (Analyse comparative relative aux éventuels mécanismes de contrôle financier ou mesures économiques dans des zones industrielles) ; (3) le mémorandum de Me Nicolas Wisard du 21 juin 2024 (Régime genevois des zones industrielles et artisanales) ; (4) le procès-verbal relatif à la réunion de démarrage du présent mandat, en date du 10 juin 2024 ; (5) le procès-verbal relatif à la séance de rendu du projet du présent rapport, en date du 15 novembre 2024.

3. Les délimitations

Les paragraphes qui suivent n'abordent que des questions juridiques et s'abstiennent donc de toute évaluation de la politique d'aménagement du territoire ; les éléments techniques ou économiques ne sont mentionnés et pris en compte que dans la mesure où ils paraissent nécessaires à l'analyse juridique.

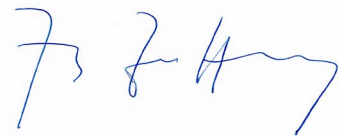
D'emblée au surplus, il a été possible d'exclure de la présente étude les aspects suivants du Projet :

1. Statut et mode de fonctionnement d'entités de gestion des surfaces concernées, comme la FTI ou l'ECPF de Fribourg (Etablissement cantonal de promotion foncière).
2. Présence ou non d'entités de promotion économique.
3. Répartition des compétences : (1) au sein du canton de Genève, en particulier les rôles que jouent la FTI, l'Office des autorisations de construire et l'Office de l'économie et de l'innovation dans la fixation des affectations autorisées au sein de chaque Zone Industrielle ; (2) entre les pouvoirs législatif (Grand-Conseil) et exécutif (Conseil d'Etat) ; (3) entre le canton et les communes genevoises.
4. Droit privé : (1) les questions posées sont des questions de pur droit public ; pour y répondre, peu importe de savoir qui sont les propriétaires des surfaces affectées en Zone Industrielle : personnes physiques ou morales de droit privé ou de droit public (notamment la FTI), canton ou communes. (2) Peu importe également de savoir par quel truchement cette relation de propriété sur les surfaces concernées s'est établie, en particulier celle de la FTI : vente ou droit de superficie. Néanmoins, le rapport décrit des exemples de cas dans lesquels la collectivité utilise systématiquement les moyens du droit privé pour mener une politique foncière active en matière industrielle et artisanale. (3) On peut également écarter de l'analyse à ce stade tous les autres aspects juridiques du droit foncier privé, fondés notamment sur le Code civil ou le Code des obligations, comme les servitudes, les droits de gage ou les contrats (bail).

(Les termes désignant des personnes s'appliquent de manière égale aux femmes et aux hommes).

Fribourg, le 14 avril 2025

Jean-Baptiste Zufferey



II. LES RÉGLEMENTATIONS

1. Les contraintes du droit fédéral

Ni la Constitution fédérale, ni la législation spécifique sur l'aménagement du territoire (LAT/OAT) ne contiennent de prescription spécifique à la Zone Industrielle, qui réponde précisément aux questions examinées. L'impact de ces réglementations n'est donc qu'indirect, à savoir que leur mise en œuvre passe par les réglementations cantonales (et communales). En voici les illustrations les plus importantes, qui correspondent aux trois étapes majeures du processus de développement industriel (planification directrice, planification d'affectation, autorisation de construire) :

1. Les art. 1 et 3 LAT définissent les buts et les principes qui gouvernent l'aménagement du territoire en Suisse. Parmi les buts spéciaux figurent ceux de « créer et maintenir un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques » (art. 1 al. 2 lit. b^{bis}) et de « favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie » (art. 1 al. 2 lit. c). C'est le plan directeur cantonal genevois qui concrétise ces exigences (art. 2 OAT) ; il est approuvé par la Confédération.
2. La Zone Industrielle est une zone à bâtir en vertu du droit fédéral ; sa création et son maintien doivent donc respecter les exigences des art. 15 et 15a LAT, que la jurisprudence a concrétisées dans d'innombrables arrêts. C'est ainsi par exemple que le besoin pour les quinze prochaines années qui délimite le dimensionnement des zones à bâtir (art. 15 al. 4 lit. b LAT) se fonde sur un calcul que régissent des directives de la Confédération et qui tient compte de la situation globale à l'échelle du canton³ ; en vertu de l'art. 15 al. 2 LAT ainsi que des al. 1 et 2 de l'art. 30a OAT :

La surface maximale de zone à bâtir utilisée par habitant et par emploi en équivalent plein-temps qu'un canton peut comptabiliser dans l'évaluation de ses zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales au sens de l'art. 15, al. 1 et 2, LAT correspond à la valeur obtenue pour les communes du canton. Si, pour une commune, cette valeur est supérieure à la valeur atteinte par la moitié des entités territoriales comparables, le calcul doit utiliser cette dernière valeur.

La délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle.

Ces prescriptions suggèrent les précisions suivantes⁴ :

- a. L'article 30a OAT contient les fondements de la méthode permettant d'évaluer, du point de vue de la Confédération et du droit fédéral, la taille des zones à bâtir d'un canton. Cette méthode sert uniquement à évaluer les zones à bâtir du canton dans son ensemble ; elle ne permet pas aux régions et communes de déterminer la taille des zones à bâtir qui leur sont attribuées par rapport aux autres régions et communes du canton en question. Le droit français et le droit allemand en vigueur insistent sur

³ Contrairement à ce qui vaut par exemple pour les surfaces d'assolement, ces directives n'imposent pas de contingentement des surfaces à bâtir – en général ou en Zone Industrielle spécifiquement – à savoir une quantité totale pour tout le territoire suisse puis des quotas à disposition de chaque canton.

⁴ Cf. de la part de la Confédération : Rapport explicatif sur la révision partielle de l'OAT du 2 avril 2014, ad art. 30a ; Directives techniques sur les zones à bâtir (DZB) du 17 mars 2014, ch. 4.1. Cf. ég. ASPAN, La planification dans les espaces fonctionnels, comme instrument de coordination et les projets d'agglomération comme vecteur d'aménagement, Territoire&Environnement 6/2012.

l'importance de l'approche régionale (intercommunale) dans la planification des zones et ils fournissent les instruments juridiques à cet effet (cf. ci-après ch. II.4.2 et 4.3).

- b. La complexité et l'hétérogénéité des Zones Industrielles rendent très difficile la définition de paramètres acceptables pour l'évaluation de la taille des zones à bâtir. Une approche quantitative est ainsi impossible : la surface utilisée ne peut pas être reliée directement au nombre de personnes qui utilisent ces surfaces, comme c'est le cas pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales. Pour les Zones Industrielles, une approche qualitative s'impose : la question des besoins pour les quinze prochaines années doit donc être examinée au cas par cas, mais en appliquant des critères généraux de plausibilité. S'ajoutent à cela, pour chaque sous-type de Zone Industrielle, des mesures et prescriptions ponctuelles visant à encourager une délimitation et une utilisation mesurées.
- c. La création de nouvelles zones d'activités économiques suppose par ailleurs que le canton introduise un système de gestion des zones d'activités économiques, afin de pouvoir justifier les besoins définis. La Constitution genevoise étend même cette approche globale au-delà des frontières du territoire suisse (art. 163). La gestion des zones d'activités économiques a pour but d'optimiser en permanence, du point de vue régional, l'utilisation des zones d'activités économiques pour qu'elle aille dans le sens d'une utilisation mesurée et appropriée du sol. Elle s'attache par ailleurs à mettre à disposition les surfaces et les locaux demandés par l'économie et à soutenir le développement des sites dans le respect des orientations données par les autorités et les responsables politiques. Son rayon d'action doit couvrir les entreprises déjà implantées (entreprises locales) et les entreprises susceptibles de s'implanter et issues des secteurs d'activités ciblés. Font par exemple partie des tâches incombant à la gestion des zones d'activités économiques : (1) la tenue d'une vue d'ensemble régionale ; (2) le pilotage actif de l'utilisation des zones d'activités économiques, dans l'optique également de l'exploitation des synergies potentielles. Cette gestion des zones d'activités économiques peut être opérée par le canton lui-même ou être déléguée à des espaces fonctionnels, des régions, voire à des tiers en tant que mission publique avec obligation de rendre compte au canton. Pour le reste, les particularités régionales peuvent être prises en considération.

- 3. En vertu de l'art. 22 LAT, toute construction/installation doit faire l'objet d'une autorisation et celle-ci est due si l'ouvrage est conforme à la zone et le terrain équipé. A l'évidence, la réalisation de bâtiments ou installations en Zone Industrielle est assujettie à ce régime ; il vaut non seulement pour leur construction, mais aussi pour leur transformation (rénovation, modification, agrandissement) ainsi que leur démolition.

Le droit fédéral « à incidence spatiale » est constitué encore d'autres législations, en particulier dans les domaines de la protection de l'environnement contre les nuisances (LPE et ordonnances sectorielles) et de la protection de l'équilibre écologique (LPN et ordonnances sectorielles, LEaux, LFo). Cette masse de prescriptions contient des exigences susceptibles d'influencer ponctuellement la configuration des Zones Industrielles. Deux exemples : (1) en vertu de l'art. 43 al. 1 lit. d OPB, la Zone Industrielle est impérativement assujettie au degré de sensibilité au bruit IV, ce qui détermine les valeurs limites qui s'y appliquent ; (2) l'annexe de l'OEIE énumère quantité d'installations industrielles (ou commerciales) auxquelles elle impose une étude d'impact, qui doit d'ailleurs être réalisée déjà au stade du PDZIA et du PDZDAM dès lors qu'il s'agit de plans d'affectation spéciaux au sens de l'art. 5 al. 3 OEIE.

La jurisprudence du Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux qui applique ce droit fédéral est répertoriée dans les chapitres qui suivent au sujet des droits cantonaux.

A notre connaissance, les autres législations fédérales présentant un lien minimal avec la propriété du sol ne fournissent pas de prescription pertinente pour les questions examinées ; c'est le cas en particulier de la LDFR et de la LFAIE/OAIE ainsi que de la LEx.

2. Le droit genevois de la Zone Industrielle

2.1. Les textes

a. La Constitution cantonale

Sans surprise, la Constitution cantonale ne contient pas de disposition qui réponde aux questions examinées. Pour autant, certains de ces articles sont susceptibles d'inspirer les réponses à y apporter. Concrètement, il s'agit des affirmations constitutionnelles sur les thèmes suivants :

1. Art. 161 : « Ecologie industrielle ». L'Etat doit en respecter les principes et en particulier développer une politique de réduction des déchets à la source.
2. Environnement (art. 157 à 162) et aménagement du territoire (art. 163 à 166) : l'art. 163 fixe les principes d'aménagement (agglomération compacte, multipolaire et verte ; préservation de la surface agricole utile et zones protégées ; optique régionale transfrontalière, mixité sociale et intergénérationnelle ; usage rationnel du sol en optimisant la densité des zones urbanisées).
3. Logement (art. 178 à 183) : en vertu de l'art. 179 al. 4, l'Etat doit mener une politique active d'acquisition de terrains, notamment en vue d'y construire des LUP ; donc aussi pour y poursuivre d'autres intérêts publics.
4. Economie (art. 185 à 189) : l'Etat doit encourager la création et le maintien d'entreprises.
5. Mobilité (art. 190 à 192A) : la conception et la réalisation des infrastructures accompagnent les projets de construction dédiés à l'emploi et au commerce.

b. La législation cantonale

Les textes suivants sont pertinents pour la présente expertise :

1. LaLAT : il s'agit en particulier des art. 12 al. 4, 19 al. 4, 26 et 30.
2. LGZD : elle a servi de modèle à l'élaboration de la LZIAM. Elle possède un règlement d'application (RGZD), avec une annexe (RGZD2).
3. LZIAM : c'est le texte central à prendre en considération, qui définit la Zone Industrielle. Il possède un règlement d'exécution (RZIAM) ; il existe également un règlement concernant la cession et le registre des droits à bâtir dans les zones de développement

d'activités mixtes (RDABZAM ; ce règlement est en cours de mise en application à propos d'une ZDAM concrète).

4. LCI/RCI : ces textes énoncent les règles de construction dans le canton, qui s'appliquent aussi à la Zone Industrielle (cf. art. 1 al. 1 lit. a LCI : bâtiment « locatif, industriel ou agricole [...] hangar »).
5. LExt/RExt et LRoutes : ces législations gouvernent la réalisation des voies de communication à l'intérieur des Zones Industrielles.
6. D'autres textes cantonaux encore mentionnent ponctuellement les Zones Industrielles, mais ils n'ont pas d'impact direct pour les questions examinées. Ils traitent par exemple de questions de compétence (art. 3 du règlement sur les commissions d'urbanisme et d'architecture : la commission examine les projets de ZDIA), ou encore d'aspects de financement comme l'art. 11 du règlement relatif aux taxes d'assainissement des eaux (abattement possible pour les projets de la FTI).

2.2. Les éléments constitutifs du « système »

Les législations cantonales ainsi énumérées fondent un véritable ordre juridique de la Zone Industrielle. Ce « système » cumule les éléments constitutifs que l'on retrouve peu ou prou dans le régime de toutes les zones à bâtir. Les voici dans un ordre du général au particulier, qui intègre le contenu du mémorandum de Me Wisard en date du 21 juin 2024 :

1. Le plan directeur cantonal (PDCant Genève 2030) officialise les Zones Industrielles. Il y consacre en particulier ses fiches A07 (optimiser la localisation des activités) et A08 (densifier les zones industrielles et créer de nouvelles ZDAM) ; ces fiches font partie du schéma directeur cantonal et elles énumèrent notamment les critères à utiliser pour décider de la localisation des Zones Industrielles, à but d'équilibre ainsi que d'harmonisation au sein du territoire cantonal et de coordination avec l'aménagement dans les autres zones.

A signaler – hors loi – que certaines Zones Industrielles font l'objet de « Master plans », à but d'orientation pour la collectivité concernée et sans portée contraignante.

2. Les plans d'affectation dans les zones de la LaLAT :

- a. L'art. 19 al. 4 LaLAT consacre les Zones Industrielles en tant que zones « ordinaires » de la planification par le canton : les zones industrielles et artisanales sont destinées aux constructions industrielles, artisanales et ferroviaires. L'affectation à des activités industrielles comportant, notamment dans les domaines chimique et nucléaire, un risque d'atteinte grave à l'environnement fait l'objet d'une mention spéciale approuvée par le Grand Conseil.

En vertu de l'art. 19 al. 7 LaLAT : 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.

Ces Zones Industrielles ordinaires sont la ZIA et la ZAM.

- b. Le détail de l'affectation au sein de ces zones, voire la délimitation de leur périmètre, sont définis dans certains cas par la loi spécifique qui adopte la ZIA (ou ZAM) considérée. Dans d'autres cas, le plan de zone est complété par un PLQ ; ce dernier ne peut légalement être régi que par la LExt, mais on rencontre en pratique certains PLQ adoptés apparemment en vertu de la LGZD.
3. Les plans d'affectation dans les zones de développement :
- a. En vertu de l'art. 30 LaLAT et son renvoi à la LZIAM, des Zones Industrielles peuvent être aussi créées en tant que zones de développement, à l'instar de ce que prévoit la LGZD. Il s'agit des ZDIA et ZDAM, dont le but affirmé est 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 (art. 1 LZIAM).
 - b. La planification de détail au sein de ces zones se fait au travers de « plans directeurs » (art. 2 LZIAM) intégrant des règlements directeurs. Des exceptions sont possibles ; ce sont alors les prescriptions de la LZIAM et du RZIAM qui s'appliquent directement. En vertu des dispositions de la LZIAM, ces plans directeurs fixent au minimum les voies de communication, les accès à la zone, l'affectation spécifique des différents secteurs de la zone, les gabarits et les IUS. Ce faisant, lesdits plans directeurs s'apparentent aux plans de détail que sont les PLQ en vertu de la LGZD et de la LExt ; à la différence de ces derniers, les PDZIA et PDZDAM ne contiennent pas de tableaux de répartition des droits à bâtir.
4. La police des constructions dans les Zones Industrielles est mise en œuvre au travers des autorisations de construire :
- a. Volumes et emplacements des ouvrages :
 - i) A la différence des PLQ de la LGZD, les PDZIA et PDZDAM ne fixent pas l'implantation et le gabarit des bâtiments, mais se limitent à définir les aires constructibles, les voies de communication et autres équipements.
 - ii) En vertu de l'art. 80 al. 1 LCI, les constructions édifiées dans la Zone Industrielle sont « soumises aux dispositions applicables à la 2^{ème} zone » (les exceptions prévues à l'art. 19 al. 5 LaLAT ne valent que pour la zone ferroviaire). Ce renvoi a une portée réduite car le volume des prescriptions reste relativement limité : art. 22 ss LCI (gabarits de hauteur, rapport des constructions avec les limites de propriété) ; art. 230 ss RCI (valeurs à appliquer) ; art. 20 ss RCI (mode de calcul).
 - b. Prescriptions techniques de construction : elles résultent des dispositions applicables à toutes les zones ; exemples tirés des art. 46 ss RCI : dispositions extérieures et de sécurité, économies d'énergie, distribution d'eau, installations de chauffage, de gaz et d'électricité, ascenseurs, éclairage, autres exigences.
5. Spécifiquement pour la ZDIA et la ZDAM, la LZIAM a mis en place en plus trois instruments juridiques de « pilotage » foncier :
- a. A l'art. 4 al. 1 lit. b LZIAM, le législateur genevois a octroyé au Conseil d'Etat la compétence d'imposer des contrôles de nature économique. Cette compétence est en réalité une obligation, car les ZDAM sont par nature des zones de développement ; à l'instar de ce qui prévaut sous l'égide de la LGZD, elles ne peuvent être autorisées par le Conseil d'Etat que moyennant la mise en œuvre des instruments de contrôle prévus par la législation.

- b. Ces derniers portent sur deux éléments (initialement trois) :
 - i) Le prix du terrain, qui doit être agréé sur la base des prix admis dans chaque ZDIA ou ZDAM. Cette affirmation a été abrogée en date du 3 juin 2017 (cf. ci-après ch. III.3.6).
 - ii) « Les loyers et les prix des locaux industriels ou artisanaux répondant à un besoin d'intérêt général, qui doivent respecter les montants maximums fixés pour chaque zone de développement d'activités mixtes par le Conseil d'Etat. »
 - iii) « Les loyers et les prix des locaux destinés à des activités tertiaires dans les zones de développement d'activités mixtes, dont les montants doivent être comparables aux prix du marché. »
- c. Les art. 3A et 3B LZIAM instaurent un régime de gestion des droits à bâtir des activités tertiaires (DAB), afin de permettre une densité différenciée au sein de chaque zone et de constituer des pièces urbaines. Vu que les plans directeurs ne contiennent pas de tableau de répartition des droits à bâtir, un registre – la FTI doit le tenir – est le moyen introduit en 2017 quant à son principe (art. 3B LZIAM) et concrétisé en 2023 (RDABZAM) de maintenir l'égalité de traitement (économique) entre tous les propriétaires au sein d'une ZDAM en ce qui concerne les plus-values foncières résultant de l'adoption de la zone : le registre identifie les droits à compenser et suit au surplus les cessions contractuelles entre propriétaires ; techniquement, il permet aux entreprises du secteur secondaire de vendre aux acteurs du secteur tertiaire les droits à bâtir correspondant aux surfaces d'activités tertiaires qu'elles ne réaliseront pas sur leurs terrains.
- d. Dans les ZDIA et ZDAM, les art. 10 ss LZIAM consacrent un droit de préemption légal en faveur de l'Etat ou de la FTI, dans le but double de garantir la mise en valeur des terrains et de prévenir les ventes de terrains à prix excessif.

2.3. *La jurisprudence*

Les arrêts qui sont résumés ici exploitent la jurisprudence relative aux Zones Industrielles, telle que publiée par les juridictions administratives genevoises durant les vingt dernières années (consultable en ligne ou dans la RDAF) ; les résumés sont classés dans l'ordre chronologique et pour chacun d'eux, avec certains regroupements par thèmes lorsque c'était possible (notamment : conformité et dérogations). Leurs éléments importants sont mis en exergue à chaque fois au début du paragraphe :

1. Plan directeur de Zone Industrielle :

(GE1) ATA/93/2023 : Rejet d'un recours contre l'adoption d'un plan directeur et son règlement d'une zone de développement industriel et artisanal. Examen du caractère essentiel ou non des modifications du projet de plan ayant été faites entre la mise à l'enquête publique et la seconde opposition. Examen de l'atteinte aux droits de la propriété de la recourante. Un plan directeur n'a pas besoin d'être particulièrement précis, car il ne constitue pas un PLQ ; il s'agit d'un simple plan d'affectation spécial, qui fixe l'image générale de l'urbanisation souhaitée et n'a pas pour but de régler tous les détails de construction.

2. Application ou non du régime caractéristique de la zone de développement selon la LZIAM :

(GE2) ATA/1185/2017 du 22 août 2017, in RDAF I 2018 p. 4 s. : Appelée à déterminer à partir de quel moment s'appliquent les normes de la zone de développement en zone de développement artisanal et industriel, la Cour a rappelé que selon le système mis en place, qui vaut tant dans les zones de

développement selon la LGZD que dans les zones selon la LZIAM, la délimitation d'une zone de développement par le Grand Conseil ne suffit pas à elle seule pour l'application des normes de la zone de développement. Les normes de la zone primaire restent applicables à la zone de développement constructible aussi longtemps que le Conseil d'État n'a pas autorisé leur application en approuvant un plan localisé de quartier, assorti d'un règlement, et les conditions particulières applicables au projet ou la renonciation à l'établissement d'un tel plan. Ce n'est donc qu'après l'adoption du plan localisé de quartier, respectivement à la renonciation à celui-ci par le Conseil d'État, que les normes de la zone de développement trouvent application. Même si le projet en cause, qui a pour objet l'exploitation d'une gravière, apparaît comme non compatible avec le grand projet ZIMEYSAVER et le projet de plan directeur ZIBAT, le fait que le département ne prononce pas de refus conservatoire au sens de l'article 13B LaLAT n'est pas arbitraire dès lors que le plan directeur ZIBAT n'a pas encore été adopté et qu'aucun plan directeur n'est encore en consultation pour le périmètre englobant les parcelles occupées par la constructrice.

(GE3) Arrêt du TF 1C_568/2017 du 7 mars 2019 : Dans le cadre d'un litige portant sur une autorisation globale comprenant une autorisation de construire en vue du réaménagement d'un site de recyclage de matériaux minéraux ainsi qu'une autorisation d'exploiter dans le périmètre de la zone industrielle des Batailles, le Tribunal fédéral a été amené à confirmer que dans le système de la loi sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes du 13 décembre 1984 – tout comme d'ailleurs dans celui de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 – tant que le Conseil d'État n'a pas autorisé l'application des normes de la zone de développement en approuvant un PLQ ou renoncé à l'établissement d'un PLQ, les règles de la zone de fond, également dite zone primaire, restent applicables. Partant, il reste possible pour les autorités de délivrer des autorisations de construire conformes à ladite zone primaire, l'existence d'une zone de développement industriel ne signifiant pas encore que les autorités soient tenues de refuser tout projet qui reposerait sur la zone primaire ; il faut au contraire pour cela que les autorités choisissent de faire application, par exemple, de l'art. 13B LaLAT.

3. Sens des termes « artisanal » et « industriels », activités de service autorisées, dérogations possibles :

(GE4) ATA/594/2009 du 14 novembre 2006 : Selon l'article 19 alinéa 4 LaLAT, les zones industrielles et artisanales sont destinées aux constructions industrielles, artisanales et ferroviaires. Les termes "artisanal" et "industriel" font référence à des activités des secteurs primaire et secondaire, soit des entreprises dont les activités résident dans la production ou la transformation de biens matériels. Selon l'art. 4 al. 1 du plan directeur de la ZIMOGA adopté le 28 août 1991 par le Conseil d'État, les terrains situés dans le périmètre de la ZIMOGA sont destinés à des constructions affectées à des activités industrielles, artisanales, de distribution en gros et d'entreposage de matériel ou de marchandises sous abri et en locaux fermés. L'implantation de certaines activités de services, telles que restaurants, guichets bancaires et offices postaux, peut être autorisée à titre exceptionnel (art. 4 al. 6 du plan directeur). L'art. 16 de ce règlement prévoit que le département peut déroger, après consultation de la commune et de la commission d'urbanisme, aux dispositions des plan et règlement directeurs de la ZIMOGA, si les circonstances le justifient. C'est dès lors à juste titre que le département a admis que les activités exercées par le salon de massage n'étaient pas conformes à la zone industrielle et artisanale.

(GE5) JTAPI/1393/2023 : Changement affectation en zone industrielle. Une activité de salon de massage érotique n'est pas conforme ni à la zone villa ni à la zone de développement industriel et artisanal.

4. Notion d'industrie à interpréter largement (ensemble des opérations de production, y compris l'activité administrative y relative) :

(GE6) ATA/518/2010 du 3 août 2010, in RDAF I 2011 p. 9 : L'art. 19 al. 4 LaLAT prévoit que les zones industrielles et artisanales sont destinées aux constructions industrielles, artisanales et ferroviaires. 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. 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. Le Tribunal administratif a jugé que c'était le cas d'une société comme Procter & Gamble car 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.

(GE7) ATA/70/2013 du 6 février 2013, in RDAF I 2014 p. 8 : La Chambre rappelle que la notion de construction industrielle au sens de l'article 19 al. 4 LaLAT doit être comprise largement et que l'activité administrative servant de support à la commercialisation des produits, dans la mesure où elle reste en lien avec la vocation industrielle de la société, entre dans la définition d'industrie. Des aménagements « open space » ne permettent pas de tirer de conclusion quant à l'affectation qui leur est réservée, ce qui mène à accepter la conformité de l'activité à la zone pour une société dont l'activité a déjà été jugée conforme à la zone industrielle.

Commentaire publié à la suite de cet arrêt : on peut sérieusement s'interroger sur la vocation industrielle d'un local avec des « open space ». La Cour poursuit ainsi sa jurisprudence très ouverte sur la notion de zone industrielle, ce que l'on peut regretter. De tels cas devraient être traités par une modification des limites de zones, respectivement par la voie de la dérogation. Dans le cas contraire, on risque de vider de son sens la planification spatiale.

5. Conformité : entrepôt IKEA et activité de stockage ; drive-in :

(GE8) ATA/363/2012 du 12 juin 2012, in RDAF I 2013 p. 28 : L'aménagement d'une zone de livraison dans un entrepôt existant, sis en zone de développement industriel, a été jugé comme une activité conforme à la zone. Le fait que la marchandise soit directement retirée à l'entrepôt par le client ne modifie pas l'affectation de l'entrepôt, qui poursuit une activité de stockage.

Commentaire publié à la suite de l'arrêt : cet arrêt, assurément pragmatique, n'est pas sans poser de problème. Quand faut-il en effet estimer que l'activité industrielle n'est plus prépondérante ? Quand peut-on estimer qu'il s'agit d'une affectation commerciale ? Si l'entrepôt sert effectivement à stocker des meubles, il n'en demeure pas moins que l'activité essentielle est bien la remise des meubles aux clients. Accepter une telle activité en zone industrielle risque, à terme, de miner l'obligation de respecter l'activité imposée par une zone. Il faut dès lors espérer que ce genre d'arrêt reste isolé.

(GE9) ATA/94/2022 : Recours contre un refus du département d'autoriser la construction d'un service de vente au volant d'un restaurant existant en zone de développement industriel et artisanal. Tous les préavis étaient favorables, mais le département a retenu un motif objectif prépondérant pour s'en écarter, soit que les instances spécialisées n'avaient pas examiné la question de l'art. 5 RAZIDI, qui précise qu'une activité tertiaire peut être autorisée pour autant qu'elle « contribue à la diminution des mouvements pendulaires » et qu'elle contribue à l'accroissement du bien être des utilisateurs de la zone. Pas d'abus du pouvoir d'appréciation du département et rejet du recours.

6. Zone Industrielle et politique du logement :

(GE10) ATA/422/2015 du 5 mai 2015, in RDAF I 2016 p. 16 : L'art. 10 du règlement relatif aux plans d'utilisation du sol de la Ville de Genève (RPUS) prévoit qu'en cas de démolition-reconstruction ou de transformation d'un bâtiment affecté principalement à des activités industrielles ou artisanales, une surface de plancher au moins équivalente à la moitié de la surface initiale doit être destinée à des activités industrielles ou artisanales, compatibles avec l'habitat. S'il est démontré que les conditions d'utilisation sont inadaptées à de telles activités, ces surfaces sont alors destinées au logement, dans la mesure où les critères d'habitabilité peuvent être satisfaits. La Cour a jugé que si l'article 10 RPUS tend à lutter contre la disparition progressive des activités industrielles et artisanales au centre-ville, il protège également l'intérêt public à la lutte contre la pénurie de logements à Genève. Elle a ainsi confirmé l'autorisation de transformer un atelier en Ville de Genève en logement.

7. Dérogation pour une salle de musique ; nuisances (en particulier sonores) :

(GE11) ATA/23/2007 du 23 janvier 2007, in RDAF I 2009 p. 124, confirmé par l'arrêt du TF 1C_26/2007 du 15 janvier 2008 : Exploitation d'un dancing en zone industrielle et artisanale. La création d'une salle de musique (dédiée à la musique électronique) en zone industrielle et artisanale n'étant pas conforme à la zone (art. 19 al. 4 LaLAT), une dérogation est nécessaire. A teneur de l'art. 26 al. 1 LaLAT, lorsque les circonstances le justifient et s'il n'en résulte pas d'inconvénients graves pour le voisinage, le département peut déroger aux dispositions des art. 18 et 19 quant à la nature des constructions. Il a été sans autre admis que les circonstances justifiaient la création d'une salle de musique en zone industrielle et artisanale. Le Tribunal fédéral a confirmé la jurisprudence cantonale selon laquelle l'article 26 al. 1 LaLAT a une portée indépendante par rapport au droit de l'environnement. Des « inconvénients graves pour le voisinage »

peuvent ainsi exister au sens de cette disposition même si les art. 11 ss LPE sur la limitation des émissions (bruit et vibrations principalement) sont respectés. En effet, les exigences découlant de ces normes s'appliquent à toutes les constructions, qu'elles soient ou non conformes à l'affectation de la zone. Les inconvénients graves pour le voisinage constituent ainsi une notion juridique imprécise, qui doit s'examiner en fonction de la nature propre à l'activité en cause. En l'occurrence, il était justifié d'imposer des charges à l'autorisation de construire en raison des graves nuisances entraînées par la salle de musique pour le voisinage.

8. Dérogation ou simple « tolérance » provisoire (pour une étude d'avocats) :

(GE12) ATA/784/2013 du 26 novembre 2013, in RDAF I 2014 p. 9 : L'activité d'une étude d'avocats n'est pas conforme à l'affectation de la zone industrielle et artisanale. Confirmation d'un jugement du TAPI annulant une autorisation d'aménager provisoirement en bureaux destinés à l'usage d'une étude d'avocats des locaux sis en zone industrielle et artisanale. Le département a octroyé ladite autorisation sous la forme d'une simple tolérance, omettant de solliciter le préavis de la commission de l'urbanisme et sans analyser les conditions d'une éventuelle dérogation, ni instruire tous les éléments permettant de fonder sa décision. Le dossier lui est par conséquent retourné pour nouvelle décision. Lorsque l'activité n'est pas conforme à la zone, le département doit examiner s'il est possible d'accorder l'autorisation de construire par la voie dérogatoire de l'article 26 al. 1 LaLAT, ce qui impose une analyse complète des conditions permettant une dérogation de même que l'obtention du préavis de la commission d'urbanisme. Le département ne peut pas passer par la voie de la tolérance à titre provisoire, notamment lorsqu'il apparaît qu'une tolérance de l'affectation administrative non conforme à la zone existe depuis plus de 10 ans, faisant alors douter du caractère provisoire de la tolérance.

9. Activité industrielle (ou non) exercée par le locataire :

(GE13) ATA/106/2013 du 19 février 2013 : Examen de la conformité d'une autorisation de construire, portant sur des aménagements intérieurs (bureaux), avec la zone 2 de développement. La locataire ayant une activité industrielle reconnue, les travaux sont admissibles. Aucun des objets sur lesquels porte l'autorisation litigieuse ne permet d'envisager l'application du refus conservatoire, car ils ne sont, à l'évidence, pas susceptibles de compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics.

(GE14) ATA/1333/2015 : Dans la mesure où la recourante est propriétaire du dépôt transformé par son locataire en quatre habitations sous-louées illégalement, c'est à juste titre que le département l'a qualifié de perturbateur par situation. Trois des quatre sous-locations ont débuté postérieurement à l'acquisition de l'immeuble par la recourante, de sorte qu'il est envisageable que les différents agencements effectués par son locataire aient été faits postérieurement à son acquisition. Au vu des pièces, il était quasi impossible de déduire de l'aspect extérieur du dépôt litigieux sa transformation en logement. Enfin et dès la connaissance des transformations et des sous-locations, la recourante a pris toutes les mesures utiles à la remise en état du dépôt. Aucune faute ne peut ainsi lui être reprochée. Recours admis en tant qu'il inflige une amende administrative à la recourante.

10. Nécessité d'une étude d'impact sur l'environnement :

(GE15) ATA/114/2013 : Recours contre une modification de zone. Passage de la zone ordinaire industrielle et artisanale à la zone de développement industriel et artisanal. Le rapport destiné à l'autorité cantonale d'approbation des plans (art. 47 OAT) n'est pas obligatoire à Genève. Pondération correcte des intérêts, en particulier de ceux relevant de la protection de l'environnement. L'étude d'impact sur l'environnement n'est pas exigée pour un plan général.

11. Transformation/changement d'affectation de peu d'importance :

(GE16) ATA/926/2016, in RDAF 1/2017 p. 10 : Confirmation d'une autorisation de construire s'agissant d'un changement d'affectation d'un garage en une épicerie de type « take-away » en zone de développement industriel et artisanal. Examen de l'application faite de la dérogation relative à la notion de construction de « peu d'importance », dans le cadre de la LZIAM, autorisant le DALE à délivrer une autorisation de construire sans demander l'approbation du Conseil d'État. Confirmation du raisonnement du TAPI concernant les inconvénients graves allégués engendrés par ledit changement d'affectation.

12. Droit de préemption en Zone Industrielle :

(GE17) Arrêt du TF 1C_70/2020 du 8 décembre 2020.

3. Les régimes applicables dans les autres cantons

La FTI considère que les régimes dans les cantons de Zurich, Bâle-Ville, Berne, Lucerne, Vaud et Valais sont les plus intéressants ; ils sont donc présentés ici en priorité. Il faut cependant constater que cet ordre ne correspond pas toujours à l'importance des sources disponibles (en particulier la jurisprudence) ; c'est ainsi par exemple que le canton de Berne fournit très peu d'indications utiles, à l'inverse des cantons de Fribourg ou Neuchâtel.

3.1. Vaud

a. La réglementation et la planification

Le canton de Vaud présente en matière de Zones Industrielles la même organisation juridique que pour toutes les zones : (1) la planification directrice cantonale fixe les objectifs que la planification veut atteindre et les conditions que les communes doivent respecter pour mettre en place une zone spécifique. (2) L'art. 29 al. 2 LATC/VD confirme que la zone à bâtir peut être destinée à diverses affectations, dont l'industrie, l'artisanat et le commerce, ces types d'affectation pouvant être exclusifs, prioritaires, mixtes, superposés ou limités dans le temps. Sur cette base, chaque commune adopte ses zones au travers d'un plan d'affectation, que le canton doit homologuer à l'issue de la procédure de planification. (3) Toutes les constructions à l'intérieur de chaque zone sont (en principe) soumises à autorisation ou à dérogation, suivant qu'elles sont ou non conformes au plan de la zone en question (à son règlement).

Cette arborescence présente les spécificités suivantes lorsqu'il s'agit de Zones Industrielle⁵ :

1. Conformément au droit fédéral, la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion, garantissant globalement leur utilisation rationnelle (art. 30a al. 2 OAT). Ce système est en cours d'élaboration dans le canton de Vaud. Un moratoire est actuellement en vigueur, qui empêche temporairement la création de nouvelles zones d'activités, sur le plan régional. Ce moratoire prendra fin lors de l'approbation du plan directeur régional ou intercommunal sur les zones d'activités. Dans l'intervalle, les communes doivent mobiliser leurs réserves et optimiser l'utilisation des zones à bâtir existantes. Selon les directives cantonales, l'intégralité de ces réserves devraient être construites dès que possible et mobilisées d'ici 2040⁶.

⁵ Documentation au sujet des zones d'activités : explications sur le site internet du canton : <https://www.vd.ch/territoire-et-construction/amenagement-du-territoire/zones-dactivites> ; guichet cartographique vaudois avec les « réserves » de zones d'activités mobilisables https://www.geoportail.vd.ch/map.htm?mapresources=SGZA_FORM ; explications sur cette classification : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/amenagement/SGZA/2022.03.09_Guide_pour_la_constitution_des_OG.pdf ; plan directeur du SDOL (zone d'activités du Sud-ouest lausannois), adopté par le Conseil d'Etat le 25 août 2021 : <https://ouest-lausannois.ch/strategie/pdi/>.

⁶ Pour consulter les directives : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/amenagement/SGZA/21.01.11_Guide_contenu_PDR-PDI.pdf.

2. Les critères-types utilisés pour configurer des « zones d'activités » dans le canton sont pour l'essentiel les suivants : (1) le type d'activité ; la définition des divers types possibles dans chaque zone repose en premier lieu sur les règlements communaux. (2) Le degré de nuisances toléré. (3) Le nombre d'emplois liés à la zone. Ces zones sont en effet destinées officiellement à (entre autres) favoriser les emplois. Exemple : « L'Ouest lausannois accueille la moitié de ses emplois au sein des sites d'activités, représentant environ 12% des surfaces affectées en zone d'activités du canton et 50% de celles de l'agglomération Lausanne-Morges. »⁷.
3. Au sein des zones d'activités, les règlements communaux se prononcent en général sur les éléments suivants (traités en jurisprudence), qui présentent des similitudes avec le régime des Zones Industrielles genevoises :
 - a. La zone industrielle est normalement réservée aux activités des secteurs primaire et secondaire.
 - b. Les activités sans rapport avec la production, la fabrication ou la transformation de biens matériels ne sont en principe pas compatibles avec une zone industrielle et artisanale. On pense en particulier aux activités de détente ou de loisirs ainsi qu'aux activités destinées uniquement à la vente ou encore le logement.
 - c. Il est néanmoins possible d'admettre dans une zone artisanale des activités qui ne sont pas strictement artisanales, notamment des dépôts, lorsqu'on est en présence d'une telle pratique de l'autorité municipale, et ce en application du principe de l'égalité de traitement.
 - d. Des activités commerciales peuvent également être admises dans la zone industrielle ou artisanale lorsque l'autorité a développé une pratique constante. Il peut s'agir d'activités telles que la vente, les services, la détente ou le loisir.
 - e. Les communes doivent toutefois veiller à ce qu'il reste suffisamment de terrains disponibles dans les zones artisanales pour des activités de ce genre et ne pas y tolérer l'habitation de façon inconsidérée.

b. La jurisprudence

Les arrêts qui sont résumés ici exploitent la jurisprudence relative aux Zones Industrielles, telle que publiée par les juridictions administratives vaudoises durant les vingt dernières années (consultable en ligne ou dans la RDAF) ; la classification s'inspire de la présentation adoptée pour la jurisprudence genevoise (ci-dessus ch. II.2.3).

1. Nécessité d'une planification au niveau régional (système de gestion des zones d'activités) :

(VD1) AC.2018.0250 du 30 avril 2020 : projet de construction d'un complexe artisanal et de bureaux en zone industrielle. La parcelle litigieuse n'est pas construite depuis plus de 30 ans. Examen du besoin régional en zones d'activités, conformément à l'art. 30a OAT. Absence au dossier d'éléments permettant de déterminer un tel besoin. Il apparaît douteux que la planification actuelle d'une zone industrielle à cet endroit soit encore adaptée, compte tenu de l'incertitude quant aux besoins effectifs d'une telle zone dans la région (art. 15 al. 3 LAT).

(VD2) AC.2017.0317 du 17 avril 2019, in RDAF I 2020 p. 13 s. : le « système de gestion des zones d'activités » auquel il est fait référence dans le cadre des conditions auxquelles un projet de nouvelle zone

⁷ Plan directeur du SDOL, p. 36.

d'activités peut empiéter sur les SDA est prévu par l'art. 30a al. 2 OAT, dont il résulte que la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle. La gestion des zones d'activités économiques a pour but d'optimiser en permanence, du point de vue régional, l'utilisation des zones d'activités économiques pour qu'elle aille dans le sens d'une utilisation mesurée et appropriée du sol. Elle s'attache par ailleurs à mettre à disposition les surfaces et les locaux demandés par l'économie et à soutenir le développement des sites dans le respect des orientations données par les autorités et les responsables politiques. Son rayon d'action couvre les entreprises déjà implantées (entreprises locales) et les entreprises susceptibles de s'implanter et issues des secteurs d'activité ciblés. En l'absence de système de gestion des zones d'activités tel que prévu par l'art. 30a al. 2 OAT formellement adopté par l'autorité compétente – et indépendamment de la question de savoir si, de manière générale et comme le soutient l'autorité intimée, l'adoption d'un tel système de gestion constituerait un prérequis sans lequel aucune nouvelle zone artisanale ne pourrait être autorisée, question qui a été laissée indécise dans l'arrêt AC.2018.0067 précité (cf. consid. 4b, en partie reproduit sous consid. 2e) –, la création de la zone artisanale litigieuse ne saurait en conséquence être autorisée en l'état, en tant qu'elle empiète sur des surfaces d'assolement.

2. Notion de « industrie » ou « artisanat » et importance des nuisances :

(VD3) Décision de la Commission cantonale de recours du 10 février 1978, in RDAF 1983, p. 190 : caractère artisanal ou industriel d'une entreprise. Lorsque la notion d'industrie n'est pas définie par le règlement communal, il convient de se référer au sens large et commun de ce terme, eu égard au fait que c'est essentiellement le préjudice auquel elles sont propres à exposer le voisinage qui a conduit les auteurs de règlements communaux à distinguer les exploitations industrielles des établissements artisanaux. Un des critères pour séparer l'artisanat de l'industrie peut être recherché dans l'intensité de l'exploitation et des effets de celle-ci aux alentours, plutôt que dans les procédés de travail utilisés en eux-mêmes, le volume ou la qualité des matières traitées.

(VD4) AC.2002.0121 du 13 février 2003 : une entreprise de traitement de déchets utilisant une vingtaine de véhicules lourds et susceptible de provoquer des odeurs doit être implantée en zone industrielle et non pas en zone artisanale.

(VD5) AC.2006.0239 du 29 octobre 2007, in RDAF I 2008 p. 220 s. : le Tribunal administratif a été amené à interpréter une disposition réglementaire prévoyant que la zone industrielle est réservée aux établissements industriels tels que fabriques, garages-ateliers ou garages industriels, ainsi qu'aux entreprises artisanales. Il s'agissait de déterminer si une station-service, comprenant en outre un shop et un bar, était admissible dans une telle zone. Les constructeurs ont en effet expliqué que les quatre éléments du projet litigieux constituaient un tout indissociable. En outre, un shop et un bar sont des activités purement commerciales et sont contraires à la zone industrielle telle que définie par le règlement. La jurisprudence a en effet évolué : il n'est plus nécessaire que les règlements communaux excluent expressément de telles activités. Sauf prescription réglementaire contraire, les notions d'activités professionnelles de type industriel exigent l'existence d'un rapport de production ou de transformation d'un bien matériel dans l'activité de l'entreprise, ce qui n'est manifestement pas le cas d'un bar ou d'un shop.

(VD6) Arrêt du TF 1C_426/2007 du 8 mai 2008 : un shop de station-service. Le Tribunal fédéral a admis un shop et un bar liés à l'exploitation d'une station-service dans la zone industrielle. Il transparaît de l'instruction de la cause que la commune a autorisé des activités qui n'étaient pas typiquement industrielles. Elle a donc montré ne pas être rigoureusement attachée à ce principe d'interdiction de mixité.

(VD7) Arrêt du TF 1C_122/2010 du 21 juin 2010 : kiosque (shop) de station-service en zone industrielle. La cour cantonale a retenu qu'en dépit de la volonté exprimée par la commune, la zone industrielle comprend actuellement de nombreuses entreprises sans rapport avec l'activité industrielle, soit plusieurs sociétés de prestation de services (taxis, fiduciaire, sociétés informatiques) ou de vente. Il n'est donc nullement arbitraire de considérer que l'autorité communale a délibérément laissé s'instaurer une certaine mixité entre entreprises industrielles et commerciales, quand bien même elle aurait récemment refusé l'implantation d'un café-restaurant, dont la non-conformité à la zone est particulièrement évidente. Il n'y a rien non plus

d'insoutenable à considérer que le shop litigieux constitue un élément accessoire de l'entreprise, dont l'activité principale reste la vente de véhicules, activité dont la conformité à la zone n'a au demeurant pas été contestée par la commune. La commune semble ne rien avoir fait pour maintenir une exploitation conforme à l'affectation de la zone industrielle. Recours de la commune rejeté.

(VD8) AC.2011.0206 du 23 mai 2012, confirmé par l'arrêt du TF 1C_326/2012 du 17 avril 2013 : le projet de supermarché considéré n'est pas conforme à l'affectation de la zone industrielle et artisanale : il générerait beaucoup de nuisances et compromettrait l'objectif d'aménagement du territoire que suivent les autorités communales.

(VD9) AC.2019.0341 du 24 août 2020, in RDAF I 2021 p. 326 s. : n'a pas été jugé conforme à une zone artisanale autorisant l'implantation de petites entreprises artisanales non gênantes pour le voisinage, une construction dont la hauteur sous plafond de 2,50 m et au rez-de-chaussée se révèle insuffisante pour permettre un chargement et un déchargement correct du matériel à l'aide d'un chariot élévateur ou d'un transpalette, pour laquelle on ne voyait pas comment des fournitures lourdes pourraient être acheminées jusqu'aux deux surfaces d'activités prévues à l'étage, qui n'est pas équipée de portes d'accès appropriées même pour des activités artisanales légères, ainsi qu'en raison de la présence de nombreuses places de parc extérieures au détriment d'une véritable aire de livraison afin de permettre les manœuvres des véhicules de livraison.

3. Nombre d'emplois : ce critère seul n'est pas pertinent :

(VD10) AC.2004.0226 du 11 février 2006, in RDAF I 2006 p. 214 : Pour distinguer l'artisanat et l'industrie dans le domaine de l'aménagement du territoire, le critère du nombre de personnes employées par l'entreprise retenu par l'article 2 de l'ordonnance 2 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (OLT 2, RS 822.112) n'est pas pertinent. Il faut tenir compte de tous les éléments objectifs qui se présentent dans un cas d'espèce, savoir, outre le nombre des ouvriers, la superficie de l'entreprise, le volume des bâtiments, l'importance du matériel et des machines, la nature des activités, les procédés de travail utilisés, l'intensité de l'exploitation et les effets de celle-ci aux alentours (RDAF 1983, p. 190 ; 1985, p. 831 ; arrêt AC.2002.0121 du 13 février 2003). L'activité d'une entreprise de transport et de terrassement employant 5 à 7 personnes et utilisant 8 camions lourds n'est pas conforme à l'affectation d'une zone d'habitation autorisant le petit artisanat.

(VD11) AC.2007.0086 du 8 juillet 2008, in RDAF I 2009 p. 22 : pour distinguer l'artisanat de l'industrie, la jurisprudence a jugé qu'il fallait tenir compte de tous les éléments objectifs qui se présentent dans un cas d'espèce, en particulier de la superficie de l'entreprise, du volume des bâtiments, du nombre des ouvriers, de l'importance du matériel et des machines, de la nature des activités, des procédés de travail utilisés, de l'intensité de l'exploitation et des effets de celle-ci aux alentours. En appliquant ces principes, l'ancienne Commission cantonale de recours en matière de constructions a eu l'occasion de juger qu'une entreprise de charpente comptant une vingtaine d'employés devait être qualifiée non d'artisanale mais d'industrielle. Il en va de même des entreprises de construction, de charpente et de couverture occupant 26 employés. Pour distinguer le "petit artisanat" de l'artisanat, la jurisprudence recourt aux mêmes critères. Une entreprise de terrassement occupant cinq personnes à plein temps et quatre personnes à temps partiel, au départ de laquelle partaient huit camions lourds et des véhicules agricoles ne peut plus être qualifiée de "petit artisanat" compte tenu de la nature de l'activité et des nuisances sonores et olfactives qu'elle engendre.

4. Activités commerciales en zones industrielles ou artisanales :

(VD12) AC.2002.0080 du 28 février 2003 : concernant une halle de meubles. Sous réserve de dispositions communales contraires, les zones industrielles sont en principe réservées aux activités de type industriel visant la fabrication, la production ou la transformation de biens matériels ; les autres activités commerciales (service, loisir, centre commercial) ne sont pas soumises aux mêmes critères de planification et ne peuvent

en principe être admises dans les zones industrielles. Exception à ce principe admise en l'espèce compte tenu de la pratique non conforme que la commune entend poursuivre et du contexte de la planification régionale.

(VD13) AC.2002.0222 du 26 juin 2003 : l'aménagement de deux pistes de bowling dans une halle existante n'est pas conforme à la destination d'une zone industrielle réservée à l'industrie légère et à l'artisanat.

(VD14) AC.2023.0114 du 15 novembre 2023, in RDAF I 2024 p. 14 : selon la jurisprudence, les activités sans rapport avec la production, la fabrication et la transformation de biens matériels ne sont en principe pas compatibles avec une zone industrielle ou artisanale. Les activités commerciales peuvent toutefois également être autorisées dans une zone industrielle ou artisanale lorsque l'autorité a développé une pratique constante consistant à admettre dans ce type de zone des activités commerciales non industrielles, telles que la vente, les activités de service, de détente ou de loisirs. N'a pas été considéré comme activité artisanale un commerce de produits exposés sur des rayons d'étagère tels que livres, tasses, bols chantants, récipients, statuettes, éléments décoratifs qui ne sont pas fabriqués sur place, même s'il y a deux plans de travail sis dans des locaux qui servent à la fabrication de bijoux thérapeutiques et de pendentifs.

(VD15) AC.2012.0315 du 31 mai 2013, in RDAF I 2014 p. 137 s. : L'art. 30 RPE relatif à la zone artisanale a la teneur suivante : « Cette zone est destinée aux entreprises artisanales qui entraîneraient dans d'autres zones des inconvénients pour le voisinage. Des bâtiments d'habitation de modeste importance peuvent être admis, s'ils sont nécessités par des obligations de gardiennage ou autres raisons jugées valables par la Municipalité. Ils formeront un tout architectural, avec les constructions principales, et comprendront deux logements au plus. ». Les activités sans rapport avec la production, la fabrication ou la transformation de biens matériels ne sont en principe pas compatibles avec une zone industrielle et artisanale. Des dépôts non liés à une activité ne sont dès lors a priori pas conformes à une zone industrielle ou artisanale. Toutefois, selon la jurisprudence, des activités commerciales peuvent être admises dans la zone industrielle ou artisanale, lorsque l'autorité a développé une pratique constante admettant dans cette zone des activités commerciales non industrielles, telles que la vente, les activités de service, de détente ou de loisir. En l'espèce, le recourant entend utiliser la construction litigieuse comme dépôt pour les machines agricoles de son entreprise avec une activité d'entretien et de réparation courante. Il y aura par conséquent une forme d'activité. A cela s'ajoute que, selon les explications fournies lors de l'audience, le bâtiment est destiné à abriter essentiellement des véhicules agricoles, souvent de grandes tailles, soit une utilisation qui pourrait poser un problème dans d'autres zones, notamment en ce qui concerne la compatibilité avec l'habitation. On relève également que la zone artisanale de St-George abrite déjà plusieurs entreprises qui n'ont pas des activités artisanales au sens où on l'entend usuellement. La vision locale a ainsi permis de constater l'existence dans les bâtiments sis dans la zone artisanale d'une société d'informatique, des bureaux d'une entreprise d'installation sanitaire, de plusieurs logements et de dépôts, utilisés notamment par un grossiste en produits de maroquinerie. On est ainsi en présence d'une pratique de l'autorité intimée consistant à admettre dans cette zone des activités qui ne sont pas strictement artisanales, notamment des dépôts, ce qui justifie d'autoriser le projet du recourant en application du principe de l'égalité de traitement. En relation avec les motifs invoqués par la municipalité dans ses écritures et lors de l'audience pour justifier son refus, on peut encore relever que le fait de créer des emplois ne devrait pas être déterminant s'agissant de la question de savoir si une activité est conforme à la zone artisanale. De même, n'est pas décisif le fait que le recourant n'ait pas le siège de son entreprise dans la commune et n'y soit pas domicilié.

(VD16) AC.2019.0032 du 29 novembre 2019, in RDAF I 2020 p. 43 ss : souvent, et comme c'est le cas en l'espèce, la notion d'artisanat n'est pas définie dans la réglementation concernant la zone. Ordinairement, la pratique considère comme entreprise artisanale la réunion, dans un but économique, de moyens personnels et matériels (ATF 101 Ia 205 consid. 3b, JdT 1977 I 83; Alexander Ruch in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [édit.], Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2009, n° 76 ad art. 22 LAT). Selon la jurisprudence, les activités sans rapport avec la production, la fabrication ou la transformation de biens matériels ne sont en principe pas compatibles avec une zone industrielle et artisanale (cf. arrêts AC.2017.0028 du 24 octobre 2017 consid. 1a/bb, AC.2012.0315 du 31 mai 2013 consid. 1a/bb, AC.2008.0019 du 27 octobre 2008 consid. 4). Des activités commerciales peuvent

toutefois également être autorisées dans une zone industrielle ou artisanale lorsque l'autorité a développé une pratique constante consistant à admettre dans ce type de zone des activités commerciales non industrielles, telles que la vente, les activités de services, de détente ou de loisir (cf. arrêt AC.2017.0028 précité consid. 1a/bb, AC.2014.0322 du 14 octobre 2015 consid. 2b, AC.2014.0108 du 21 octobre 2014 consid. 4b, AC.2012.0315 précité consid. 1a/bb, et les références citées). Le Tribunal fédéral a toutefois jugé que les communes devaient veiller à ce qu'il reste suffisamment de terrains disponibles dans les zones artisanales pour des activités de ce genre et ne pas y tolérer l'habitation de façon inconsidérée (arrêt TF 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.5 et les références citées). Il est vrai que cette dernière jurisprudence a trait à des zones exclusivement artisanales, dans lesquelles l'habitation n'est admise que de façon limitée et toujours en rapport avec la destination principale. La situation est quelque peu différente en l'espèce, comme on le verra, puisque dans le secteur où la parcelle n° 413 prend place, l'affectation à l'artisanat n'est pas exclusive mais prioritaire (voir AC.2014.0108 du 21 octobre 2014 consid. 4 concernant un précédent projet de la recourante sur cette même parcelle). Dans dite affaire AC.2014.0108 du 21 octobre 2014, le tribunal avait considéré que 45 studios destinés au logement d'étudiants, plus des locaux communs relevaient de l'habitat.

5. Logements :

(VD17) AC.2010.0174 du 30 août 2010 : changement d'affectation de local/bureau en logement. Ne peut être considéré comme conforme à la zone industrielle et artisanale l'affectation de lots de PPE à l'habitation.

(VD18) AC.2021.0035 du 20 août 2021 (référence à AC.2014.0108) : la location Airbnb, tout comme la location de studios destinés au logement d'étudiants, est affecté à l'habitat (logement) et non pas à une activité artisanale ou commerciale, ceci quand bien même des services sont proposés aux locataires.

(VD19) AC.2009.0083 du 28 janvier 2010, in RDAF I 2011 p. 140 : la notion d'artisanat n'est pas définie dans la réglementation concernant la zone. Ordinairement, la pratique considère comme entreprise artisanale la réunion, dans un but économique, de moyens personnels et matériels. La zone artisanale est en principe destinée à des entreprises artisanales, industrielles et à des activités du secteur tertiaire, qui ne produisent principalement pas de nuisances, ainsi qu'à des logements nécessités par l'exploitation de l'entreprise. Le fait qu'un logement soit nécessaire à l'entreprise implique l'existence d'un rapport fonctionnel avec celle-ci. Diverses réglementations cantonales et communales admettent ainsi des logements dans la zone artisanale, mais, sauf exception, uniquement destinés à l'entrepreneur ou au personnel qui, pour des motifs liés au fonctionnement de l'entreprise, doit habiter à proximité. Il en découle que l'habitation ne saurait en aucun cas constituer une affectation prioritaire. Une telle zone est en premier lieu destinée aux entreprises artisanales et aux petits établissements industriels, les activités du secteur tertiaire y étant en outre autorisées. L'on y admet certes l'habitation, mais en y posant des conditions, savoir qu'elle soit liée à l'exploitation de l'entreprise, chacune de celles-ci ayant droit au maximum à deux logements, qui seront de plus intégrées au bâtiment principal, avec lequel ils formeront un ensemble architectural homogène. La disposition en cause ne prévoit pas d'exception à l'exigence du rapport fonctionnel entre habitation et entreprise. Il convient également de rappeler qu'un degré de sensibilité au bruit III a été attribué à la zone artisanale en question. Un tel degré est à appliquer dans les zones où sont admises les entreprises moyennement gênantes, notamment les zones d'habitation et artisanales (zones mixtes), ainsi que dans les zones agricoles. Le degré de sensibilité au bruit attribué confirme ainsi également que l'affectation de cette zone n'est pas prioritairement l'habitation. En l'espèce, des bâtiments comprenant quatre appartements représentant respectivement 69 et 68% de la surface bâtie ont été considérés comme non conformes à la zone artisanale.

(VD20) AC.2013.0234 du 20 février 2024, in RDAF I 2015 p. 123 : un bâtiment dont le 85% des surfaces seraient affectées à l'habitation n'est pas conforme à la zone artisanale destinée à la petite industrie et à l'artisanat, pas plus que l'édification d'une halle destinée au commerce de détail alimentaire est compatible avec une zone d'activité réservée aux entreprises de caractère industriel, petites fabriques, garages et ateliers industriels, ainsi qu'aux entreprises artisanales non admissibles dans des zones d'habitation.

(VD21) AC.2019.0032 du 29 novembre 2019, in RDAF I 2020 p. 43 ss : selon la jurisprudence constante, la municipalité jouit d'un certain pouvoir d'appréciation dans l'interprétation qu'elle fait des règlements communaux (cf. parmi d'autres, AC.2018.0123 du 3 décembre 2018 consid. 2b, AC.2016.0023 du 21 mars 2017 consid. 3b/bb, AC.2015.0279 du 25 juillet 2016 consid. 2a). Elle dispose notamment d'une latitude de jugement pour interpréter des concepts juridiques indéterminés dont la portée n'est pas imposée par le droit cantonal ; ainsi, dans la mesure où la lecture que la municipalité fait des dispositions du règlement communal n'est pas insoutenable, l'autorité de recours s'abstiendra de sanctionner la décision attaquée (AC.2016.0310 du 2 mai 2017 consid. 5d et la référence citée). Dans un arrêt relativement récent (arrêt 1C_340/2015 du 16 mars 2016), le Tribunal fédéral a confirmé que la municipalité dispose d'une importante latitude de jugement pour interpréter son règlement, celle-ci découlant de l'autonomie communale garantie par l'art. 50 al. 1 Cst. Selon le Tribunal fédéral, l'autorité cantonale de recours n'est toutefois pas définitivement liée par l'interprétation faite d'une disposition réglementaire communale et peut adopter une autre interprétation si celle-ci repose sur des motifs sérieux, objectifs et convaincants, tirés du texte ou de la systématique de la norme, de sa genèse ou de son but (arrêts TF 1C_114/2016 du 9 juin 2016 consid. 5.4, 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.6). Lorsque plusieurs interprétations sont envisageables, il faut s'en tenir à celle qui respecte l'exigence d'une base légale précise pour les restrictions du droit de propriété issues du droit public (AC.2014.0098 du 20 mai 2015 consid. 3c, AC.2014.0151 du 30 juillet 2014 consid. 1a). En l'occurrence, il n'est pas contesté que l'hébergement Airbnb n'est ni de l'industrie ni de l'artisanat. A priori, cette activité n'est ainsi pas conforme à l'art. 50 RPGA. La recourante soutient toutefois que la location de logements sous forme de meublés sur une plateforme d'économie collaborative (en l'occurrence Airbnb) doit être autorisée en tant qu'activité commerciale, qui ne relève pas de l'habitation. En l'espèce, l'autorité intimée admet que, contrairement au texte de l'art. 50 RPGA, elle admet des activités commerciales dans la zone et procède à une interprétation très souple de cette notion. Cela étant, l'autorité intimée estime que la mise à disposition de surfaces habitables par des privés en faveur d'autres privés, comme le prévoit le concept Airbnb, implique que les surfaces concernées soient initialement vouées à de l'habitation, ce qui n'est pas le cas des surfaces concernées en l'espèce, qui, selon le permis de construire, devaient être affectées à la petite industrie ou à l'artisanat et qui, selon la pratique municipale, devraient à tout le moins être affectées à une activité commerciale. Il y a lieu de confirmer la décision attaquée en tant qu'elle considère que l'hébergement Airbnb ne constitue pas une activité commerciale. C'est ainsi à juste titre que l'autorité intimée a refusé le changement d'affectation qui aurait été nécessaire pour mettre en location Airbnb les locaux concernés.

(VD22) AC.2016.0071 du 2 mai 2017, in RDAF I 2/2018 p. 185 ss : recours de voisins contre un permis de construire un complexe artisanal et des bureaux en zone industrielle comprenant notamment une aire de circulation et de manœuvre des véhicules lourds. Le projet prévoit aussi la création de quatorze places extérieures dans le prolongement de l'aire de circulation et de manœuvre. Attribution du degré de sensibilité IV pour la zone industrielle et du degré de sensibilité III pour la villa située en zone viticole admise par le tribunal. L'attribution d'un degré de sensibilité III à la zone industrielle peut prêter à discussion. L'art. 43 al. 1 let. d OPB prévoit l'attribution du degré de sensibilité IV pour les zones industrielles. L'art. 39 RPE précise que la zone industrielle est réservée aux établissements industriels, fabriques ou entrepôts, garages, ateliers ainsi qu'aux entreprises artisanales qui entraîneraient dans d'autres zones des inconvénients pour le voisinage. Cette définition correspond à celle de l'art. 43 al. 1 let. d OPB et le degré de sensibilité IV doit être attribué, même si des logements de gardiennage peuvent être autorisés. L'affectation en logements est exceptionnelle et elle est liée à la surveillance des bâtiments industriels. Le logement ne se justifie que pour l'exercice d'une activité de gardiennage. Il ne s'agit pas d'une affectation principale ou mixte, mais d'une utilisation exceptionnelle, nécessitée par le caractère industriel de la zone.

6. Zone mixte ou avec une certaine mixité :

(VD23) AC.2022.0222 du 16 août 2023, in RDAF I 2024 p. 14 s : dans une zone industrielle dans laquelle la commune a laissé s'instaurer une certaine mixité entre entreprises industrielles et commerciales, il est admissible d'autoriser un crématoire animalier. Une telle zone se prête mieux à l'activité envisagée, soit la crémation d'animaux domestiques qu'un secteur central ou résidentiel.

7. Importance de l'égalité de traitement dans la pratique des autorités qui interprètent la conformité à la zone :

(VD24) AC.1994.0225 : à propos d'une droguerie, le refus d'une construction à caractère commercial et partiellement artisanal dans une zone industrielle où les activités commerciales ne sont pas totalement interdites est contraire au principe de l'égalité de traitement.

(VD25) AC.1999.0176 du 21 juin 2002 : projet comprenant l'aménagement d'un court de tennis, avec parking et dépôt et prévoyant l'installation de 2 wagons-restaurants sur les parcelles sises en zone industrielle. Question de la compatibilité des activités commerciales avec la zone industrielle laissée ouverte, la construction devant être admise en application de l'égalité de traitement.

(VD26) AC.002.0046 du 20 août 2004 : dans une zone industrielle qui accueille de très nombreux commerces, des installations sportives, un hôtel, des restaurants, des salles de jeux, etc, le refus d'autoriser une discothèque au motif qu'elle ne serait pas conforme à la destination de la zone apparaît comme une exception à la pratique constante de la municipalité et viole le droit à l'égalité de traitement.

(VD27) Arrêt du TF 1A.26/2005 du 4 août 2005 : selon l'art. 1 RPE, la zone concernée est réservée aux bâtiments industriels, garages, dépôts et stations-service, ainsi qu'aux locaux d'habitation nécessaires au gardiennage. Le règlement n'autorise pas les installations de loisirs. Toutefois, selon la pratique rappelée par le Tribunal administratif, des activités commerciales ont pu être autorisées au sein de différentes zones industrielles, soit en application du principe de l'égalité de traitement, soit en raison des nuisances que pouvaient provoquer l'implantation de ces exploitations dans les autres zones. Selon l'art. 8 RPE, la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire et son règlement d'application, ainsi que le règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions sont notamment applicables pour tout ce qui ne figure pas dans le RPE. La zone industrielle est régie par les art. 55 ss du règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions (RCA). Or, selon cette disposition, la zone industrielle est réservée aux établissements industriels, commerciaux, fabriques, garages-ateliers ou industriels, ainsi qu'aux entreprises artisanales et aux "locaux destinés aux loisirs ou sports". Ces dernières activités font figure d'exception dans une zone industrielle, normalement réservée aux activités des secteurs secondaires et primaires. La notion de locaux destinés aux loisirs ou aux sports peut par conséquent recevoir une interprétation restrictive, limitée à l'intérieur des bâtiments, à l'exclusion des activités extérieures.

(VD28) AC.2008.0019 du 27 octobre 2008, in RDAF I 2009 p. 20 ss : le Tribunal administratif s'est penché sur la portée d'une disposition du règlement sur le plan d'extension de la Commune de Vich qui réservait la zone industrielle à des activités professionnelles de type industriel qui s'exercent dans les constructions appropriées telles que par exemple : fabriques, ateliers, entrepôts y compris les services administratifs qui leur sont attachés. Le tribunal a considéré que la notion d'activités professionnelles de type industriel limitait les affectations admissibles « aux activités de type secondaire tendant à la fabrication, la production ou la transformation de biens matériels ; ces activités s'étendent aux différents secteurs économiques concernés qui se distinguent par la nature du bien produit ou transformé (matériel informatique, secteur des machines-outils, secteurs de la construction ou encore alimentaire, etc.) ». Le tribunal en a déduit qu'en l'absence de « rapport de production ou de transformation d'un bien matériel dans l'activité de l'entreprise », les activités de détente ou de loisirs, ainsi que les activités destinées uniquement à la vente ou encore le logement qui ne répondaient pas aux obligations de gardiennage étaient exclues dans une telle zone. La municipalité de Vich ayant néanmoins admis depuis plusieurs années des activités qui ne présentaient aucune caractéristique industrielle dans la zone concernée, le tribunal a confirmé la délivrance du permis de construire permettant au propriétaire intéressé de créer, dans une halle déjà existante, des entrepôts, dépôts ateliers et une surface de vente, en application du principe de l'égalité de traitement et après avoir constaté que, du point de vue de l'intérêt public, la zone en question avait perdu son caractère industriel (arrêt AC.2002.0080 du 28 février 2003). En résumé, il ressort de la jurisprudence du tribunal que les activités sans rapport avec la production, la fabrication ou la transformation de biens matériels ne sont en principe pas compatibles avec la définition d'une zone industrielle réservée aux activités de type industriel, sous la seule réserve des cas dans lesquels la

commune a montré dans une pratique constante une interprétation large de la notion d'activité industrielle en admettant des activités commerciales non industrielles, comme la vente, les activités de service ou encore celles de détente et de loisirs (AC.2002.0222 du 26 juin 2003 concernant la Commune de Denges). Faisant application de cette jurisprudence, la Cour de droit administratif et public a admis la création d'une salle de sport et d'un local d'exposition dans une halle industrielle au vu de l'interprétation et de l'application large que la commune a faite de son règlement en acceptant un terrain de football et un magasin notamment, ce en vertu du principe de l'égalité de traitement.

(VD29) AC.2008.0019 du 27 octobre 2008 : rappel de la jurisprudence cantonale relative aux activités admises en zone industrielle. Examen du cas à la lueur de l'arrêt du TF 1C_426/2007 du 8 mai 2008 concernant la commune de Préverenges, arrêt dans lequel le Tribunal fédéral a admis un shop et un bar liés à l'exploitation d'une station-service dans la zone industrielle de cette commune. En l'occurrence, les travaux projetés dans une halle industrielle existante ont pour but d'aménager une salle de sports à l'attention d'un club sportif et la création d'un local d'exposition destinée à une société déployant dans la halle en question une activité industrielle ou artisanale. Refus de la municipalité annulé au vu de l'interprétation et de l'application larges que la commune a faites de son règlement (la zone industrielle comprend déjà un terrain de football et un magasin notamment), en application du principe d'égalité de traitement et en l'absence d'intérêt public s'opposant au projet.

(VD30) AC.2008.0122 du 19 janvier 2010 : un kiosque (shop) de station-service. En l'espèce, même si l'autorité intimée prétend avoir la volonté d'appliquer strictement l'art. 44 RPE, on ne peut que constater que sont actuellement exploitées dans la zone industrielle de nombreuses entreprises qui déploient des activités qui relèvent soit de la prestation de services, telles que ABC Taxi ou Figexa Sàrl, soit de la vente, telles que Getaz Romang SA, Caves Cidis SA ou ECS International Switzerland. La commune n'arrive pas à démontrer les conséquences dommageables que ce projet pourrait avoir pour l'aménagement du territoire de la commune.

3.2. Zurich

a. La réglementation et la planification

Comme l'ensemble des cantons, le canton de Zurich dispose d'une loi cantonale qui mentionne et explicite l'étendue de la Zone Industrielle (cf. art. 56 ss PBG-ZH).

Fort de ces fondements, ces Zones Industrielles s'appuient sur les éléments constitutifs suivants :

1. Le § 48 PBG/ZH donne la liste de zones d'affectation que le droit cantonal prévoit sous le vocable « zones à bâtir » du droit fédéral : la « zone industrielle et artisanale » en fait partie (Industrie- und Gewerbezone), au même titre que la zone de centre de localité, la zone de maintien d'un quartier, la zone de centre-ville, la zone résidentielle et la zone d'ouvrages publics. La loi cantonale ne prévoit pas différents sous-types de zone industrielle et artisanale et sa réglementation d'application (Allgemeine Bauverordnung, ABV ; Besondere Bauverordnungen, BBV I et II) ne traite de la zone industrielle et artisanale que sous l'angle de certaines règles de construction à but de protection de la santé, de gestion des déchets et de l'énergie ou encore des places de parc.
2. La prérogative de délimiter les Zones Industrielles revient aux communes. C'est donc dans leurs plans de zones et les règlements qui les accompagnent qu'elles peuvent régir les types d'entreprise qu'elles entendent accueillir dans la zone considérée, y compris pour ce qui est des entreprises commerciales ou de service, la création de logements pour le personnel temporaire, des restrictions pour les entreprises polluantes ou génératrices de

grand trafic ou encore un régime spécial pour les ouvrages en limite de parcelle. La législation cantonale ne mentionne pas la nécessité d'établir des plans de détails.

3. A titre d'exemple, la Ville de Zurich pratique trois types de zones industrielles et artisanales (IG I, II et III), avec des prescriptions partiellement différenciées sur les points suivants (art. 19 et 19a de la Bau- und Zonenordnung, BZO 2016). Les trois zones se distinguent essentiellement au regard de la proportion d'activités commerciales et de services qu'elles peuvent accueillir :
 - a. Le nombre d'étages permis, sous-sols compris (7).
 - b. Les hauteurs maximales (12m).
 - c. Les distances minimales à la limite. En présence d'immeubles dans les zones résidentielles, de maintien des quartiers ou de centre des localités alentours, la distance de base (3,5m) est augmentée de la hauteur de l'immeuble considéré qui dépasse 12m, mais jusqu'à concurrence de 16,5m).
 - d. La proportion maximale de surfaces pour le commerce et les services : 50%, 100% et 150% des surfaces occupées par l'industrie et l'artisanat. Le calcul doit tenir compte complètement des affectations en sous-sol. Depuis le 27 mars 2018, la Ville de Zurich possède des directives qui fournissent des détails sur la façon de calculer ces pourcentages ; elles se fondent sur une étude Infras de 2017 qui identifie les besoins en surface de chaque type d'entreprise (cf. ci-après ch. III.3.1.b).
 - e. Les indices de masse ($12\text{m}^3/\text{m}^2$).
 - f. Les indices de surfaces libres minimales (10%, 12,5% et 15%). Dans la zone III, la moitié des surfaces libres peuvent être déplacées librement dans un rayon de 300m au maximum.
 - g. Dans les trois types de zones, les affectations très polluantes sont permises.
 - h. Les affectations comme hôpital, home, hôtel et autre résidence ne sont pas autorisées, sauf pour le personnel des entreprises implantées dans la zone considérée.
4. Le § 49b PBG/ZH fournit une base légale pour un contrôle des prix de la part des communes lorsqu'elles accroissent le coefficient d'utilisation dans une zone particulière ; il a été adopté par le Grand-Conseil le 28 octobre 2013, confirmé en votation populaire le 28 septembre 2014 et il a généré une ordonnance du 11 juillet 2018 (Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum ; RS/ZH 700.8). Cependant, ce régime ne concerne expressément que les locaux d'habitation (Wohnräume) et que leurs loyers.

b. La jurisprudence

Les arrêts qui sont résumés ici exploitent la jurisprudence relative aux Zones Industrielles, telle que publiée par les juridictions administratives zurichoises durant les vingt dernières années (largement consultable en ligne ou dans la BEZ) ; la classification s'inspire de la présentation adoptée pour la jurisprudence genevoise (ci-dessus ch. II.2.3).

1. Activité commerciale en zone industrielle :

(ZH1) Arrêt du TA ZH VB.2001.00278 : limitation de l'activité d'auto-occasion (commerce et entreposage de véhicules) dans la zone industrielle par une disposition particulière du règlement de construction (au maximum 20 % de la surface non construite du terrain peuvent être utilisés pour le commerce et l'entreposage) : cognition dans le cadre de l'examen des règlements communaux de construction (consid. 2).

Zone industrielle : description selon la loi cantonale et prescriptions complémentaires dans le règlement communal de construction (consid. 3a). La norme limitant l'industrie de l'auto-occasion touche à la garantie de la propriété et à la liberté économique (consid. 4). Elle trouve un fondement dans le droit cantonal (consid. 5). La limitation du commerce d'auto-occasion pour des raisons d'aménagement du territoire constitue un intérêt public admissible (consid. 6a/b). En revanche, la norme a un effet disproportionné dans la mesure où elle conduit de facto à l'exclusion du commerce d'auto-occasion dans la zone industrielle ; elle n'est pas nécessaire, car des mesures plus douces peuvent être envisagées (p. ex. délimitation de certains secteurs à l'intérieur de la zone industrielle dans lesquels ce commerce est expressément autorisé ou interdit) (consid. 6c-e).

(ZH2) BRGE I N° 0075/2019 : admissibilité d'une mesure qui autorise les commerces jusqu'à 150% des surfaces affectées à l'industrie et l'artisanat dans la zone en question.

2. Services en zone industrielle et artisanale :

(ZH3) Arrêt du TA ZH VB.2007.00472 : obligation d'obtenir un permis de construire pour les accompagnements à l'euthanasie effectués par Dignitas dans une zone industrielle. (consid. 2). Du point de vue du droit de la construction, l'accompagnement des personnes en fin de vie peut être assimilé aux prestations de services autorisées dans les zones industrielles et artisanales ; il n'implique donc pas de changement de catégorie d'utilisation et n'est soumis à autorisation que s'il s'accompagne d'une intensification importante de l'utilisation ou si un bien juridique protégé par le droit de la planification et de la construction est nouvellement ou différemment touché. Les immissions de trafic et les immissions idéales invoquées par l'intimé - pour autant que ces dernières puissent être pertinentes du point de vue du droit de la police des constructions - ne peuvent pas justifier une obligation d'autorisation pour l'utilisation en question ici (consid. 4.3). On ne voit guère de raisons qui pourraient s'opposer à une autorisation d'utilisation de locaux commerciaux pour la réalisation d'accompagnements à l'euthanasie. L'intérêt public à l'application de l'obligation d'autorisation ne saurait l'emporter sur les intérêts privés de Dignitas et de ses membres ainsi que sur les intérêts de tiers et de la collectivité, notamment à ce qu'aucun accompagnement de fin de vie ne soit effectué dans des hôtels ou des véhicules sur des places de parc publiques. L'interdiction d'utilisation à titre préventif s'avère donc disproportionnée (consid. 4.4).

(ZH4) BEZ 1988 N° 31 : conformité à la zone industrielle malgré le caractère de service, des entreprises qui ont un grand besoin d'espace, un degré de technicité élevé et des heures de travail inhabituelles ; p. ex. studio de télévision, centre de données ou centrale de communication.

3. VB.2012.00063 :

(ZH4) Plan d'aménagement privé contesté prévoyant une construction à usage mixte dans la zone industrielle. Contenu et but des plans d'aménagement (consid. 2.1). Cognition de la cour de recours en matière de construction et du tribunal administratif concernant l'examen des plans d'affectation communaux (consid. 2.2). L'intimée 1 autorise également des affectations résidentielles dans la zone en question, conformément à l'art. 45 du règlement d'urbanisme (consid. 3.2). Les dispositions du plan d'aménagement litigieux attestent en principe d'une harmonisation adéquate de la nouvelle affectation résidentielle possible avec les affectations commerciales existantes et prévues dans les environs au sens de l'art. 45 al. 2 OAT (consid. 3.3). Même si la zone du plan d'aménagement ne comportait de fait que des logements, cela ne changerait rien au caractère fondamental de l'ensemble de la zone industrielle. L'entreprise de la recourante 2 ne serait donc pas à nouveau qualifiée de fortement gênante et donc contraire à l'affectation de la zone (consid. 3.4). La nouvelle implantation de logements peut effectivement freiner de futurs développements bruyants dans la zone industrielle concernée, ce qui ne peut toutefois pas être imputé au plan d'aménagement litigieux. Il n'est donc pas nécessaire d'harmoniser davantage l'affectation résidentielle avec les affectations existantes et prévues de cette zone industrielle (consid. 3.5). En raison de la situation de la zone à proximité immédiate de la gare RER, il est sans autre plausible que les utilisations autorisées par le plan d'aménagement ne généreront vraisemblablement pas de trafic supplémentaire important par rapport aux mouvements de véhicules existants aujourd'hui. Il n'est pas nécessaire de recourir à une expertise de trafic pour parvenir à cette conclusion (consid. 4.3). Si, sur la base de la situation, les instances précédentes partent du principe que la desserte générale est actuellement suffisante ou qu'elles considèrent qu'une coordination entre le plan d'aménagement et l'adaptation de la desserte générale n'est pas indiquée, cela n'est pas critiquable. Il n'y a donc pas de raison de suspendre la procédure de plan d'aménagement (consid. 4.5). Rejet du recours.

4. VB.2019.00608 :

(ZH5) Conformité à la zone, sécurité routière d'une sortie. Appréciation anticipée des preuves (consid. 4). Les zones industrielles et artisanales sont destinées en premier lieu à l'implantation d'entreprises industrielles et artisanales de production, de distribution en gros de marchandises, d'entreposage et de transport (consid. 8.2). Le centre logistique prévu, qui comprend des surfaces de stockage, de production et de bureaux, correspond à la nature d'une zone industrielle. Le fait que, selon les indications de l'intimée privée, l'exploitation génère environ 26 trajets de camions la nuit n'y change rien, car le transport est également une caractéristique essentielle d'une zone industrielle (consid. 8.3).

5. Autres arrêts :

(ZH6) BEZ 1991 N° 17 : bâtiment de bureaux en zone industrielle et artisanale ; **(ZH7)** BEZ 1992 N° 8 : non-conformité d'un logement provisoire pour demandeurs d'asile dans la zone industrielle. Durée provisoire autorisée. Le principe de légalité constitue le critère déterminant pour la fixation de la limite supérieure de la durée. **(ZH8)** BEZ 2006 N° 18 : conformité d'un centre culturel/religieux islamique. **(ZH9)** BEZ 2008 N° 56 cons. 4.4 : conformité en zone commerciale (et industrielle) d'une usine de traitement de gravats. Importance des prescriptions de construction qui n'autorisent que des entreprises moyennement gênantes dans les zones industrielles et artisanales (précision de la jurisprudence). **(ZH10)** BEZ 2015 N° 15 : même si l'hébergement n'est pas le but premier du séjour dans l'hôtel prévu, celui-ci doit être considéré comme une entreprise étrangère à la zone industrielle et artisanale. Non-conformité. **(ZH11)** BEZ 2016 N° 42 p. 35 : utilisation des surfaces industrielles et commerciales proches situées en dehors du périmètre de l'aéroport proprement dit comme parkings d'aéroport externalisés avec service de voiturier de et vers l'aéroport ; l'évaluation de la conformité à la zone d'une place de stationnement ou de toute une installation de stationnement est en principe liée à celle de la construction ou de l'installation correspondante. Non-conformité. **(ZH12)** BRGE IV N° 0094/2019 cons. 3 : conformité d'un centre de logistique en zone industrielle. **(ZH13)** BEZ 2020 N° 36 cons. 4.5.10 : conformité à la zone d'une Mosquée. **(ZH14)** BRGE IV N° 0156/2022 cons. 4 : utilisation résidentielle temporaire ; conformité partielle. **(ZH15)** BEZ 2023 N° 18 cons. 5.6 : non-conformité à la zone d'une école primaire avec garderie en zone industrielle. Pas d'effet préalable d'un changement de zone prévu à l'avenir.

3.3. Berne

a. En général

La loi sur les constructions bernoises mentionne la zone industrielle ; exemples : dans la LC/BE : art. 72 al. 4 (zone à bâtir pouvant être subdivisée en zone industrielle) ; art. 74 al. 2 (si possible, intégrer un embranchement ferroviaire à la zone industrielle).

Dans le règlement sur la construction, la ville de Berne admet la zone industrielle au sein de la zone de travail, qui doit figurer dans un plan d'affectation (cf. art. 18 BO de la Ville de Berne).

La jurisprudence bernoise disponible en ligne ou dans le commentaire de la loi cantonale sur les constructions ne fournit que les deux arrêts suivants :

1. Logement en zone de travail :

(BE1) Arrêt du TA BE 100 2018 23 du 13 septembre 2018 : autorisation de construire un logement dans la zone de travail. La zone de travail reprend la réglementation de la zone commerciale et industrielle : elle se réserve aux entreprises de production ainsi qu'aux bureaux qui vont de pair. En revanche, y habiter constitue l'exception. En l'espèce, autoriser un logement afin d'y installer le concierge de la galerie de commerce attenante n'est pas conforme à la zone.

2. Motel en zone commerciale et industrielle :

(BE2) 100 2020 230 du 7 septembre 2021 : le règlement de construction de la ville d'Aarberg sépare la zone à bâtir (art. 72 LC/BE) en quatre sous-zones : la zone d'habitation, la zone d'habitation/commerciale, la

zone commerciale et industrielle et enfin la zone de centre. Construire un motel dans la zone commerciale et industrielle ne correspond pas à la zone ; il ne s'agit ni d'une entreprise commerciale ni de logements destinés à accueillir les employés. Pas de cas de dérogation.

Le canton de Berne a instauré une instance de promotion économique, rattachée à l'Office de l'économie, qui fait office d'intermédiaire pour l'acquisition et la vente d'immeubles permettant le développement d'entreprises existantes ou l'implantation de nouvelles entreprises (art. 9 de la loi sur le développement économique ; LDE, RS/BE 901.1). Dans ce contexte, le canton lui met à disposition des immeubles appartenant au canton pour qu'elle puisse les procurer à des entreprises selon des conditions fixées dans un mandat de prestations. Par ce biais, le canton de Berne peut pratiquer une certaine politique du prix des terrains.

b. La commune de Bienne : un exemple abouti de politique foncière active

Depuis des décennies, la Ville de Bienne achète des terrains de manière ciblée⁸. Sa stratégie de développement se construit autour d'une combinaison de trois outils : (1) les échanges de terrain, (2) l'octroi de droits de superficie ainsi que (3) l'achat et la vente de biens immobiliers. Ces trois instruments ont permis à la Ville d'obtenir et de garder un contrôle sur les prix et de maîtriser sa politique de développement urbain. La combinaison des outils fonciers permet aussi à la Ville de financer et de construire de nouvelles infrastructures publiques⁹. En outre, la politique foncière est utilisée de manière ciblée pour promouvoir la diversification de l'économie¹⁰, en favorisant l'implantation de certains acteurs qu'elle souhaite privilégier (entreprises, logements). Par exemple, le fait que la Ville ait ses propres terrains à proposer a permis le développement de la zone industrielle des Champs-de-Boujean qui n'aurait jamais avancé aussi vite sinon¹¹.

Le plus souvent, la Ville cède les terrains qu'elle acquiert en droit de superficie. La vente se fait plutôt dans des cas exceptionnels, comme dans le cas de l'aire Gygax. La commune était propriétaire d'un terrain sur cette aire et elle l'a échangé avec un autre terrain situé sur la même aire et détenu par la fondation Previs. A la suite de cet échange, elle a pu vendre le terrain acquis à Swatch Group afin que cette société puisse s'implanter à côté de la manufacture Omega. Ces opérations lui ont permis au final de réaliser un bénéfice de CHF 7,6 millions, qui a pu être affecté à l'aménagement de l'Ile-de-la-Suze¹².

Dans son document intitulé « Politique foncière communale » (1996), l'ancien directeur de l'administration des immeubles de la Ville de Bienne, H.-P. Schwab, résume les grands principes de la politique foncière poursuivis par la commune. L'idée directrice suivante constitue la base sur laquelle reposent les décisions de la politique foncière de la Ville : « Le sol est indispensable : sans lui, pas de logements, pas de travail ; sans lui, pas de loisirs, pas de créations culturelles ; sans lui, pas d'exécution des tâches publiques et pas de développement urbain ».

Le Département des immeubles de la Ville de Bienne représente la commune de Bienne en tant que propriétaire foncière. Il est notamment compétent pour l'élaboration des principes de

⁸ STRAUMANN Annemarie, Zoom sur Bienne BE, remembrement de l'aire Gygax, in : Inforum 3/2016 p. 26.

⁹ PARONITTI Maurice, in : 6^e procès-verbal du Conseil de ville, séance du 16 mai 2024, p. 5.

¹⁰ Ville de Bienne, Tableau objectifs de législature et mesures 2021-2024, « <https://www.biel-bienne.ch/public/upload/assets/15419/Tableau%20objectifs%20et%20mesures%20programme%201%C3%A9gislation%202021-2024.pdf?fp=1> ».

¹¹ LODERER Benedikt, L'essor d'une ville. Comment Bienne s'est sorti seule de la crise, in : Supplément de Hochparterre 3/2010.

¹² STRAUMANN Annemarie, Zoom sur Bienne BE, remembrement de l'aire Gygax, in : Inforum 3/2016 p. 26.

politique foncière de la commune, pour mener les négociations d'achats et de ventes relatives à des propriétés foncières et à des servitudes, pour gérer et entretenir des biens-fonds inscrits dans le patrimoine financier et pour conclure des droits de superficie¹³. Les compétences du département sont précisées à l'art. 22 de l'ordonnance sur l'organisation de l'Administration municipale (RDCo 1.5.2-4.1).

Art. 22 Immeubles de la Ville de Bienne

¹ Le Département des immeubles de la Ville de Bienne élabore les principes de la politique foncière communale et exécute les arrêtés des autorités en la matière.

² Il mène des négociations d'achat et de vente, et soumet aux instances compétentes des propositions d'achat, de vente et d'échange ainsi que d'octroi en droit de superficie de propriétés foncières et de servitudes. Sous réserve de l'approbation des organes compétents sur le plan financier, il est habilité à signer tous les contrats correspondants et à procéder aux actes juridiques nécessaires.

³ Il assure l'administration et l'entretien des immeubles municipaux du patrimoine financier.

⁴ Il défend les intérêts de la Commune municipale de Bienne en qualité de propriétaire foncière.

⁵ Avec l'assentiment du Conseil municipal, il peut gérer des immeubles de tiers, en particulier des immeubles de fondations non autonomes ou de la Caisse de pension de la Ville de Bienne, institution de droit public.

⁶ Il propose à l'instance judiciaire compétente les défenses comminatoires en matière de stationnement sur les biens-fonds des patrimoines financier et administratif de la Ville de Bienne et procède aux dénonciations en cas d'infraction.

Sur le plan financier, le conseil municipal est compétent depuis le 1^{er} janvier 2025 pour arrêter les dépenses en vue d'acquisitions relatives à la propriété foncière ou aux droits réels limités sur des immeubles du patrimoine financier, indépendamment de la valeur du bien-fonds ou du droit réel (art. 65 al. 2 lit. a du règlement de la Ville ; RDCo 1.0-1). Selon l'ancienne réglementation, il n'était compétent que pour approuver les achats ou ventes jusqu'à CHF 1 million ; au-delà de ce montant, c'était soit le conseil de ville qui se prononçait soit la population (opérations supérieures à CHF 5 millions). Le règlement de la Ville a été modifié afin de lui permettre d'acquérir un bien-fonds attrayant quand il est nécessaire d'agir rapidement ; ainsi lors d'une vente aux enchères au sens du droit des faillites ou en cas d'offre privée assortie d'un délai rapproché. Le conseil municipal est tenu, pour créer un climat de confiance, d'informer la commission de surveillance des acquisitions de biens-fonds du patrimoine financier ou des droits correspondants au sens de l'art. 65 al. 2 lit. a du règlement de la Ville¹⁴.

Art. 65 Affaires financières

¹ Le Conseil municipal est responsable des finances communales.

² Il arrête :

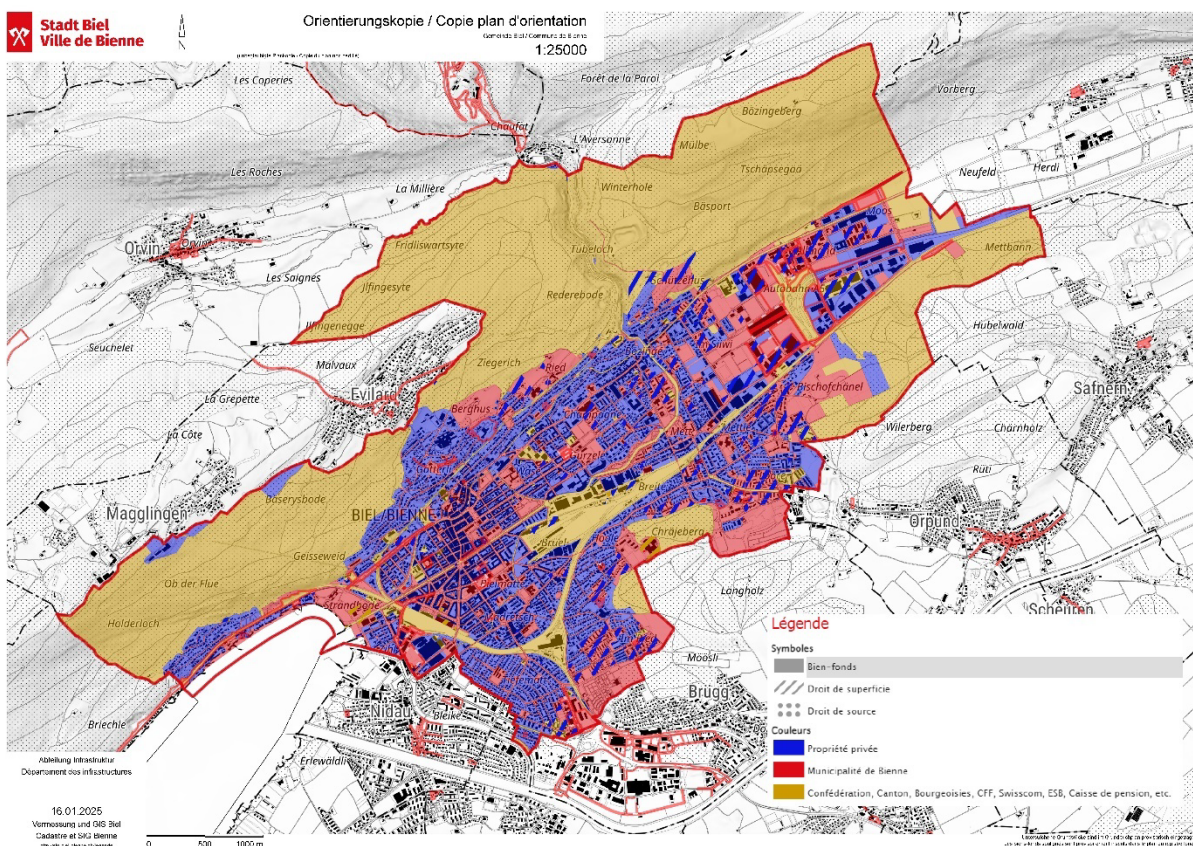
- a. les dépenses en vue d'acquisitions relatives à la propriété foncière ou aux droits réels limités sur des immeubles du patrimoine financier indépendamment de la valeur du bien-fonds ou du droit réel ;
- b. de nouvelles dépenses uniques (crédits d'engagement) pour des projets dans les domaines de l'évacuation des eaux usées, de l'enlèvement des déchets, des sapeurs-pompiers ainsi que des établissements pour l'hébergement et la prise en charge des personnes âgées et nécessitant des soins jusqu'à 2 millions de francs ;
- c. d'autres nouvelles dépenses uniques jusqu'à 400 000 francs ;
- d. les crédits supplémentaires au regard de l'art. 91 ;
- e. les dépenses liées indépendamment de leur montant.

¹³ Ville de Bienne, Immeubles de la Ville de Bienne « <https://www.biel-bienne.ch/fr/immeubles.html/791> ».

¹⁴ Explications concernant le nouveau règlement de la Ville, p. 39 s.

³ Il informe la commission de surveillance des arrêtés cités à l'al. 2, let. a.

La politique foncière active menée par la Ville de Bienne depuis des années lui permet de posséder aujourd'hui environ un quart du territoire communal¹⁵.



Dans sa politique foncière, la ville de Bienne encourage la construction de logements d'utilité publique. En effet, les pouvoirs publics doivent considérer l'encouragement à la construction de logements, l'encouragement à la propriété de logement et la lutte contre les excès de la spéculation comme des tâches communales, au même titre que l'encouragement à l'implantation d'exploitations commerciales, artisanales et industrielles. Ils doivent donc acquérir des réserves de terrains et d'immeubles qui, tôt ou tard, pourront être utilisées à ces fins¹⁶. C'est pourquoi on trouve quelques informations concernant les exigences de la Ville de Bienne pour la conclusion des contrats de superficie dans le règlement sur l'encouragement de la construction de logements (RLog ; RDCo 8.5-1) et son ordonnance d'exécution (OLog ; RDCo 8.5-1.1).

Règlement sur l'encouragement de la construction de logements

3 Contrats de droit de superficie

Art. 7 Principes

¹ L'octroi de droits de superficie poursuit les objectifs suivants :

- a. utilisation des terrains optimale et judicieuse du point de vue de l'aménagement du territoire ;

¹⁵ STRAUMANN Annemarie, Zoom sur Bienne BE, remembrement de l'aire Gyax, in : Inforum 3/2016 p 26 ; PARONITTI Maurice, in : 6^e procès-verbal du Conseil de ville, séance du 16 mai 2024, p. 5.

¹⁶ GERBER Jean-David, Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : Le cas des cantons et des communes de Bienne, la Chaux-de-Fonds et Zurich, 2008, p. 61.

- b. création de logements à des prix modérés ;
- c. revenu équitable pour la Ville.

² Des contrats de droit de superficie sont conclus avec des maîtres d'ouvrage d'utilité publique selon les principes suivants :

- a. La durée et les options de prolongation sont adaptées à la durée de vie présumée des bâtiments.
- b. Pour les nouvelles constructions, les contrats de droit de superficie sont conclus, en règle générale, pour une durée de 60 ans et assortis d'une véritable option de prolongation en faveur des superficiaires à raison de deux fois vingt ans
- c. Les superficiaires doivent être tenus d'entretenir et de rénover systématiquement les bâtiments.
- d. Les superficiaires doivent être tenus d'assurer une valorisation appropriée de leurs immeubles en vue d'un retour de constructions.

³ La Ville peut incorporer des dispositions relatives aux prestations ou aux obligations des maître d'ouvrage d'utilité publique dans les contrats de droit de superficie, afin de satisfaire à des intérêts publics, s'agissant par exemple de l'aménagement du territoire ou du plan d'affectation, de motifs écologiques, énergétiques ou pour préserver tout autre intérêt public. La Ville peut participer aux coûts dans une proportion raisonnable.

⁴ La Ville associe suffisamment tôt aux négociations d'autres services éventuellement concernés et veille à la coordination correspondante au sein de l'Administration municipale.

Art. 12 Adaptation des contrats de droit de superficie existants

¹ Les contrats de droit de superficie existant avec des maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui ont été conclus avant le 1er janvier 1980 sont renouvelés conformément aux principes suivants :

- a. la durée est fixée à 30 ans au maximum en se fondant sur la durée de vie présumée des immeubles ;
- b. dans des cas particuliers, une option de prolongation de dix ans est accordée ;
- c. une convention d'objectifs est conclue concernant la poursuite du développement.

² Le calcul de la rente de droit de superficie se fonde sur les taux précédents, avec une majoration raisonnable. Le Conseil municipal prend en compte les écarts importants non justifiables objectivement par le biais de dérogations.

Ordonnance sur l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique

2 Contrats de droit de superficie

2.1 Conclusion et prolongation

Art. 2 Conclusion de nouveaux contrats de droit de superficie (art. 7, al. 1, RLog)

¹ La base pour la conclusion d'un nouveau contrat de droit de superficie est une convention d'objectifs relative à la stratégie immobilière conclue entre la Ville et le maître d'ouvrage d'utilité publique et déclarée comme faisant partie intégrante du contrat de droit de superficie. La Ville décide de la conclusion effective de la convention d'objectifs sur la base des objectifs fixés à l'art. 7, al. 1, RLog et de leur réalisation dans le cas concret.

² La convention d'objectifs a, en particulier, pour contenu :

- a. une analyse de la situation initiale ;
- b. une présentation des objectifs et de la planification du maître d'ouvrage d'utilité publique ;
- c. la prise en compte d'éventuels objectifs et projets-modèles relevant de l'urbanisme ;
- d. le projet prévu et un concept de réalisation.

³ Un nouveau contrat de droit de superficie suppose, en outre, que le maître d'ouvrage d'utilité publique remplisse les exigences personnelles selon art. 3, al. 1, RLog sur les contenus nécessaires des statuts.

⁴ Lors de nouveaux contrats de droit de superficie, la rente de droit de superficie est déterminée selon les dispositions du chap. 2.2 (art. 4-11).

Pour un modèle-type de contrat de droit de superficie entre la commune municipale de Bienne et les coopératives immobilières, cf. https://biel-bienne.tlex.ch/frontend/annex_document_dictionaries/284. Il en ressort notamment que le superficiaire a une obligation de

faire un usage des terrains qui soit en conformité avec la planification, le développement et le maintien de l'activité économique ; en outre, il est assujéti à l'interdiction de modifier le volume ou le caractère des bâtiments originaux sans l'approbation de la Ville. L'utilisation convenue du droit de superficie est précisée dans le contrat, afin d'éviter que le superficiaire procède à des changements d'affectation inopportuns.

Au chapitre du « contrôle » des prix du foncier, on peut mentionner le rôle de la Promotion économique de la Ville de Bienne, qui fait partie de l'Etat-major de la Mairie, et a pour tâche en particulier d'administrer les mesures de promotion économique relatives aux offres de terrains, en vente ou en droit de superficie (art. 2 al. 2 lit. d du règlement de la promotion économique de la Ville de Bienne). Elle joue notamment un rôle de soutien pour les entreprises à la recherche de terrains industriels à bâtir. Parmi les mesures d'encouragement économique, la Ville peut vendre ou céder en droit de superficie des terrains à des conditions préférentielles (art. 4 al. 1 du règlement de la promotion économique).

Art. 2 Activités

¹ Pour atteindre ses buts, la Promotion économique est active dans les domaines suivants :

- a. implantation et extension d'entreprises ;
- b. éclosion de nouvelles entreprises ;
- c. information, animation et promotion du site et de ses entreprises ;
- d. amélioration des conditions-cadre de l'activité économique.

² Elle a notamment pour tâches de :

- a. traiter de tous les problèmes en rapport avec l'application des mesures de promotion économique à disposition de la Municipalité, et de soumettre les propositions nécessaires aux autorités compétentes ;
- b. établir des contacts avec les autorités, les administrations et les partenaires économiques, et émettre des avis indépendants liés aux questions du développement économique ;
- c. soutenir les procédures d'autorisation, notamment concernant l'acquisition de bien-fonds par des personnes à l'étranger, les permis de travail et de séjour ;
- d. administrer les mesures de promotion économique relatives aux offres de terrains, en vente ou en droit de superficie ;
- e. administrer les mesures de promotion économique particulières en matière énergétique ;
- f. représenter la commune dans des organisations liées aux questions économiques pour la Ville de Bienne ;
- g. traiter les offres d'implantation pour les investisseurs désirant s'établir ou se développer à Bienne (exonérations fiscales, terrains et locaux, mesures financières, etc.) ;
- h. * ...

Mesures d'encouragement économique

Art. 4 Cession de terrains

¹ La Commune peut vendre ou céder en droit de superficie des terrains à des conditions préférentielles.

² L'importance de l'investissement, l'impact sur le site économique biennois, ainsi que le nombre d'emplois créés en rapport avec la surface cédée, détermine l'ampleur des conditions de promotion économique.

³ Le montant du prix de référence (valeur vénale) détermine l'organe compétent pour décider de l'octroi d'une mesure de promotion économique.

Voici un exemple concret de cette politique de prix : le prix de vente de terrains situés aux Champs-de-Boujean était fixé en 2019 à CHF 250/m² en moyenne¹⁷ ; il résultait d'une

¹⁷ Rapport du Conseil municipal au Conseil de ville concernant Vente de terrain à bâtir RFB n° 11 145 à la société Harting SA, https://www.biel-bienne.ch/public/upload/assets/27610/20240104_Bericht_f_16.05.2024.pdf?fp=1713452566559. Eg. Travail de master sur la maîtrise foncière des villes d'une étudiante de l'Université de Lausanne

pratique établie de longue date. Le conseil municipal a alors modifié à la hausse la valeur de base pour l'octroi d'un droit de superficie dans la zone industrielle des Champs-de-Boujean, pour l'adapter au prix du marché ; le prix du mètre carré est ainsi passé à CHF 440 et à CHF 550/m² en cas de vente exceptionnelle. Ces tarifs ont été fixés sur la base d'une expertise¹⁸.

3.4. Bâle (Ville)

a. La réglementation et la planification

Ce sont les § 34 ss de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions qui sont topiques (BPG/BS) ; aucune autre disposition du droit cantonal ne les précise, ni dans l'ordonnance d'application (BPV/BS), ni dans ses dispositions d'exécution (ABPV/BS).

A consulter les différentes planifications en vigueur, on peut formuler les constats suivants :

1. La zone dite « industrielle et artisanale » (Industrie- und Gewerbezone) est la zone 7 (les zones 1 à 6 sont des zones où l'habitation est autorisée). Pour ce qui du territoire de la commune de Bâle-Ville, la zone 7 est relativement concentrée, dans le secteur de Rhystadt, de part et d'autre du Rhin.
2. La zone 7 est destinée (1) aux affectations qui génèrent des émissions inadmissibles ou non désirables en secteur d'habitation ; (2) aux affectations à tenir à distance des secteurs d'habitation en raison du danger d'accidents majeurs ; (3) aux dépôts et places de stationnement. D'autres affectations sont autorisées si elles ne génèrent pas plus de trafic que celui généré en moyenne par les utilisations conformes à la zone ou si elles servent à l'utilisation conforme à la zone. Des locaux d'habitation ne peuvent être construits que pour le personnel qui doit être présent en permanence sur le site de l'entreprise pour assurer la surveillance de celle-ci.
3. Dans la zone 7, la législation prévoit des assouplissements ou des renforcements par rapport aux règles de construction habituelles. Exemples : (1) il n'y a pas de densités maximales. (2) Gabarits : les constructions sont possibles jusqu'à une hauteur de 40m, sauf si une autre dimension est fixée dans le plan de quartier. (3) Il n'y a pas de possibilité d'outrepasser les alignements. (4) En limite de zone, il faut respecter les angles d'ensoleillement de la zone adjacente. (5) Il ne doit pas y avoir de toitures qui surplombent les voies d'accès à moins de 4,5m de haut et qui s'avancent de plus de 1m par rapport aux façades.
4. Au sein de la zone 7, certaines surfaces sont en plus soumises aux règles d'un plan de quartier (Bebauungsplan). Ces plans spéciaux ne sont pas très nombreux, mais leurs règlements frappent par la grande densité des prescriptions qu'ils contiennent. Exemple : le plan de quartier BP 200 Novartis Campus Rheinfront se compose d'une impressionnante quantité d'arrêtés du Grand-Conseil qui configurent la construction admise dans chaque rue, pièce urbaine ou groupe de bâtiments (plus de 265 pages de prescriptions, adoptées de 2012 à 2024). Ces dispositions déterminent non seulement les

https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/2011_guerrieri_alessia_MaitriseFonciereDesVilles.pdf.

¹⁸ <https://www.rjb.ch/rjb/Actualite/Region/20190917-Bienne-hausse-du-prix-du-terrain-aux-Champs-de-Boujean.html>.

distances, gabarits et volumétries possibles, mais aussi les surfaces maximales affectées aux services (bureaux par exemple) ainsi que leurs localisations.

Le territoire de la Ville de Bâle abrite d'anciens sites industriels très étendus (ainsi ceux de Novartis ou de Hoffmann-La Roche). Le plan directeur cantonal édicte une liste des « Schwerpunkte » à respecter pour planifier le territoire dans ces sites (L'onglet S1). Il contient ensuite des fiches spécifiques pour accompagner le repositionnement de ces secteurs et le développement de l'urbanisation comme moyen de les revitaliser (L'onglet S2) ; ces fiches traitent notamment de la répartition des surfaces bâties, des voies d'accès, des dimensions des bâtiments, des nuisances (bruit) et des dangers (accidents majeurs). La mise en œuvre de ces programmes d'urbanisme est le fait de consortiums de développeurs (exemple du projet KlybeckPlus dans le secteur de Rhystadt).

Le canton de Bâle-Ville possède une législation de soutien aux logements, qui met en place entre autres un contrôle des prix des loyers à l'occasion de certaines autorisations de construire (§ 8b abs. 1 de la Gesetz über die Wohnraumförderung, WRFG du 5 juin 2013, RS/BS 861.500 ; § 26 à 29 de l'ordonnance d'exécution, WRSchV du 26 avril 2022, RS/BS 861.540). Cependant, ce régime ne concerne que les locaux d'habitation (Wohnräume) et que leurs loyers.

b. La jurisprudence

Il n'y a pratiquement pas de jurisprudence de Bâle-Ville sur la Zone Industrielle :

(BS1) Arrêt du TA BS VD.2019.73 : construction d'une haute école en économie en zone industrielle et zone d'activités (zone 7).

(BS2) Arrêt du TA BS Vd.2016.51 : projet de construction de quatre halles d'une surface d'environ 4'400 m² destinées à accueillir des foires, des expositions, des concerts ainsi que des manifestations musicales ou théâtrales sur un terrain situé en zone industrielle.

Un arrêt de Bâle-Campagne :

(BL1) Arrêt du TA BL 810 17 35 du 21 mars 2018 : zones industrielles pour des entreprises sujettes à des accidents majeurs.

3.5. Lucerne

Le §46 PBG/LU est la disposition topique. Elle contient les indications suivantes :

1. La zone de travail est destinée principalement aux activités industrielles et artisanales ainsi qu'à celles des entreprises de service.
2. Les constructions, installations et utilisations pour les entreprises de services, artisanales et industrielles sont autorisées. Dans leurs règlements de construction et de zones, les communes désignent plus précisément les constructions, installations et utilisations qui sont autorisées. Elles opèrent notamment une distinction entre les entreprises à fort trafic de marchandises et de personnes, leurs effets sur l'environnement et leur degré de nuisances ; elles peuvent exclure certains types d'entreprises ou en limiter la proportion.

3. Des locaux d'habitation ne peuvent être construits que pour les propriétaires de l'entreprise et pour le personnel dont la présence sur le site est liée à l'activité. Des exceptions peuvent être prévues si elles permettent de créer des transitions harmonieuses avec les zones d'habitation.

La zone de travail a remplacé la distinction entre zones industrielles et zones artisanales.

Cette arborescence présente les spécificités suivantes lorsqu'il s'agit de Zones Industrielles :

1. Les points S1-6 (Einzonungen)¹⁹ et S6-4 (Regionales Arbeitszonen- und Standortmanagement)²⁰ du plan directeur cantonal traitent de l'extension de la zone de travail. En outre, le canton dispose d'un outil d'analyse (Luzerner Bauzonenanalysetool – LUBAT) qui permet d'assurer notamment que les zones de travail, en particulier celles qui ne sont pas construites, soient recensées et gérées à l'échelle cantonale²¹.
2. Les critères-types utilisés pour configurer les zones d'activités sont principalement le type d'activités et le degré de nuisances²².

Jurisprudence très réduite :

1. LGVE 2007 III N 10 c. 5.2 p. 421 :

(LU1) Conformité de l'utilisation d'un silo pour le stockage des pellets (pas d'émission qui perturberait la zone).

2. LGVE 2007 II N 13 :

(LU2) Pas de perturbation liée à un espace sacré orthodoxe (conformité).

3.6. Valais

Le canton du Valais présente en matière de Zones Industrielles la même organisation juridique que pour toutes les zones : (1) la planification directrice cantonale fixe les objectifs que la planification veut atteindre et les conditions que les communes doivent respecter pour mettre en place une zone spécifique (cf. art. 5 s., art. 11 ss. LcAT/VS). La fiche C.4 du plan directeur du Valais regroupe la description des Zones Industrielles²³. (2) L'art. 21 LcAT/VS confirme que la zone à bâtir peut être destinée à diverses affectations, dont l'industrie, l'artisanat et le commerce, ces types d'affectation pouvant être exclusifs, prioritaires, mixtes, superposés ou limités dans le temps²⁴. Sur cette base, chaque commune adopte ses zones au travers d'un plan d'affectation, que le canton doit homologuer à l'issue de la procédure de planification (cf. art. 38 LcAT/VS). (3) Toutes les constructions à l'intérieur de chaque zone sont (en principe) soumises à autorisation ou à dérogation, suivant qu'elles sont ou non conformes au plan de la zone en question (à son règlement).

¹⁹ Canton de Lucerne, Plan directeur cantonal, S1-6 Einzonungen.

²⁰ Canton de Lucerne, Plan directeur cantonal, S6-4 Regionales Arbeitszonen- und Standortmanagement.

²¹ <https://www.geo.lu.ch/lubat/login>.

²² Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern (art. 6) : Bau- und Zonenreglement der Stadt Sursee ; Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Ebikon.

²³ Etat du Valais, Fiche C.4 Zones d'activités économiques.

²⁴ Exemples illustratifs : Ville de Martigny, Règlement communal des constructions et des zones (cf. art. 31 p. 19) ; Ville de Sion, Affectation en zone industrielle.

Cette arborescence présente les spécificités suivantes lorsqu'il s'agit de Zones Industrielles :

1. Conformément au droit fédéral, la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion, garantissant globalement leur utilisation rationnelle (art. 30a al. 2 OAT). Ce système est en cours d'élaboration dans le canton du Valais²⁵. Il est essentiellement coordonné de manière régionale et intégré dans le plan directeur et plan de zones²⁶. En outre le Valais est au bénéfice d'une loi sur la politique régionale qui amène à concentrer les zones d'activités économiques (cf. art. 8)²⁷.
2. La définition des divers types possibles dans chaque zone repose en premier lieu sur les règlements communaux²⁸. On y mentionne notamment les nuisances possibles²⁹.

La jurisprudence valaisanne disponible ne fournit qu'un seul arrêt topique :

(VS1) Arrêt du TF 1C_564/2020 du 24 février 2022 : une zone de parc éolien n'est pas assimilable à une zone industrielle. Elle correspond à la notion des "autres zones" que les cantons sont habilités à prévoir dans leur plan d'affectation général en vertu de l'art. 18 al. 1 LAT. Il s'agit de zones en principe inconstructibles, qui peuvent se superposer à la zone agricole.

3.7. *Fribourg*

a. *La réglementation et la planification*

Les dispositions pertinentes se trouvent aux art. 50 ss LATeC/FR. Le plan d'affectation des zones répartit le territoire communal en zones et délimite les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones de protection. L'art. 50 al. 1 LATeC/FR prescrit que les zones à bâtir peuvent être subdivisées notamment en zones de centre, en zones mixtes et en zones d'activités. La loi précise encore :

1. Les zones de centre sont destinées à l'habitation, aux activités de service ainsi qu'aux activités industrielles et artisanales moyennement gênantes (art. 51 al. 1 LATeC/FR).
2. S'agissant des zones mixtes, celles-ci sont destinées aux activités de service, aux activités industrielles et artisanales moyennement gênantes ainsi qu'aux habitations (art. 52 al. 1 LATeC/FR). Le conseil communal doit fixer le pourcentage minimal des activités industrielles et artisanales de ces zones (art. 52 al. 3 LATeC/FR).
3. Enfin, les zones d'activités servent aux activités industrielles, artisanales, de services et administratives (art. 54 al. 1 LATeC/FR). Elles doivent permettre d'accueillir les entreprises qui ne peuvent pas être admises dans d'autres zones en raison des nuisances qu'elles engendrent (art. 54 al. 2 LATeC/FR).

²⁵ Etat du Valais, Service du développement territorial ; Région Valais-Romand, Centre de développement territorial

²⁶ Etat du Valais, Plan d'affectation des zones.

²⁷ Etat du Valais, Fiche d'information – Concept cantonal en matière territoriale (cf. p. 18).

²⁸ Exemples : Ville de Brigue, Règlement communal de constructions et de zones (cf. art. 57) ; Ville de Sierre, Plan d'affectation des zones ; Ville de Sion, Règlement communal de constructions et de zones (cf. art. 95).

²⁹ Ville de Sierre, Règlement communal de constructions et de zones (cf. art. 74, 116 s.) ; Ville de Sion, Directive d'Affectations en zone industrielle ; Ville de Viège, Règlement communal de constructions et de zones (cf. art. 39, 43, 56).

Le plan directeur du canton de Fribourg contient une fiche T104 qui traite de la typologie et du dimensionnement des zones d'activités³⁰. La fiche T105 décrit la gestion de ces zones d'activités³¹.

Cette arborescence présente les spécificités suivantes lorsqu'il s'agit de Zones Industrielles :

1. Conformément au droit fédéral, toute extension des zones d'activités requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion, garantissant globalement leur utilisation rationnelle (art. 30a al. 2 OAT). Le Grand Conseil a décidé que cette gestion doit être traitée à l'échelle régionale. Ce système est en cours d'élaboration dans le canton de Fribourg.
2. Actuellement et jusqu'à l'entrée en vigueur des plans directeurs régionaux, le canton dispose d'une réserve cantonale qui lui permet de répondre à d'éventuels besoins urgents d'ici l'approbation des plans directeurs régionaux.

Il faut enfin souligner le rôle de facilitateur confié désormais à l'ECPF. Ses premiers cas de terrains acquis et viabilisés à l'attention du marché privé sur situent sur d'anciens sites industriels à Romont, St Aubin et Marly³². En créant cette entité, le canton a pris soin de lui interdire expressément – clause statutaire – la construction de logements ; les terrains destinés aux activités économiques ne peuvent/doivent donc pas être utilisés par l'Etat pour une politique foncière active en matière de logements.

b. La jurisprudence

Les arrêts qui sont résumés ici exploitent la jurisprudence relative aux Zones Industrielles, telle que publiée par les juridictions administratives fribourgeoises durant les vingt dernières années (largement consultable en ligne ou dans la RFJ) ; la classification s'inspire de la présentation adoptée pour la jurisprudence genevoise (ci-dessus ch. II.2.3).

1. Configuration de la zone « mixte » :

(FR1) Arrêt du TA FR 602 2016 136 du 23 juin 2017, RFJ 2017, p. 427 ss : en vertu de l'art. 52 al. 3 LATeC, les communes doivent fixer le pourcentage minimal des activités industrielles et artisanales des zones mixtes. Cette fixation doit se faire au stade de la procédure de planification et ne peut pas être reportée à la procédure subséquente de permis de construire.

2. Conformité :

(FR2) Arrêt du TA FR 602 2018 156 et 157 du 26 septembre 2019 : la construction d'une halle artisanale modulable comprenant sept box est conforme à la zone destinée aux activités artisanales et aux bureaux.

(FR3) Arrêt du TA FR 602 2016 129 : location d'un local pour aménager une salle de fitness. Il y a d'emblée lieu de souligner qu'un centre de fitness ne peut manifestement pas être qualifié d'activité industrielle ou artisanale, seules activités permises en zone d'activité 1. Certes, selon la jurisprudence, d'autres activités sont permises dans une zone si celles-ci sont en lien fonctionnel avec le caractère de la zone. La recourante se prévaut de ce principe en arguant que les employés des entreprises voisines seraient les clients du centre de fitness. Or, un tel argument est contraire au texte légal et à l'interprétation qui y est

³⁰ Etat de Fribourg, Plan directeur cantonal (cf. T104).

³¹ Etat de Fribourg, Plan directeur cantonal (cf. T105).

³² Pour plus de détails : EspaceSuisse, Inforum 3/23, p. 22 ss.

donnée dans la décision d'approbation. Il a été voulu sans équivoque que les activités commerciales et de services doivent avoir un lien direct avec l'activité artisanale ou industrielle, ce qui n'est manifestement pas le cas pour un centre de fitness indépendant. Manifestement, le législateur pensait à des activités résultant directement de l'activité principale (locaux de vente pour les produits fabriqués etc.). L'activité sportive des employés des entreprises situées dans ce secteur pourrait au plus être considérée comme indirectement liée à l'industrie ou l'artisanat. Une interprétation aussi extensive permettrait cependant l'installation de toute sorte d'entreprises de services et commerciales à cet endroit. Partant, pour garantir l'affectation prioritaire de la zone à l'artisanat et à l'industrie dans un pôle de développement, il se justifie d'interdire l'implantation d'un centre de fitness.

3.8. Neuchâtel

a. La réglementation et la planification

Selon l'art. 47 al. 1 LCAT/NE, la zone à bâtir distingue différentes zones destinées notamment à l'habitat, aux activités économiques, aux sports et aux espaces verts ainsi que celles dédiées aux activités d'utilité publique.

Les exigences relatives aux zones d'activités économiques sont décrites dans les fiches E_11³³ (pôles de développement) et E_12³⁴ (gestion des zones d'activités) du plan directeur cantonal.

Cette arborescence présente les spécificités suivantes lorsqu'il s'agit de Zones Industrielles :

1. Conformément au droit fédéral, la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion, garantissant globalement leur utilisation rationnelle (cf. é.g. art. 13a al. 2 LCAT/NE). C'est le Service de l'aménagement du territoire qui est en charge du système de gestion des zones d'activités économiques garantissant leur délimitation et leur utilisation rationnelle sur l'ensemble du territoire (art. 3 al. 4 RELCAT/NE). Le système de gestion des zones d'activités économiques a été pensé en trois volets : Base de données et plateforme des ZAE (volet A) ; Analyse des ZAE (volet B) ; Management des ZAE (volet C).
2. Les critères-types utilisés pour configurer les zones d'activités sont le type d'activités, l'importance du volume et des surfaces nécessaires, les nuisances engendrées, la densité d'emplois³⁵. Dans le canton de Neuchâtel, les zones d'activités économiques représentent environ 20% du total des zones pouvant recevoir des activités et comptabilisent plus de 30'000 emplois³⁶.

b. La jurisprudence

Les arrêts qui sont résumés ici exploitent la jurisprudence relative aux Zones Industrielles, telle que publiée par les juridictions administratives neuchâteloises durant les vingt dernières années (largement consultable en ligne ou dans la RJN) ; la classification s'inspire de la présentation adoptée pour la jurisprudence genevoise (ci-dessus ch. II.2.3).

³³ Etat de Neuchâtel, Fiche E_11 Localiser judicieusement les activités économiques et valoriser les pôles de développement.

³⁴ Etat de Neuchâtel, Fiche E_12 Mettre en place un système de gestion des zones d'activités.

³⁵ Cf. p.ex. Règlement d'aménagement de la commune de Boudry (cf. chapitre 12) ; Règlement d'aménagement de la Commune du Locle ; Règlement d'aménagement communal de la Chaux-de-Fonds.

³⁶ Etat de Neuchâtel, Guide d'application – Management des zones d'activités économiques.

1. Délimitation de la Zone Industrielle :

(NE1) Décisions du Conseil d'Etat REC.2014.88 et REC.2014.74 du 3 mai 2017, voir commentaire RJN 2017 p. 49 s. : la modification de l'affectation et la densification d'une zone d'habitation à faible densité pour permettre l'extension d'une activité horlogère doit intervenir dans le cadre d'une planification. Dans le cas d'espèce, cette planification est conforme aux buts et principes de l'aménagement du territoire, aux principes fixés dans le plan directeur cantonal et à ceux qui régissent les rapports entre le plan d'affectation général et les plans spéciaux. Elle a fait l'objet d'une pesée d'intérêts suffisante. Au vu de l'importance du projet, on peut se demander si une procédure de modification du plan d'aménagement communal n'aurait pas dû avoir lieu. Cet aspect doit toutefois être relativisé, dans la mesure où les procédures d'adoption d'un plan spécial et de modification du plan d'aménagement communal sont les mêmes en droit neuchâtelois. L'extension d'une zone industrielle de 16'000 m² motivée par l'implantation future d'une entreprise bien définie, qui au demeurant a renoncé dans l'intervalle à son installation, n'est pas conforme aux principes de l'aménagement du territoire.

2. Plan spécial (de détail) nécessaire en Zone Industrielle :

(NE2) Arrêt du TC/NE du 14 janvier 1988, in RJN 1988 p. 167 ss : les plans de quartier appartiennent aux mesures d'urbanisme adoptées pour lutter contre l'enlaidissement et pour favoriser un développement harmonieux des cités. Ils ont aussi pour but d'éviter que des propriétaires élèvent des bâtiments selon leur gré. Bref, il s'agit de prévenir plutôt que de guérir. De tels plans fixent les règles générales et abstraites applicables à un secteur déterminé. Adoptés selon la procédure ordinaire réservée aux plans d'aménagement, ils ne sauraient être remplacés par le dépôt de plans d'un projet particulier de construction. Il découle de ce qui précède que l'obligation d'élaborer et d'adopter des plans de quartier doit être remplie avant de procéder à l'examen d'un projet de construction. Il n'en va pas différemment dans les zones industrielles. Au chapitre XX consacré aux zones industrielles, le règlement d'urbanisme de la commune de Neuchâtel, du 2 mars 1959 (RU), prévoit que les zones industrielles sont réservées aux fabriques, usines, ateliers, entrepôts et constructions dont la destination et le volume ne sont pas en rapport harmonieux avec les bâtiments d'habitation (art. 113 RU). Les plans de quartier règlent l'implémentation, le volume et l'aspect des constructions (art. 114 al. 1 RU). La commune de Neuchâtel se doit ainsi d'élaborer ou de faire élaborer par les propriétaires des plans de quartier pour les zones industrielles situées sur le territoire communal, puis de procéder à leur adoption. En l'occurrence, le département des travaux publics a considéré que la commune de Neuchâtel pouvait être dispensée de cette obligation pour deux raisons. D'une part, la commune n'a jamais adopté de tels plans de quartier pour ses zones industrielles et elle a déclaré qu'elle entendait continuer d'observer cette pratique à l'avenir. D'autre part, la parcelle en cause est déjà presque entièrement construite ce qui rendrait sans intérêt l'élaboration d'un plan de quartier. Le Tribunal administratif ne peut pas suivre ce raisonnement. Le fait qu'une pratique illégale est suivie depuis plusieurs années par une autorité qui déclare persister dans cette voie ne saurait justifier son maintien. Si elle entend renoncer à l'élaboration de plans de quartier pour ses zones industrielles, elle doit alors envisager une modification de son règlement d'urbanisme. En attendant, l'article 114 al. 1 RU demeure applicable et doit être respecté. Il s'ensuit que c'est à tort que le département des Travaux publics n'a pas admis ce moyen qui est bien fondé. Les décisions sur opposition de la commune de Neuchâtel du 27 octobre 1986 doivent par conséquent être annulées et le dossier renvoyé à l'autorité communale pour qu'elle procède, ou fasse procéder par les propriétaires, à l'adoption d'un plan de quartier avant d'accorder la sanction du projet de construction de Métaux Précieux SA Métalor.

(NE3) Arrêt du TC/NE CDP.2012.291 du 19 septembre 2013, in RJN 2014 p. 429 ss et commenté dans RJN 2016 p. 67 ss : plan spécial et dérogations à la réglementation du plan général d'affectation ; création d'une « zone d'activité horlogère » dans une zone d'habitation à faible densité ; extension d'une entreprise existante.

(NE4) Arrêt du TF 1C_489/2019 du 1er décembre 2020, in RDAF I 3-5/2022 p. 543 ss : le litige porte sur l'adoption d'un plan spécial pour une zone artisanale et commerciale dans un secteur à proximité duquel se trouve un captage d'eau. L'exercice de certaines activités stratégiques prévues dans le règlement du plan spécial (recouvrant notamment l'industrie des machines et l'industrie pharmaceutique) peut impliquer un risque d'infiltration de substances indésirables dans la nappe phréatique, si bien qu'une utilisation conforme à la zone est susceptible d'entrer en conflit avec la protection des eaux. Il apparaît que ni dans le cadre de la modification du plan d'aménagement local, ni dans le cadre de la présente planification spéciale, de telles incidences n'ont été examinées de façon approfondie. Par ailleurs, le canton a omis d'engager les démarches de délimitation des zones de protection autour du captage, notamment en ordonnant au détenteur du captage

de procéder aux études hydrogéologiques nécessaires. L'adoption d'une zone industrielle et artisanale dans un secteur dont la vraisemblance du classement en zone de protection de troisième cercle est haute, en l'absence de décision préalable définissant cette zone de protection et sans égard aux incidences sur la nappe souterraine des activités prévues, s'inscrit en porte-à-faux avec le principe de la coordination ancré dans la loi sur l'aménagement du territoire et avec le droit sur la protection des eaux.

3. Dérogation pour un centre commercial :

(NE5) Arrêt du TC/NE du 26 octobre 1989, in RJN 1989 p. 250 ss : les sociétés Diga SA et Migros sollicitèrent en août 1988 la sanction de plans visant à l'agrandissement de la surface de vente (1350 m²) exploitée par Diga SA et d'en créer une nouvelle (1114 m²) à l'usage de Migros sur les terrains que les requérantes possèdent dans la zone industrielle de la commune de Cernier. Des propriétaires bordiers desdits terrains firent opposition aux projets de construction en question en faisant notamment valoir que l'installation d'un centre d'achats était soumise à dérogation. Les recourants soutiennent, à titre principal, que la dérogation accordée en l'occurrence par le département des travaux publics est contraire au droit dès lors qu'elle revient en fait à substituer à la zone industrielle de Comble Emine une zone commerciale sans aucun dézonage officiel. Pour juger du bien-fondé de cette argumentation, il sied au préalable d'examiner si la procédure suivie en la cause pour l'octroi de la dérogation litigieuse l'a été conformément au droit. Selon l'article 116a al. 1 LConstr./NE, sont considérées comme centres d'achats, les constructions destinées à la vente au détail ou transformées à cet effet et dont la surface de vente atteint 1'000 m². A l'intérieur du périmètre de la localité, les centres d'achats peuvent être aménagés dans les zones ouvertes à la construction, à l'exclusion des zones industrielles et d'autres zones spécifiques, telles que zones d'utilité publique ou zones d'affectation spéciale" (art. 116b al. 1 LConstr./NE). Des dérogations à la réglementation propre à une zone ne sont possibles que moyennant l'autorisation du département des travaux publics donnée sur préavis du Conseil communal (art. 116b al. 2 LConstr./NE). En l'espèce, il s'ensuit que le département des travaux publics n'était pas habilité à accorder une dérogation à l'affectation de la zone industrielle de la commune de Cernier qui n'est légalement pas ouverte à l'implantation de grandes surfaces de vente.

4. Les nuisances en tant que critère de conformité à la Zone industrielle :

(NE6) Décision du Conseil d'Etat REC.2011.52 : il apparaît que l'activité horlogère prévue par le plan spécial, dans son principe, sera une activité peu incommode pour le voisinage et respectant le plan des degrés de sensibilité au bruit. En d'autres termes, contrairement à ce qu'affirment les recourants, il ne s'agit pas d'une activité qui, en tant que telle, ne pourrait trouver sa place que dans la zone d'activités économiques ou dans la zone industrielle.

5. Limite aux dérogations et nécessité de modifier la planification :

(NE7) Arrêt du TC/NE CDP.2017.338 du 16 avril 2018, in RJN 2018 p. 702 ss : si l'exécutif de Milvignes se dit favorable au projet de la recourante et entend le légaliser, il lui appartient d'intervenir par le biais des outils de planification, à savoir en modifiant l'affectation de la zone dans le cadre d'une révision du plan d'aménagement communal. Outre que la dérogation à l'affectation de la zone de faible densité porterait atteinte à un intérêt public important – soit en particulier à une application stricte de la loi et, plus spécifiquement, à la règle en matière d'affectation de la zone d'habitation qui veut que les parcelles destinées à la résidence des personnes, voire à l'exercice d'activités économiques non gênantes, doivent être aménagées selon les besoins quotidiens des habitants – il y a lieu d'admettre que la recourante ne peut se prévaloir de circonstances particulières. Le fait que le bien-fonds 6050 se trouverait dans un espace protégé par sa configuration dans une cuvette entourée de végétation et qu'il ne se prêterait pas de manière optimale à la création de logements, mais serait plus indiqué pour l'exercice d'activités industrielles, telles que celles présentes sur le site depuis de nombreuses années, devrait être pris en considération dans le cadre d'une planification du secteur en cause et non dans celui d'une dérogation à l'affectation de la zone, qui si on l'admettait aurait les mêmes effets qu'une planification.

3.9. Divers autres cantons encore

Canton du Jura : LCAT/JU : 51 al. 2 (zone à bâtir pouvant être subdivisée en zone industrielle. ADM 2022 81 du 26 août 2023, Jurisprudence en ligne :

(JU1) : Modification du PAL de la commune des Genevez, parcelle agricole mise en zone mixte en vue du déménagement d'une entreprise industrielle

Argovie : BauG/AG : art. 15 al. 2 let. a. Jurisprudence en ligne, Kommentar zum Baugetetz

1. AGVE.1979.463 :

(AG1) Conformité d'une halle de tennis.

2. AGVE.2009.176 :

(AG2) Non-conformité d'un centre commercial :

3. AGVE.2009.36 :

(AG3) Non-conformité d'une station-service avec des horaires d'ouverture plus longs :

Soleure : un seul arrêt : VWBES.2023.72 du 24 mai 2023, in BR/DC 1/2023 N 364 :

(SO1) Pour juger de la conformité à la zone industrielle des locaux d'habitation et de bureaux destiné au gardien-conciergerie, il est déterminant de savoir si une présence permanente est nécessaire sur le site de l'entreprise pour des raisons d'exploitation. In casu, la réponse est négative.

Schwyz :

1. BR/DC 1998/1 N 23 p. 15 :

(SZ1) Conformité à la zone d'une pension de chevaux.

2. Arrêt du TF 1C_366/2019 du 6 septembre 2021, in BR/DC 2/2022 N 124 :

(SZ2) Changement d'affectation d'une zone industrielle en zone résidentielle et artisanale dans un secteur exposé au bruit.

St. Gall : un seul arrêt. BR/DC 2000/3 N 195 p. 94 :

(SG1) Conformité à la zone d'une mosquée.

Grisons : un seul arrêt du TF 1C_324/2016 du 14 mars 2017 :

(GR1) Changement d'affectation et conformité à la zone industrielle.

Thurgovie : un seul arrêt. VG.2019.77 et VG2019.81/E du 3 juin 2020, in TVR 2020 N 14 :

(TG1) Examen de l'admissibilité d'un plan d'aménagement pour l'implantation d'un établissement générant un trafic important dans une zone industrielle centralement située.

Schaffhausen : un seul arrêt du TF 1C_254/2018 du 28 septembre 2018, in BR/DC 2/2019 N 153 :

(SH1) Conformité à la zone industrielle d'une installation de captage géothermique.

4. Le droit étranger

4.1. En général : aménagement des Zones Industrielles

Repères bibliographiques : actes des colloques périodiques de l'Association internationale de droit de l'urbanisme (AIDRU) ; les cahiers du GRIDAUH (Groupement de recherches sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat), vol. 6 (2002) : Le commerce et la ville en Europe – Le droit des implantations commerciales.

Voici en quelques traits, l'évolution générale des législations qui traitent de la planification du territoire depuis les années 60 en lien avec les Zones Industrielles dans les pays qui entourent la Suisse : (1) les Zones Industrielles se rencontrent partout, avec leurs diverses typologies. (2) Leur planification et les compétences à cet effet se situent à différents niveaux de l'Etat, qui souvent combinent les instances régionales et locales. (3) Des restrictions aux affectations sont admises partout ; le fondement utilisé est en général que, constitutionnellement, la liberté économique n'est pas un droit absolu. (4) Désormais, la planification des Zones Industrielles combine très fréquemment le développement urbanistique avec des programmes socio-économiques. (5) Elle intègre toujours les dimensions mobilité/stationnement et protection contre les nuisances. (6) Les Zones Industrielles sont configurées au moyen de prescriptions sur les différents types d'affectation, avec des pourcentages maximaux ; elles sont en général définies à l'aide de critères socio-économiques tels que l'indépendance ou non des artisans, la présence ou non de commerçants et prestataires de service, le nombre d'emplois créés ou concernés ou encore les ressources fiscales escomptées. (6) Ce faisant, les interventions dans la concurrence sont très variables d'un pays à l'autre : à l'instar du droit suisse, le droit allemand par exemple est minimaliste car la constitution fédérale de ce pays interdit les mesures de politique économique.

D'un point de vue procédural, on rencontre les instruments suivants de mise en œuvre des principes précités : (1) autorisation préalable pour valider le principe des grands projets (2) Autorités : comités socio-économiques ad hoc – constitués de représentants des diverses autorités, des branches d'activité et même des consommateurs – pour statuer sur les projets dès qu'ils dépassent une certaine taille minimale. (3) Développement général des processus de concertation, entre les producteurs de biens ou services et les consommateurs. (4) Interlocuteur unique vu partout comme un avantage important (modèle qui s'apparente à celui qui prévaut à Genève du fait de la FTI). (5) Recours accru aux accords de partenariat public-privé entre Etat, développeurs, grands entreprises et grands distributeurs. Ces accords peuvent prendre des formes diverses : contrat de droit public, charte. Dans leur contenu, ils décrivent toujours les affectations prévues et le financement des infrastructures, en raison de leur effet de levier. (6) Mécanisme d'audit ou d'observation, dont la forme s'apparente notamment au registre des droits à bâtir genevois).

4.2. *Le droit français*

Repères bibliographiques : (1) Jacquot Henri/Priet François, Droit de l'urbanisme, 9^e éd., Paris 2022 (ISDC 7^e éd., Paris 2015). (2) Soler-Couteaux Pierre/Carpentier Elise, Droit de l'urbanisme, 8^e éd., Paris 2022 (ISDC 7^e éd., Paris 2019). (3) Jégouzo Yves (édit.), Droit de l'urbanisme – Dictionnaire pratique, 3^e éd., Paris 2019 (ISDC 2^e éd., Paris 2013). (4) Fiches Dalloz (PDF). (5) Les Cahiers du GRIDAUH (2006).

a. *Les documents d'urbanisme*

En droit français, les instruments de planification du territoire sont de deux natures, à l'instar de ce qui vaut en droit suisse :

1. Les plans spatiaux stratégiques (ils s'apparentent à des plans directeurs) :

- a. Plans stratégiques de l'État central et directive territoriale d'aménagement et de développement durable (cf. art. L. 102-4 à L. 102-11 du code de l'urbanisme).
- b. Plans stratégiques des collectivités publiques infra-étatiques : le schéma de cohérence territoriale (SCOT) assure la coordination des politiques publiques qui ont un impact sur le territoire (cf. art. L. 141-1 à L. 145-1 du code de l'urbanisme). Autorité compétente pour l'adoption du SCOT : syndicat mixte ou EPCI (établissement public de coopération intercommunale).

A l'instar des plans directeurs en droit suisse, le SCOT résulte d'une démarche en deux temps et se compose de trois types de document : (1) le rapport de présentation propose un diagnostic du territoire concerné au regard de prévisions de développement, économique en particulier ; (2) le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) fixe les objectifs et les priorités et les priorités qui composent la politique publique d'urbanisme voulue ; (3) le document d'orientation et d'objectifs (DOO) détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace au sein du périmètre considéré.

Le SCOT peut imposer des directives aux PLU pour assurer une cohérence régionale. Exemple de l'agglomération lyonnaise : le SCOT vise à régénérer la base industrielle et favoriser l'implantation d'entreprises dans certaines zones, tout en limitant le développement tertiaire afin de préserver les capacités industrielles de la région (<https://www.scot-agglolyon.fr>).

Depuis la loi dite Grenelle II (loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement), l'aménagement durable du territoire concerné est l'objectif central du SCOT.

2. Les plans réglementaires (ils s'apparentent à des plans d'affectation). A savoir :

- a. Le plan local d'urbanisme (PLU), sur la base des art. L. 151-1 à L. 154-4 du code de l'urbanisme. Le plan délimite les zones et il fixe les règles d'affectation, selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées. Quatre grands types de zone sont disponibles : zones urbaines, zones à urbaniser, zones agricoles, zones naturelles et forestières.

L'art. L. 318-8-1 du code de l'urbanisme configure des « zones d'activité économique » parmi les zones urbaines. Sont considérées comme de telles zones les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; elles sont mentionnées dans les dispositions du code général des

collectivités territoriales. Les autorités compétentes pour les planifier sont la (les) commune(s) ou l'EPCI.

Un PLU peut limiter l'implantation des activités tertiaires dans les zones industrielles afin de favoriser le développement du secteur secondaire.

Au sein des zones d'activités économiques, l'autorité compétente est chargée d'établir un inventaire comportant les éléments suivants, à actualiser aux moins tous les six ans (art. L. 318-8-2 du code de l'urbanisme) : (1) un état parcellaire des unités foncières composant la zone, comportant la surface de chaque unité foncière et l'identification du propriétaire ; (2) l'identification des occupants de la zone ; (3) le taux de vacance de la zone, calculé en rapportant le nombre total d'unités foncières de la zone d'activités au nombre d'unités foncières qui ne sont plus affectées à une activité assujettie à la cotisation foncière des entreprises prévue à l'art. 1447 du code général des impôts depuis au moins deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et qui sont restées inoccupées au cours de la même période. Après consultation des propriétaires et occupants des zones d'activité économique pendant une période de trente jours, l'inventaire est arrêté par l'autorité compétente. Il est ensuite transmis à l'autorité compétente en matière de schéma de cohérence territoriale et à l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme ou de document en tenant lieu. Ce document est également transmis à l'autorité compétente en matière de programme local de l'habitat. Par son contenu, cet inventaire s'apparente au registre des droits à bâtir de l'art. 3B LZIAM et au RDABZAM en droit genevois.

- b. La carte communale (cf. art. L. 160-1 à L. 163-10) du code de l'urbanisme. Elle s'utilise dans les communes qui ne bénéficient pas d'un PLU.

b. La zone d'aménagement concerté et le droit de préemption urbain

La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une zone au périmètre défini par les collectivités locales pour organiser et promouvoir le développement urbain. Elle se pratique en particulier dans les zones d'activités commerciales et industrielles.

La ZAC se caractérise comme suit :

1. Il est possible de créer une ZAC par le truchement d'un PLU, si l'autorité concernée est compétente pour adopter les deux instruments.
2. Dans la ZAC :
 - a. La collectivité peut réaliser des équipements publics.
 - b. Les permis de construire sont délivrés en fonction du respect des objectifs fixés par la collectivité, notamment favoriser le développement économique ou maintenir une mixité fonctionnelle.
 - c. La collectivité peut acquérir des terrains pour les aménager et les équiper puis les céder à d'autres opérateurs, publics ou privés, sous certaines conditions et moyennant un cahier des charges³⁷.

³⁷ Pour un exemple : <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/valeur-contractuelle-du-cahier-des-charges-d-une-zac>.

- d. Créer une ZAC permet d'édicter de règles d'urbanisme particulières à la zone et de faire participer les développeurs/promoteurs aux dépenses liées à la réalisation des équipements publics.
- e. La ZAC peut imposer des obligations aux entreprises, comme le maintien d'une activité industrielle pendant une certaine période ou la création d'un nombre minimum d'emplois et une interdiction de reconversion.

Le droit de préemption urbain (DPU) repose sur l'art. L. 211-1 du code de l'urbanisme. Il permet à une collectivité d'acquérir en priorité un bien mis en vente dans certaines zones, afin de maîtriser l'usage des terrains. Ce droit est souvent utilisé dans les ZAC ou les zones d'activités pour contrôler le type d'entreprises qui s'installent, en favorisant les secteurs d'activité qui correspondent aux objectifs de développement local³⁸.

Le code de l'urbanisme régit ainsi le prix d'exercice de ce droit d'emption :

1. Art. L. 211-5 : tout propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption peut proposer au titulaire de ce droit l'acquisition de ce bien, en indiquant le prix qu'il en demande. Le titulaire doit se prononcer dans un délai de deux mois à compter de ladite proposition dont copie doit être transmise par le maire au directeur départemental des finances publiques.
2. Art. L. 213-4 : à défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation ; ce prix est exclusif de toute indemnité accessoire, et notamment de l'indemnité de réemploi. Lorsqu'il est fait application de l'art. L. 213-2-1 (préemption partielle en vue de réaliser une opération d'aménagement), le prix d'acquisition fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation tient compte de l'éventuelle dépréciation subie, du fait de la préemption partielle, par la fraction restante de l'unité foncière.

A défaut de transactions amiables constituant des références suffisantes pour l'évaluation du bien dans la même zone, il pourra être tenu compte des mutations et accords amiables intervenus pour des biens de même qualification situés dans des zones comparables.

4.3. Le droit allemand

Repères bibliographiques : BATTIS ULRICH/KRAUTZBERGER MICHAEL/LÖHR ROLF-PETER (édit.), Baugesetzbuch (BauGB) – Kommentar, 14^e éd., Berlin 2019; KÖNIG HELMUT/ROESER THOMAS/STOCK JÜRGEN (édit.), Baunutzungsverordnung (BauNVO) – Kommentar, 3^e éd., Munich/Berlin/Bonn 2014.

La réglementation des affectations possibles dans les zones commerciales (Gewerbezone) et les zones industrielles (Industriezone) est principalement encadrée par les textes du droit fédéral que sont le code de la construction (Baugesetzbuch ; BauGB-DE) et ses ordonnances, notamment celle sur l'affectation des constructions (Baunutzungsverordnung ; BauNVO-DE) ; cette dernière précise les types d'utilisation du sol autorisés selon les zones considérées.

³⁸ Exemple d'acquisition de terrains pour encourager des activités industrielles (Métropole de Nantes) : <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/reze-44400/reze-le-droit-de-preemption-est-desormais-renforce-6452575>.

a. Le rôle du Baugesetzbuch

Le Baugesetzbuch fixe les principes de la planification territoriale. Il confère aux communes le pouvoir de déterminer, via des plans d'affectation locaux (Bebauungsplan), l'affectation spécifique des zones (notamment commerciale et industrielle). Le §1 BauGB-DE prévoit que l'utilisation des terrains doit se faire dans l'intérêt général, en respectant le développement durable et en évitant les conflits d'affectation entre les différentes zones.

C'est sur la base de ces principes que les communes adoptent des plans locaux qui délimitent les zones (notamment résidentielle, commerciale ou industrielle) et les types d'activités qui y sont autorisés ; elles doivent également respecter les principes environnementaux et prendre en compte les infrastructures nécessaires (routes, systèmes d'évacuation des eaux et des déchets).

b. La zone commerciale

(§8 BauNVO ; STOCK, BauNVO – Kommentar, ad §8).

Les zones commerciales (Gewerbezone) sont définies comme des zones destinées à accueillir des activités commerciales, artisanales et certains types d'activités industrielles. Toutefois, elles sont soumises à des restrictions visant à minimiser les nuisances pour les zones voisines (en particulier résidentielles).

La BauNVO-DE autorise dans la zone commerciale les affectations suivantes ; ce faisant, elle traite des mêmes questions que celles qui préoccupent les planificateurs dans les cantons de Genève, Zurich ou Bâle :

1. Entreprises commerciales et artisanales : la zone commerciale permet principalement l'installation d'entreprises artisanales et commerciales qui n'occasionnent pas de nuisances importantes, telles que des bruits excessifs ou de la pollution atmosphérique. Ces entreprises incluent les ateliers d'artisanat, les magasins de vente au détail, ainsi que les prestations de services.
2. Petites industries : les activités industrielles sont permises dans la mesure où elles ne perturbent pas l'environnement de manière significative. Cela exclut les activités industrielles lourdes susceptibles de générer un niveau élevé de nuisances (bruit, poussière, pollution chimique). L'objectif est de maintenir un équilibre entre les activités économiques et la qualité de vie dans les secteurs voisins.
3. Bureaux et établissements similaires : les bureaux, ainsi que les établissements fournissant des services professionnels (comme les cabinets d'avocats ou d'architectes), sont admis dans cette zone.
4. Restaurants, installations sportives et récréatives : les restaurants et certaines installations de loisirs peuvent être autorisés, sous condition qu'ils ne dérangent pas la tranquillité de la zone et qu'ils soient compatibles avec les autres activités.
5. Logements : ils ne sont généralement pas autorisés dans les zones commerciales, sauf pour les logements des propriétaires ou exploitants des entreprises implantées dans la zone, et cela à titre exceptionnel.

c. *La zone industrielle*

(§ 9 BauNVO ; STOCK, BauNVO – Kommentar, ad §9).

Les zones industrielles sont spécifiquement réservées aux activités industrielles qui peuvent générer des nuisances importantes, comme le bruit, la pollution atmosphérique ou l'usage intensif de machines lourdes.

La BauNVO-DE autorise dans la zone industrielle les affectations suivantes ; ce faisant et comme pour la zone commerciale (ci-dessus lit. b), elle traite des mêmes questions que celles qui préoccupent les planificateurs dans les cantons de Genève, Zurich ou Bâle :

1. Industries lourdes : les entreprises pouvant causer des nuisances importantes (bruits, émissions polluantes) sont autorisées dans les zones industrielles. Ces activités incluent des usines, des installations de transformation de matières premières, ainsi que des industries de production à grande échelle.
2. Entrepôts et services logistiques : les entrepôts, centres de distribution et services de transport peuvent s'implanter dans ces zones en raison de leur nature logistique et de l'usage important des infrastructures lourdes.
3. Installations techniques : les zones industrielles peuvent également accueillir des installations techniques, telles que des centrales énergétiques, des usines de traitement des déchets ou des installations chimiques.
4. Bureaux associés à l'activité industrielle : les bureaux directement liés aux activités industrielles, comme ceux des directions d'usine ou des services administratifs internes, sont autorisés.
5. Les logements ne sont pas autorisés dans les zones industrielles, sauf quelques exceptions très limitées, comme les logements de gardiens ou du personnel de sécurité, qui doivent être directement liés à la gestion des installations industrielles.
6. Les activités commerciales classiques (magasins, services) sont exclues, sauf si elles sont strictement nécessaires au fonctionnement de l'industrie.

III. L'ANALYSE COMPARATIVE

Les enseignements tirés de toutes les sources collectées au chap. II alimentent la présente analyse détaillée, que ce soit sous l'angle légistique (ch. III.1) ou pour les questions de droit matériel (ch. III.2 et III.3). Elles fournissent des indications utiles pour interroger la législation genevoise sur les questions posées.

1. La légistique

1.1. Les constats

Par « légistique », on peut entendre l'analyse relative aux questions de réglementation contenues dans le mandat de l'Institut pour la présente expertise : (1) différentes approches possibles (générales ou ponctuelles) ; (2) vecteurs possibles : loi formelle et/ou règlement matériel, ordonnance administrative, document de planification, autorégulation (norme privée).

A comparer les sources collectées dans les autres cantons avec l'arborescence du droit genevois en matière de Zones Industrielles, on peut formuler les constats suivants :

1. Tous les cantons ont un plan directeur, dont un chapitre traite des Zones Industrielles. Le plan directeur est obligatoire pour les autorités (art. 9 LAT).
2. Dans tous les cantons, on trouve une loi sur l'aménagement du territoire (loi d'application de la LAT fédérale) et sur la construction ; peu importe ici de savoir si ces deux volets sont contenus dans un seul acte législatif ou deux actes séparés. Ce sont des lois générales et abstraites. Elles consacrent les typologies des zones, en particulier les Zones Industrielles ; ce sont les zones « ordinaires » de la LaLAT.
3. Les cantons ne connaissent pas de régime équivalent à la zone de développement du droit genevois. Deux raisons au moins expliquent cette différence : (1) dans les autres cantons, les zones ordinaires ne sont pas assujetties à un processus législatif, qui plus est de niveau cantonal ; il n'y a donc pas de besoin de disposer d'une procédure de planification allégée, avec délégation de compétence au pouvoir exécutif. (2) Jusqu'ici, la pénurie de logement n'a pas eu pour effet d'instaurer un contrôle des affectations et des prix ; les choses ont évolué dans certains cantons ces dix dernières années (cf. le § 49b PBG/ZH présenté plus haut ou encore la loi vaudoise sur la préservation et la promotion du parc locatif en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018³⁹), mais cette évolution n'a pas englobé les Zones Industrielles.
4. Par définition, les actes législatifs – qu'ils soient formels ou matériels – ont la priorité sur les documents de planification : (1) ils sont généraux et abstraits – ils visent toutes les situations de planification – tandis que les plans (même généraux) contiennent toujours des prescriptions très spécifiques à certaines situations concrètes ; c'est le cas en particulier des plans d'affectation au sens des art. 14 ss LAT, comme le sont les plans directeurs des Zones Industrielles de développement en droit genevois. (2) La procédure

³⁹ LPPPL/VD ; RS VD 840.15.

d'adoption des plans a notamment pour but de vérifier qu'ils respectent les législations fédérales et cantonales (rapport dit « 47 OAT »). (3) En général dans les cantons autres que Genève, les plans sont de compétence communale tandis que les lois sont de niveau cantonal. (4) Par définition, un acte législatif peut être modifié sans limite de temps par le pouvoir législatif et les administrés ne peuvent s'y soustraire que dans les cas (rares) où un « droit acquis » leur a été reconnu. Le régime est différent pour les plans : une fois adoptés, ils ne peuvent être modifiés librement ; l'art. 21 al. 2 LAT fixe les conditions à cet effet et consacre ce faisant le principe de la stabilité des plans dans le respect de la garantie de la propriété privée : les circonstances doivent s'être sensiblement modifiées et les adaptations envisagées doivent être nécessaires.

5. En droit genevois dans les ZDIA ou les ZDAM, le plan directeur (et son règlement) s'apparentent à un plan d'affectation de détail. Ce régime ne vaut de loin pas de manière aussi systématique dans les autres cantons :
 - a. Aucun d'eux n'impose de manière générale la planification de détail dès lors que l'on se trouve en Zone Industrielle. Ce constat vaut en particulier pour Zurich et Bâle-Ville.
 - b. Dès lors, la planification de détail se pratique dans les mêmes circonstances en Zone Industrielle que dans les autres zones à bâtir. On peut distinguer deux situations :
 - i. L'autorité de planification entend déroger aux règles de base de la Zone Industrielle concernée ; ainsi à Bâle-Ville pour les dérogations aux prescriptions de hauteur des bâtiments.
 - ii. Le plan des zones de base impose un « plan de quartier » pour certains secteurs particuliers au sein de la Zone Industrielle. Cette exigence se comprend : les ouvrages qui accueillent les activités industrielles ou artisanales sont par nature d'un volume « sans rapport harmonieux » avec le tissu bâti alentours, en particulier les bâtiments d'habitation, ou alors ils génèrent des risques pour l'environnement (exemple : captages d'eau). L'exigence du plan de détail s'impose alors aussi en raison du principe de coordination.

Dans le canton de Bâle-Ville au surplus, la planification de détail semble être une étape courante dans les friches industrielles en redéploiement

Lorsqu'un plan de détail existe, il présente toujours un haut degré de précision : il fixe des prescriptions de « sous-affectation », avec des limites constructives en termes de périmètre d'implantation des objets, de densité ; c'est le cas en particulier pour les surfaces/étages de services dans les bâtiments affectés à l'industrie ou l'artisanat.

6. Une fois les législations cantonales adoptées, les communes jouent dans les autres cantons un rôle majeur en aménagement du territoire, y compris dans les Zones Industrielles : (1) ce sont elles qui adoptent les plans de zone (et leur règlement) ; ce sont donc elles qui choisissent les types d'affectation qu'elles souhaitent permettre ou privilégier. Elles ont plusieurs moyens à cet effet ; elles peuvent ainsi fixer des densités maximales ou minimales qu'elles inscrivent dans le règlement de la Zone Industrielle concernée ou encore elles peuvent choisir entre les affectations industrielles, artisanales ou commerciales lorsque la loi cantonale instaure la zone d'activités sans distinction plus précise. (2) Les autorités cantonales ont uniquement la compétence d'homologuer les plans de zone communaux ; ce faisant, elles peuvent influencer grandement la configuration de la zone considérée (déjà au travers de la procédure d'examen préalable

du projet communal). (3) A l'occasion des recours d'administrés contre les autorisations de construire, le contrôle incident de la planification du territoire en amont est très limité.

La situation dans le système genevois est très différente. Une comparaison n'amène guère d'enseignements utiles pour Genève ; deux considérations tout de même sont possibles : (1) a priori, on peut penser que le système genevois, par nature très centralisé, permet d'optimiser le développement de tous les types d'activité économique, tant au stade de la planification qu'ensuite dans l'accompagnement des implantations et leur suivi (rôle central de la FTI ; registre des droits à bâtir). (2) Dans les autres cantons, il n'est pas rare que les communes concernées aient une vision différente de celle du canton pour la localisation de leurs Zones Industrielles, les sous-affectations qu'elles veulent y prévoir et les entreprises qu'elles souhaitent accueillir dans chaque cas concret ; en cas de divergence, le canton n'a alors pas d'autre instrument contraignant que le plan d'affectation cantonal, qui se pratique très rarement et dont les conditions d'utilisation sont très restrictives. (3) Enfin, Genève ne connaît pas la situation d'autres cantons où les communes bourgeoises sont propriétaires de grandes surfaces vouées à l'activité industrielle, artisanale ou commerciale.

7. La description et la délimitation des affectations possibles au sein des Zones industrielles repose toujours sur des notions génériques ; en outre, les lois et les plans ne contiennent jamais d'énumération exhaustive. C'est la pratique des autorités d'octroi des permis de construire qui supplée à cette absence de précision ; une solution autre que cette approche « top-down » serait contraire aux conceptions de légistique qui prévalent en droit suisse et restreindrait inutilement le pouvoir des autorités d'application. Le régime genevois de la LZIAM couplé au RZIAM paraît à cet égard déjà d'une grande densité normative et donc très contraignant pour les autorités de mise en œuvre.
8. Cette pratique des autorités est parfois codifiée dans des ordonnances administratives des cantons ou des grandes communes, telles que la Ville de Zurich (directives, guides). Ces sources n'ont pas valeur de loi et ne peuvent en principe pas être contestées en dehors des cas d'application concrets ; elles ont pour objectif de rationaliser le travail de l'administration, d'accroître la prévisibilité du droit et de garantir l'égalité de traitement.
9. Pour juger de la conformité ou non des projets, c'est avant tout la jurisprudence de chaque canton qui guide la pratique des autorités ; elle est volumineuse dans les cantons qui, comme Genève, ont une législation détaillée sur les Zones Industrielles. Ce constat est habituel pour toutes les zones en droit suisse de la construction. Dans leur jurisprudence, les juridictions administratives sont guidées par la légalité (respect de la loi applicable et principes qui gouvernent l'interprétation du règlement de la zone querellée), la proportionnalité et l'égalité de traitement (surtout lors de l'octroi des innombrables dérogations).
10. Les normes techniques privées n'existent pas pour ce qui est des affectations et de la conformité. Elles existent de manière ponctuelle sur certains aspects des projets de bâtiments ; il en va ainsi pour la Norme SIA 416, dont l'annexe A attribue les surfaces utiles principales aux différentes affectations ou encore les normes VSS qui calibrent les places de stationnement et conditionnent la mobilité, un élément désormais clé dans la planification des affectations, y compris au sein des Zones Industrielles.

1.2. *Le cas particulier du contrôle des prix*

Le contrôle des prix des loyers et des prix des locaux industriels, artisanaux ou d'activités mixtes présente un problème de légistique spécifique ; aucune comparaison n'est possible avec la situation légale ailleurs qu'à Genève. Le prix représente l'élément central des transactions commerciales (contrats) ; il est donc impératif que son contrôle administratif soit prévu dans une loi au sens formel. C'est le cas de l'art. 4 al. 1 lit. b ch. 2 et 3 LZIAM pour le contrôle des prix en ZDAM ; il n'existe pas de disposition dans la législation cantonale formelle pour un tel contrôle dans les autres Zones Industrielles et elle serait nécessaire si l'objectif devait être d'étendre le contrôle au-delà de la ZDAM.

Pour le contrôle des prix actuellement déjà mentionné par le législateur, il faut constater un manque de densité normative dans la LZIAM, ce qui génère une certaine insécurité juridique et un risque d'inégalité de traitement voire d'arbitraire dans la façon dont l'art. 4 peut être mis en œuvre ; il conviendrait dès lors de préciser cette disposition par des prescriptions au sein du RZIAM.

Elles devraient porter sur les éléments suivants, par analogie avec la densité normative qui accompagne le contrôle des prix des logements, à Genève (art. 5 LGZD pour la description de ce qu'est le « besoin d'intérêt général, la procédure de contrôle et la durée du contrôle ; art. 13 ss RGZD pour notamment la liste des pièces à fournir et la fixation des taux maximaux de rendement sur les fonds propres) ou dans les autres cantons q (ainsi à Zurich : § 49b PBG/ZH, Verordnung über den Preisgünstigen Wohnraum RS/ZH 700.8, Wohnbauförderungsverordnung RS/ZH 841.1 pour le tarif en francs ; à Bâle-Ville : § 8al. 1 de la Gesetz über die Wohnraumförderung RS/BS 861.500, §§ 26 ss de l'ordonnance d'exécution RS/BS 861.540) :

1. Expliquer les éléments constitutifs de l'art. 4 LZIAM et qui sont centraux pour la solidité du régime administratif, si l'on se réfère aux jurisprudences qui ont globalement validé le contrôle étatique mis en place par le législateur genevois pour les contrats de droit privé en matière de logements⁴⁰ : (1) le « besoin d'intérêt général » ; (2) la notion de montant maximal ; (3) la fixation du « prix du marché ».
2. Mettre en place une méthode économique fondée (expertise) et qui prenne en compte les données de la réalité factuelle (observatoire des prix).
3. Décrire la procédure de contrôle (compétences des différents intervenants, documents à fournir, déroulement).

⁴⁰ Cf. en particulier les arrêts marquants suivants : ATF 119 Ia 348 (expropriation de l'usage des logements laissés vides abusivement) ; 113 Ia 126 (constitutionnalité de l'assujettissement à autorisation pour la vente d'appartements en situation de pénurie) ; 112 Ia 382 (gel du prix des terrains et mise sur le marché obligatoire pour les logements vacants) ; ég. arrêt du TF 1C_138/2023 du 10 juin 2024 (validité de l'art. 4A LGZD). Pour plus de détails : BÜRGISSER Michel, Les mécanismes de contrôle du prix du terrain, in : TANQUEREL Thierry/BELLANGER François, La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, Zurich 2009, p. 102 ss.

1.3. Les recommandations

Le niveau de développement du droit genevois en matière de Zones Industrielles est d'ores et déjà le plus élevé de Suisse et il n'a même pas d'équivalent ailleurs en Europe. Sa densité normative est très importante, ce qui limite déjà fortement le pouvoir d'appréciation des autorités d'application et justifie de ne pas avoir recours à l'échelon des plans de détail. Pour la ZDIA comme la ZDAM par ailleurs, la réglementation en place instaure déjà un régime de type zone de développement, avec le transfert de compétence consécutif au Conseil d'Etat, respectivement au Département du territoire ; le canton de Genève dispose là d'un processus de planification en Zone Industrielle plus souple que celui qui vaut pour les zones ordinaires et adapté aux besoins actuels du développement économique. Au surplus, il n'est pas nécessaire d'accorder des compétences aux communes.

Deux champs de codification supplémentaires devraient être examinés : le contrôle des prix et le régime des affectations.

Pour le contrôle des prix :

1. C'est là une intervention tellement centrale sur les mécanismes de fonctionnement de la liberté économique qu'une base légale à forte densité est nécessaire ; elle doit garantir l'égalité de traitement et la prévisibilité du droit. Le caractère formel ou matériel de cette base légale dépend de l'objectif poursuivi :
 - (1) S'il s'agit de mettre en œuvre complètement le régime déjà inscrit à l'art. 4 al. 1 lit. b ch. 2 et 3 LZIAM, des dispositions au sein du RZIAM suffisent (mais non pas simplement dans les plans directeurs de chaque zone ou dans une ordonnance administrative).
 - (2) Si l'objectif devait être d'étendre le contrôle des prix et de remanier les cas de contrôle, une révision de la LZIAM serait nécessaire. Savoir s'il faut le faire est une question de droit matériel et de politique d'aménagement du territoire (cf. ci-après ch. 3.6.b).
2. Le contenu matériel de ces sources du droit devrait résulter d'une méthode économique fondée (expertise) et qui prenne en compte les données de la réalité factuelle (observatoire des prix).

Le régime de qualification des affectations et de calcul des densités maximales à cet effet devrait aussi être développé. Le canton de Zurich a établi des prescriptions qui reposent sur les besoins exprimés par les entreprises ; il a établi une ordonnance administrative qui pourrait servir de modèle à Genève (cf. ci-après ch. 3.1.b).

2. L'existence d'une stratégie économique ou territoriale

2.1. Les objectifs affichés

Il faut d'emblée constater que toutes les collectivités territoriales en Suisse pratiquent la Zone Industrielle et que, ce faisant, elles affichent forcément les objectifs qu'elles poursuivent dans leur planification :

1. La Confédération donne son impulsion par le truchement de la législation fédérale, qui impose en particulier une obligation de planification au niveau régional (cf. ci-dessus ch. II.1). Récemment, le Conseil fédéral a fait savoir que la Confédération entend être plus proactive encore : dans son rapport en réponse à un postulat Béglé, adopté lors de sa séance du 13 décembre 2024, le Conseil fédéral écrit que les communes doivent pouvoir mieux planifier les zones industrielles et artisanales ; la Confédération souhaite développer les échanges avec les cantons sur ce point, notamment dans le cadre de l'examen des plans directeurs et des projets d'agglomération (projet Smart ZIZA)⁴¹. Genève suit bien sûr le déroulement de ce projet, mais il n'aura pas une grande portée dans le canton, compte tenu du niveau déjà acquis de développement de son régime des Zones Industrielles.
2. Cultiver la dimension économique au sein de la planification du territoire est un objectif naturel de tous les cantons. Ils mettent en œuvre ce dernier au travers de leur plan directeur cantonal ; tous ces plans contiennent des fiches relatives aux Zones Industrielles, qui indiquent aux communes comment configurer ce type de zone (pour un exemple concret, cf. le plan directeur du canton de Bâle-Ville et ses onglets 1 et 2 ; ci-dessus ch. II.3.4.a).
3. Chaque commune ayant un territoire étendu prévoit une ou plusieurs Zones Industrielles dans son plan d'affectation général.

Pour autant, aucun de ces niveaux de planification ne poursuit des objectifs de politique économique directement : ils n'en affichent jamais et leur but prioritaire demeure l'aménagement du territoire ; ce serait d'ailleurs anticonstitutionnel de poursuivre une politique économique au travers d'un régime de planification.

Ces objectifs territoriaux mais dans le domaine économique présentent une certaine diversité entre les cantons. En voici trois exemples à but de comparaison :

1. Dans sa planification directrice, le canton de Genève enjoint les autorités de planification de tenir compte de deux éléments : (1) la situation de pénurie foncière et de non-extensibilité des zones qui peuvent être affectées à l'activité ; (2) le souci de préserver des surfaces à l'usage des PME artisanales, et non pas seulement de favoriser le développement industriel.
2. Dans une organisation pyramidale – du général au particulier – le plan directeur du canton de Vaud promulgue une stratégie D intitulée « valoriser le tissu économique ». Elle se compose de lignes d'action, dont l'action D1 qui veut « faciliter l'accueil des entreprises et soutenir le tissu économique existant » ; à cet effet, le canton a pour objectif d'ajuster

⁴¹ CF - Le Conseil fédéral souhaite une meilleure planification des zones industrielles et artisanales (communiqué du 13 décembre 2024).

l'offre de terrains d'activités à la demande, à l'échelle cantonale et régionale, de maintenir des zones d'activités dans les agglomérations, face à la tendance à les reconverter en zones d'habitation ou mixtes et de maîtriser l'implantation du tertiaire dans les zones d'activités. Trois mesures sont décrites pour mettre en œuvre cette ligne d'action : la mesure D11 pour identifier des pôles stratégiques de développement ; la mesure D12 qui consiste à développer des zones d'activités régionales et locales pour compléter lesdits pôles ; la mesure D13 destinée à positionner les installations à forte fréquentation.

3. Le plan directeur du canton de Bâle-Ville accorde un soin particulier au redéploiement des friches industrielles (cf. ci-dessus ch. II.3.4.a in fine).

Au niveau des plans de zones, les affectations et sous-affectations prescrites se rattachent en général à des ratios, exprimés en surfaces ou en pourcentages ; les plans d'affectation généraux ne se prononcent jamais sur les composantes économiques de projets individuels ; elles sont traitées au stade soit des plans de détail soit des autorisations de construire. En voici une illustration : les entreprises industrielles, artisanales ou de services ne sont jamais assujetties à une « clause du besoin » (de politique économique), comme on la trouve désormais pour l'implantation de grands centres d'achat, soumis aux critères de « centralité ». Explication : pendant longtemps, les centres d'achat se sont développés en périphérie des agglomérations. En vertu de l'art. 3 al. 3 LAT cependant, les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques sont à aménager selon les besoins de la population et leur étendue doit être limitée ; il convient notamment d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services (lit. d). Sur cette base, les critères du besoin et de la centralité concrétisent l'exigence de mixité entre lieux d'habitation et lieux de travail (lit. a). Même si l'aménagement du territoire ne doit pas poursuivre un objectif de politique économique, les dimensions de besoin et de centralité signifient que l'offre des centres d'achat en dehors des agglomérations ne doit pas faire concurrence à celle des commerces situés au centre des localités⁴². La jurisprudence concrétise cet objectif en limitant la surface des nouveaux centres commerciaux⁴³, en interdisant de créer des centres commerciaux en zone artisanale⁴⁴ ou en prenant d'autres mesures restrictives encore⁴⁵.

2.2. La typologie des Zones Industrielles

Les différentes typologies des Zones Industrielles sont en général mises en place au travers des éléments suivants :

1. Les autorités de planification du territoire déterminent l'emplacement et la taille de chaque Zone Industrielle. Ce faisant, elles doivent adopter une approche globale et coordonnée au niveau cantonal (art. 30a OAT ; cf. ci-dessus ch. II.1).
2. Pour le calcul du besoin de surfaces à bâtir au sens de l'art. 15 al. 4 LAT :
 - a. Cette exigence est applicable dans son principe, mais il est impossible d'utiliser à cette fin les instruments désormais habituels dans les zones à bâtir – le taux cantonal d'utilisation (TCU^{HMC}) – en raison de la grande hétérogénéité des Zones Industrielles.

⁴² Arrêt du TF 1P.290/1992 du 29 octobre 1992, in ZBl 1993 p. 425, consid. 4b.

⁴³ ATF 109 Ia 264, in JdT 1985 I p. 531 ss ; arrêt du TF 1P.290/1992 du 29 octobre 1992, in ZBl 1993 p. 425 ss, consid. 4.

⁴⁴ ATF 110 Ia 167, in JdT 1986 I p. 544 ss.

⁴⁵ Arrêt du TC/GR R 01 16 du 12 juillet 2001, in PVG 2001 N° 29 p. 133, consid. 2c.

Les planificateurs sont dès lors contraints d'adopter une approche qualitative (cf. ci-dessus ch. II.1).

- b. A cet effet, ils peuvent avoir recours à des modèles d'évaluation privés comme celui du Centre de compétence Raum⁺ de l'EPFZ. Cette méthode consiste à (1) interviewer une sélection d'entreprises représentative des différentes activités présentes/escomptées dans les Zones Industrielles concernées afin d'identifier leurs besoins en surfaces, équipements et autres composantes territoriales ; (2) établir une banque de ces géodonnées ainsi vérifiées sur le terrain ; (3) les intégrer dans la démarche de planification, en particulier pour fixer les sous-affectations comme les besoins en surfaces d'entreposage, de bureaux ou de stationnement pour les entreprises industrielles ou artisanales. Pour un exemple d'application pour le canton de St Gall : EspaceSuisse, Territoire & Environnement, 1/22, p. 10 ; dans cette illustration, il n'est pas fait mention de géodonnées relatives au prix des terrains ou des locaux, vendus, mis à disposition en DDP ou encore loués.
- c. La jurisprudence relative au critère du besoin en surfaces dans les Zones Industrielles est presque inexistante. Un arrêt neuchâtelois tout de même : l'extension d'une zone industrielle motivée par l'implantation future d'un projet qui sera abandonné en cours de procédure n'est pas conforme aux principes de l'aménagement du territoire (ci-dessus ch. II.3.8, arrêt NE1).

3. Pour ce qui est des (sous-)affectations :

- a. La lecture des réglementations cantonales confirme que le concept de Zone Industrielle se décline en de nombreuses modalités, entre lesquelles les autorités de planification doivent choisir : affectation industrielle, artisanale, de travail, d'emploi, d'activités, commerciale, mixte ; certaines d'entre elles sont en outre fréquemment cumulées. En pratique : les affectations « industrielle » et « artisanale » sont en général groupées ; le terme « activités » intègre les affectations commerciales (y compris de services) aux activités industrielles et artisanales.
- b. Le qualificatif « mixte » n'est pas simple à manipuler : (1) dans la Zone Industrielle, il n'ajoute pas les habitations aux diverses affectations précitées, mais vise à intégrer les activités secondaires et tertiaires. (2) La zone mixte matérialise la pression qui s'exerce sur les Zones Industrielles ; elle semble permettre l'établissement implicite de zones d'activité économique. Pourtant, le principe de l'affectation prépondérante demeure. Le caractère mixte ne doit pas empêcher que des projets puissent être jugés comme non conformes à la zone en fonction des prescriptions qui figurent dans son règlement. (3) C'est avec le règlement de la zone mixte en question que les affectations doivent être définies ; des sous-secteurs peuvent être délimités.
- c. En général, les affectations désignées comme prépondérantes s'appliquent indifféremment aux surfaces dans les constructions/installations ou à l'extérieur, notamment entre les ouvrages.
- d. Une fois ces choix de base opérés, les autorités de planification procèdent à la planification fine au travers du règlement de la zone considérée.
- e. Actuellement, on peut constater une certaine tendance à la création de zones « d'activités économiques » sans autre spécification au stade de la législation cantonale d'aménagement du territoire et un renvoi au règlement de chaque zone individuelle pour ensuite délimiter des sous-secteurs, définir des sous-affectations et instaurer un régime légal de dérogations.

6. Afin de piloter ensuite le remplissage de la Zone Industrielle considérée, les indices pour les divers types d'activité sont le moyen le plus fréquemment utilisé, en particulier lorsqu'il s'agit d'une zone mixte (ainsi dans les cantons de Zurich et Genève). Selon la jurisprudence, ces indices doivent être fixés au stade de la procédure de planification et ne peuvent pas être repoussés dans la procédure subséquente de permis de construire (arrêt fribourgeois : ci-dessus ch. II.3.7 arrêt FR1).

Lesdits indices peuvent se baser sur différentes valeurs de référence :

- a. Il peut s'agir des surfaces brutes de plancher ou des volumes (indice de masse).
 - b. Ils peuvent s'exprimer en chiffres absolus ou relatifs (pourcentages).
 - c. Ils peuvent être maximaux et/ou minimaux (objectif de remplissage).
 - d. Ils peuvent s'appliquer : (1) par parcelle ; (2) par secteur au sein de la zone considérée ; (3) ou même par entreprise, par exemple pour limiter les surfaces d'étage non productives stricto sensu (ainsi en Ville de Zurich).
7. Aucune législation cantonale ne propose de mécanisme spécifique pour adapter les prescriptions typologiques d'une Zone Industrielle à l'évolution des besoins de l'économie, ni d'ailleurs aux changements de réglementations (en particulier dans le domaine de l'environnement) ; les autorités sont donc contraintes de respecter le régime habituel de la modification des plans d'affectation, ses contraintes et ses lourdeurs (art. 21 al. 2 LAT ; cf. ci-dessus ch. III.1.1). On peut cependant signaler les institutions juridiques suivantes, qui apportent un certain assouplissement dans le cadre des Zones Industrielles existantes :
- a. Le bonus d'indice, qui existe non seulement pour les surfaces résidentielles, mais aussi pour les surfaces artisanales (« Gewerbebonus »). La législation zurichoise le prévoit (§ 49a al. 3 PBG/ZH) ; il permet aux communes de promouvoir les implantations artisanales en zone mixte (zone qui combine artisanat et habitation), à savoir : (1) dans les immeubles totalement affectés à l'artisanat ; (2) dans les immeubles voués totalement au résidentiel ; (3) dans les immeubles mixtes lorsque l'indice de base est déjà complètement absorbé par les surfaces d'habitation⁴⁶.
 - b. La dérogation. Ce moyen est cependant de portée limitée et ne convient pas pour une politique générale d'aménagement : (1) les contraintes jurisprudentielles à la pratique des dérogations et la nécessité de modifier plutôt la planification de la zone touchée sont aussi valables dans les Zones Industrielles ; (2) Lorsqu'une autorité entend par une pratique (fréquente) admettre des ouvrages en soi sans lien direct avec la production et la transformation de biens, elle se heurte très vite aux griefs de l'inégalité de traitement, de l'arbitraire voire de l'absence d'égalité dans l'illégalité.
 - c. Le plan de quartier de compétence exécutive – dans les cantons (autres que Fribourg) où c'est le pouvoir législatif qui planifie – lorsqu'il est un moyen d'accroître les densités ou de modifier les gabarits que prescrit la Zone Industrielle de base. Ici, on peut admettre que dans le canton de Genève, la zone de développement industriel ou d'activités mixtes est une forme déjà aboutie d'exploitation de cette solution institutionnelle.

⁴⁶ Pour plus de détails : FRITSCHÉ Christof et al., Zürcher Planungs- und Baurecht, Vol. II, ch. 14.1.3.1 et les jurisprudences indiquées.

2.3. Les recommandations

La planification au sein des Zones Industrielles ne peut poursuivre directement des buts de politique économique ; elle ne peut apprécier les composantes économiques des projets individuels (aucune place pour une clause du besoin de politique économique). Elle doit se limiter à des objectifs d'aménagement du territoire ; ce faisant, elle peut par contre prendre en compte les objectifs du développement économique (cf. art. 1 al. 2 LAT). Ils ont forcément un impact économique, qui peut aller dans le sens du développement recherché. Le planificateur qui instaure une zone industrielle entend en général mener une politique de développement économique et de création de places de travail. Fixer la délimitation entre planification et politique économique est une tâche du législateur cantonal ; il lui appartient de formuler le régime que la FTI doit prendre en compte dans sa gestion des ressources.

A cet égard, la législation genevoise actuelle paraît d'ores et déjà adéquate : elle est très élaborée, mais il n'y a pas d'arguments juridiques pour soutenir qu'elle serait inadmissible ou disproportionnée. Les autres cantons qui développent une politique d'aménagement industriel et commercial tendent à s'inspirer du modèle genevois ; ainsi Bâle-Ville dans son travail de repositionnement de ses importantes friches industrielles.

Le développement des instruments juridiques destinés à garantir la disponibilité des terrains en Zone Industrielle et leur non-thésaurisation paraît également d'un niveau adéquat (art. 15a LAT ; cf. Inforum 4/17 et 1/23, p. 31) : (1) la LGZD instaure un régime incitatif de cession des droits à bâtir non utilisés en contrepartie du classement des terrains en zone de développement. Ce mécanisme inspire l'art. 3A LZIAM, qui renvoie aux règlements directeurs des Zones Industrielles ; ils déterminent les conditions de cession des droits à bâtir. (2) La FTI joue le rôle d'intermédiaire entre les propriétaires (publics ou privés) et les acteurs impliqués (développeurs, entreprises-employeurs importants, grandes enseignes, bailleurs de financement).

La planification des Zones Industrielles exige une approche globale et coordonnée. Genève satisfait complètement à cette exigence, en raison du rôle central de l'Etat dans la planification et du pilotage confié à la FTI. L'utilisation d'outils techniques de type Raum+ permettrait de relever et contrôler les géodonnées auprès des entreprises concernées.

Il faut recommander à l'Etat de définir/délimiter les (sous-)affectations au sein des Zones Industrielles – notamment au moyen de sous-secteurs – de manière aussi souple que possible, afin de répondre aux besoins des entreprises ; cette approche de type « zone d'activités économiques » – qui inspire déjà la ZAM et la ZDAM – présente l'avantage de réduire l'insécurité juridique et les litiges sur la conformité des affectations et le recours aux dérogations – questions de plus en plus difficiles avec l'émergence de l'industrie 4.0⁴⁷. Les législations des autres cantons évoluent dans ce sens⁴⁸. D'autres instruments juridiques d'assouplissement ne paraissent pas nécessaires à Genève (bonus, plans de détail outrepassant les indices de base, « autre » zone au sens de l'art. 18 LAT).

On constate un développement général des mécanismes de concertation dans la planification du territoire ; ils sont désormais inhérents à la « culture du bâti ». Ils sont applicables également en Zone Industrielle : le droit français les pratique dans les ZAC ; en Suisse, on trouve des cas d'application à succès comme le pôle de développement du Fricktal argovien

⁴⁷ Cf. Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, ad art. 72-74, N° 32 b.

⁴⁸ Constat similaire : Waldmann/Hänni, ad art. 18 LAT N° 10 et les autres références indiquées. Exemple : règlement-type du canton de Berne à l'intention des communes qui doivent planifier leurs zones d'affectations (texte disponible sous www.raumplanung.dij.be.ch, Muster).

(200 ha, 4 communes suisses, frontière avec l'Allemagne). Le canton de Genève pourrait s'en inspirer (rôle pilote de l'Etat, structure de projet ad hoc, études-test, démarche participative avec les entreprises ou leurs associations professionnelles).

3. Le régime à l'intérieur des Zones Industrielles

Les questions à la base de la présente expertise ne relèvent pas toutes spécifiquement de la Zone Industrielle ; certaines se matérialisent dans toutes les zones à bâtir.

3.1. Les affectations

a. Les contraintes générales

On retrouve dans pratiquement chaque canton – d'ailleurs comme en droit français et en droit allemand – les mêmes éléments caractéristiques de la Zone Industrielle ; au-delà des formulations diverses que les législations utilisent, elles présentent de nombreuses convergences matérielles du fait que les (sous-)affectations retenues sont configurées au travers de réponses aux mêmes questions : (1) quelles sont les affectations prépondérantes ? (2) D'autres affectations secondaires sont-elles tout de même possibles ? (3) Doivent-elles être nécessaires aux affectations prépondérantes ? (4) Qu'en est-il en particulier des logements ? (5) Comment faut-il gérer la question des nuisances, à l'intérieur de la Zone Industrielle ou sur les zones adjacentes ?

On peut ici se demander si ce mode de réglementation ne revient pas à admettre que les prescriptions d'aménagement peuvent calibrer les affectations par type d'activité économique, en contradiction avec l'interdiction du dirigisme économique en vertu du droit constitutionnel suisse :

1. En soi, l'aménagement du territoire dans les Zones Industrielles ne se recoupe pas avec la liberté économique : par définition, décider des affectations permises exclut certaines activités, comme l'administratif (bureaux) ou le logement professionnel (hôtels). Pour autant, l'art. 75 Cst. et la LAT n'habilitent pas les autorités de planification à imposer aux acteurs économiques des restrictions à leur liberté qu'il faille qualifier de mesures de politiques économiques, à savoir des interventions dans le jeu de la libre concurrence dans le but de maintenir certaines branches d'activité, de favoriser certaines structures économiques ou de promouvoir certaines formes d'entreprise. Confrontés à un tel grief de la part d'acteurs économiques (ou de leur organisation professionnelle) qui contestent la validité d'un plan d'affectation et de sa réglementation, les tribunaux vérifient que le but de ces derniers est d'aménager le territoire respectivement de préserver l'équilibre écologique (but de police), tandis que leur impact économique n'en est qu'une conséquence, qui par ailleurs respecte le principe de proportionnalité. Voici trois illustrations de cette vérification : (1) une réglementation cantonale interdit les centres commerciaux de plus de 8'000 m² : elle est admissible car elle vise à gérer l'utilisation des surfaces d'activité disponibles et à lutter contre les nuisances environnementales liées à ces grands générateurs de trafic, et non pas à préserver le petit commerce contre la concurrence des grands distributeurs⁴⁹. (2) Le plan de site (instrument de protection du patrimoine bâti) interdit le changement d'affectation des grands hôtels le long de la rade

⁴⁹ ATF 102 Ia 104, in JdT 1978 I p. 378 ss, en particulier les consid. 6a et 6b.

de Genève : il ne viole pas la liberté économique s'il n'a pas pour but de préserver le tourisme comme branche de l'économie, mais de maintenir l'activité hôtelière comme l'un des éléments essentiels de la vie et de l'animation du quartier ; par ailleurs, le règlement du plan aménage des dérogations pour les hôtels dont l'exploitation ne serait plus rentable⁵⁰. (3) Une zone touristique dont le périmètre exclut certains hôtels ne poursuit pas un but de politique économique ; elle est conforme à la Constitution tant qu'elle repose sur une base légale (règlement de la zone), poursuit un intérêt public (aménager le territoire) et ne porte pas des atteintes évitables aux intérêts des propriétaires touchés. Un intérêt d'aménagement est admissible même s'il a clairement des effets sur les activités économiques, aussi longtemps qu'il ne vide pas la liberté économique de sa substance⁵¹.

2. La distinction entre politique d'aménagement et politique économique est effectivement très fine et la jurisprudence qui la fonde montre que le Tribunal fédéral exerce à chaque fois un certain pouvoir d'appréciation sur le point déterminant : quel est l'objectif principal poursuivi par le planificateur ? gérer les surfaces (admissible) ou orienter le développement économique (inadmissible). Au demeurant, les tribunaux interviennent en général au travers du contrôle abstrait – recours contre la réglementation de la zone dès son adoption et non pas à l'occasion des autorisations de construire chaque projet individuel – ce qui simplifie quelque peu la tâche de l'autorité de planification (elle est avertie immédiatement si sa réglementation est invalide) et qui, pour Genève, dégage la FTI de toute « responsabilité ».

Même en poursuivant des objectifs de pur aménagement, la liberté des autorités de planification est limitée par le principe de proportionnalité ; la jurisprudence considère qu'une réglementation restreignant les affectations a un effet disproportionné si et dans la mesure où elle conduit de facto à l'exclusion de certaines d'entre elles, sans que cela soit nécessaire. Exemple zurichois (ci-dessus ch. II.3.2.b, arrêt ZH1) : exclusion générale du commerce d'auto-occasion dans la zone industrielle ; elle n'est pas nécessaire, car des mesures plus douces peuvent être envisagées (ainsi : délimiter certains secteurs à l'intérieur de la zone industrielle dans lesquels ce commerce est expressément autorisé ou interdit). Au demeurant, il n'est pas rare que ce type d'interdiction résulte d'interventions de certains groupes d'intérêt ou entreprises individuelles dans le processus de planification.

Cette même exigence de proportionnalité s'impose aussi au stade de l'application de la réglementation en vigueur dans la Zone Industrielle concernée à l'occasion des autorisations de construire décernées/refusées à des projets concrets :

1. L'autorité administrative dispose d'une importante latitude de jugement pour interpréter le règlement ; c'est en particulier le cas lorsqu'il s'agit d'une autorité communale, en raison de l'autonomie communale garantie par l'art. 50 al. 1 Cst. Selon le Tribunal fédéral, la juridiction cantonale de recours n'est toutefois pas définitivement liée par l'interprétation faite d'une disposition réglementaire communale et elle peut adopter une autre

⁵⁰ Arrêt du TF du 5 novembre 1993, in SJ 1995 p. 85 ss.

⁵¹ ATF 142 I 162, in JdT 7/2017 I p. 211 (cet arrêt résume la jurisprudence du Tribunal fédéral sur le rapport entre aménagement du territoire et liberté économique). Pour d'autres arrêts encore : ATF 111 Ia 93, in JdT 1987 I p. 505 ss, consid. 3 ; 111 Ia 23, in JdT 1987 I p. 501 ss, consid. 4 ; 110 Ia 167, in JdT 1986 I p. 544 ss ; 109 Ia 264, in JdT 1985 I p. 531 ss, consid. 4 ; 103 Ia 586, in JdT 1979 I p. 596 s., consid. 3b ; arrêt du TF 1P.290/1992 du 29 octobre 1992, in ZBl 1993 p. 425 ss, consid. 4.

interprétation si celle-ci repose sur des motifs sérieux, objectifs et convaincants, tirés du texte ou de la systématique de la norme, de sa genèse ou de son but⁵².

2. Lorsque plusieurs interprétations sont envisageables, il faut s'en tenir à celle qui respecte l'exigence d'une base légale précise qui conditionne la validité des restrictions du droit de propriété issues du droit public.

b. La conformité aux qualificatifs « industriel » et « artisanal »

Au-delà des réglementations des Zones Industrielles, ce sont aussi les jurisprudences rendues à l'occasion de leur application qui configurent les affectations et sous-affectations. Les lignes de force suivantes se dégagent de ces nombreuses sources ; par nature, elles concernent uniquement des cas concrets, mais qui présentent l'intérêt d'exister.

Pour la définition même de ce qui est industriel et/ou artisanal :

1. En général : ces qualificatifs englobent tout ce qui est lié au processus de production ou de transformation d'un bien matériel, y compris la distribution en gros, l'entreposage et le transport ; une entreprise industrielle ou artisanale doit avoir les moyens techniques à cet effet, ce qui génère des surfaces relatives importantes où rien n'est produit à proprement parler (bureaux pour l'administration, le marketing, la logistique, la technique, le développement et la recherche, l'exposition de produits et la vente en direct). Certains cantons (comme Zurich) permettent également les surfaces occupées par des entités appartenant au même groupe économique que l'entité de production considérée (exemples : société holding d'un groupe industriel, société immobilière autonome d'une entreprise de construction).
2. La Ville de Zurich limitait traditionnellement ces types de surface à 45% de la surface totale de chaque entreprise dans la zone, mais ce plafond s'est avéré trop restrictif pour les entreprises de certaines branches comme les hightech ou cleantech ; les trends actuels dans l'industrie (automatisation, part importante des services – « Tertianisierung » – digitalisation des processus) ont donc incité la Ville à redéfinir le mode de calcul des pourcentages, à la suite d'une étude INFRAS du 21 décembre 2017 (Nutzung in den Industrie- und Gewerbezone der Stadt Zurich – Zeitgemässe Definition), étude qui s'est fondée sur des interviews et une visite de 22 entreprises.

Désormais, la référence en matière d'affectations et de surfaces autorisées est une directive de la Ville de Zurich du 27 mars 2018, qui s'intitule « Industrie- und Gewerbezone / zulässige Betriebe bsw. Nutzungen, Praxisrichtlinien ». Selon cette ordonnance administrative :

- a. La répartition des surfaces dans les étages est de 1/3-2/3 : les surfaces non productives sont limitées aux 2/3 des surfaces totales de l'entreprise considérée et doivent présenter un lien fonctionnel avec elle ; en cas de dépassement, il est possible de le prendre en compte dans le calcul du plafond des affectations commerciales et de service imposé dans la zone en question, ce qui génère une compensation avec d'autres entreprises.
- b. Les entreprises à activité exclusivement numérique ne comptent pas comme entreprises de production, car la Zone Industrielle doit être réservée aux entreprises

⁵² Cf. arrêts du TF 1C_114/2016 du 9 juin 2016 consid. 5.4, 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.6 (arrêts cités dans un arrêt vaudois (ci-dessus ch. II.3.1.b, arrêt VD1).

qui ne peuvent pas trouver de place ailleurs en ville. La directive contient des annexes qui donnent la liste des activités qualifiées comme « production » ou non.

3. L'artisanat se définit comme la réunion, dans un but économique, de moyens personnels et matériels. Une activité est conforme à la zone artisanale concernée aussi lorsque l'artisan consacre la plus grande partie de son temps à être actif en dehors de la zone (auprès de ses clients). Les nuisances des activités artisanales doivent rester « modérées », « faibles » ou « moyennement gênantes », y compris les nuisances liées au trafic induit.

Fort de ces caractéristiques, les grands centres commerciaux ne sont pas des activités artisanales et ne sont ainsi par admis dans les zones industrielles et artisanales. Autre est la question des commerces plus petits (cf. ci-après lit. c).

Le critère du nombre d'emplois n'est pas pertinent seul. Il faut tenir compte de tous les éléments objectifs qui se présentent dans un cas d'espèce, en particulier : superficie de l'entreprise, volume des bâtiments, nombre des ouvriers, importance du matériel et des machines, nature des activités, procédés de travail utilisés, intensité de l'exploitation et des effets de celle-ci aux alentours.

Admissibilité des activités de service : elles peuvent être déclarées conformes à la zone industrielle et artisanale si elles sont le fait d'entreprises qui ont un grand besoin d'espace, un degré de technicité élevé et/ou des heures de travail inhabituelles. C'est le régime applicable dans le canton de Zurich pour les cas suivants : studio de télévision, centre de stockage et de traitement de données numériques, centrale de communication, centre de logistique aéroportuaire (cf. ci-dessus ch. II.3.2.b, arrêt ZH4).

Surfaces de stationnement : la conformité des places s'évalue en fonction de la conformité des installations auxquelles les places se rattachent.

c. Les activités connexes

La jurisprudence sur les Zones Industrielles recèle de multiples arrêts sur des constructions/installations les plus diverses. On peut tout de même constater que certaines d'entre elles s'y retrouvent régulièrement, comme s'il existe un lien naturel entre elles et les affectations typiques des Zones Industrielles ; ainsi pour les bars, stations-service (avec ou sans shop), installations de sport ou de loisir, petits commerces, restaurants et services de restauration à l'emporter, hôtels et AirBnB.

Dans ce contexte, il est bien difficile de décrire quelle est la pratique des autorités ; il semble qu'elle est double :

1. Parfois le régime appliqué est strict. C'est le cas lorsque la jurisprudence vérifie s'il existe ou non un lien fonctionnel « étroit » ou « direct » entre ces objets et les (sous-)affectations typiques de la zone considérée ; le fait que l'ouvrage projeté serve à de nombreuses personnes actives dans la zone ne suffit alors pas. L'idée est d'éviter que la Zone Industrielle soit « envahie » par toutes sortes d'installations qui ne s'inscrivent pas dans l'objectif de planification affiché ; exemple fribourgeois : un centre de fitness dont les employés des entreprises voisines seraient les clients (cf. ci-dessus ch. II.3.7, arrêt FR3).
2. D'autres pratiques administratives se montrent plus souples. Ainsi pour les activités commerciales : si les grands centres ne sont pas admis (ci-dessus lit. b), les activités commerciales plus réduites sont vraiment très courantes dans les Zones Industrielles ou artisanales ; il semble même que les planificateurs soient presque résignés face à la réalité.

Certains arrêts rappellent tout de même que ces activités demeurent atypiques, que leur admissibilité doit respecter une interprétation restrictive et se limiter par exemple aux activités intérieures, afin de ne pas monopoliser des surfaces industrielles ou commerciales (exemple vaudois : ci-dessus ch. II.3.1.b, arrêt VD27).

A rappeler enfin qu'une mesure qui limite les commerces à un certain pourcentage de la Zone Industrielle est admissible.

d. Les logements

Leur présence en Zone Industrielle se caractérise comme suit :

1. Traditionnellement, ils sont très limités dans les zones à prépondérance industrielle et/ou artisanale ; il s'agit en principe uniquement des logements de fonction nécessaires.
2. Sont donc aussi exclues les surfaces d'affectation analogue aux logements (hôpitaux, homes pour personnes âgées ou en convalescence ou pour enfants, internats, pensions et hôtels).
3. Lorsque le planificateur entend s'écarter officiellement de ce principe d'affectation strict, il a recours à la zone « mixte », au sens de zone qui conjugue activités et résidentiel.

Une certaine évolution semble cependant se dessiner : plusieurs cantons tendent à valider une présence accrue de logements dans la Zone Industrielle, dans un contexte de repositionnement. En voici des illustrations dans trois cantons : (1) Bâle-Ville propose un cadre juridique à cet effet dans sa planification directrice (cf. ci-dessus ch. II.3.4.a) ; (2) Lucerne prévoit que dans des plans de quartier au sein de la zone d'activités, il est possible de prévoir des dérogations afin de « permettre une transition harmonieuse en direction de la zone résidentielle » (§ 46 al. 3 PBG/LU) ; (3) Aarau propose un régime similaire⁵³.

e. Les recommandations

Il faut constater que le canton de Genève est confronté aux mêmes questions juridiques que les autres cantons lorsqu'il s'agit de définir les (sous-)affectations dans les Zones Industrielles. Sa réglementation répond à ces questions de manière globalement adéquate.

Elle respecte en particulier le principe de proportionnalité, qui impose d'éviter les exclusions lorsqu'elles ne sont pas nécessaires. La FTI aussi est assujettie à l'obligation de respecter ce principe au stade de l'application des réglementations.

Pour ce qui est des affectations industrielles et artisanales en particulier :

1. La réglementation cantonale est globalement adéquate. Il est admissible que les modulations fines soient « déléguées » dans les règlements des plans directeurs.
2. Le canton de Genève régit le remplissage des Zones Industrielles au moyen des indices ; ce mode de faire est admissible et habituel. Le canton pourrait cependant préciser le mode

⁵³ Cf. Baumann et al., Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, ad § 15 N° 88.

de calcul (cf. ci-dessus ch. 1.2) et s'inspirer de la directive désormais en vigueur en Ville de Zurich ; elle tend à favoriser les surfaces d'accompagnement au sein des entreprises productives.

3. Activités connexes : la création de ZAM ou ZDAM est un moyen juridiquement adéquat pour éviter une invasion d'occupations à la conformité douteuses ; ce moyen est préférable à celui de multiplier les dérogations ou de compter sur la jurisprudence pour autoriser des assouplissements.
4. Logements : le canton de Genève pourrait réfléchir à l'opportunité d'accompagner une transition harmonieuse vers le résidentiel, comme le font les autres cantons lors du repositionnement de leurs friches industrielles.

3.2. *Le suivi des affectations admises*

a. Attribution des droits à bâtir et installation des entreprises

Le chap. III.2.1 ci-dessus expose quels sont les instruments juridiques à disposition dans les cantons pour configurer la Zone Industrielle, ses affectations et ses sous-affectations ; il s'agit d'une approche statique : les autorités apprécient la situation et les besoins au moment où elles préparent et adoptent leur planification des zones (respectivement leur révision), mais leurs compétences ne vont pas au-delà :

1. Dans aucun canton, le contrôle du respect de la conformité à la zone, des indices et des volumétries ne bénéficie de moyens spécifiques à la Zone Industrielle, que ce soit en sous-sol ou dans les étages, lors de nouvelles constructions ou lors de l'installation de nouvelles entreprises dans les constructions existantes ; les autorités ne peuvent ainsi s'appuyer que sur les instruments habituels de la police des constructions : (1) examen des conditions au stade de l'autorisation de construire. (2) Procédure de « remise en état » en cas de non-respect du contenu de l'autorisation (cf. art. 130 LCI).
2. Cette surveillance des constructions s'applique aussi en cas de changement d'affectation au sein d'une construction existante. Au demeurant il n'y a pas de lien juridique nécessaire entre l'existence d'une stratégie économique en Zone Industrielle et la question de savoir si, pour une réalisation particulière, la construction/transformation ou le changement d'affectation doivent faire l'objet d'une autorisation de construire ; en conséquence, la législation d'aménagement du territoire et des constructions des cantons autres que Genève n'appréhende pas les changements d'entreprise au sein d'une même (sous-)affectation.

A Genève, le RZIAM contient des dispositions de procédure, qui permettent d'assurer un certain suivi de l'installation des entreprises : (1) l'art. 25 soumet à autorisation non seulement les projets imposant la construction d'un bâtiment ou d'une installation destinée à l'exercice d'une activité visée par le RZIAM, mais également les changements de destination des surfaces brutes de plancher ainsi que l'utilisation ou les changements de destination des surfaces extérieures. (2) A ces occasions, le requérant doit fournir des informations et documents sur son activité (actuelle ou envisagée) qui vont bien au-delà de ce que le droit de la construction exige habituellement d'un propriétaire/locataire (art. 27). (3) La FTI préavise les demandes d'autorisation (art. 28). Pour autant, ce régime

n'octroie pas à l'office des autorisations de construire la possibilité de connaître/refuser l'installation d'une entreprise si elle ne génère pas de travaux de construction/transformation ni de changement de (sous-)affectation ; il est vrai que les descriptifs de conformité en zone industrielle pure ou en zone d'activités mixtes sont très détaillés par les dispositions topiques du RZIAM (art. 3 ss ; art. 19 ss), de sorte que le seuil du changement d'affectation est rapidement atteint.

3. L'ordre juridique en matière d'aménagement et de construction ne contient dans aucun canton des bases légales qui permettraient aux autorités de planification ou d'autorisation de bâtir d'attribuer/refuser des droits à bâtir en fonction de motifs de politique économique, industrielle ou commerciale ou encore de mettre en concurrence des requêtes d'autorisation concomitantes et d'arbitrer entre elles ; dès l'instant où un projet respecte les prescriptions de la zone et les règles de construction, son promoteur possède un droit subjectif à construire – c'est la véritable portée de la garantie de la propriété – et ce n'est qu'en présence de requêtes dérogatoires que l'administration possède encore une certaine liberté d'appréciation (Kann-Vorschrift).

A Genève, les art. 3A et 3B LZIAM ainsi que le RDABZAM ne justifient pas une appréciation différente de la situation : ces dispositions légales forment un ordre juridique très dense, pour suivre et conditionner l'utilisation des droits à bâtir au sein des zones de développement d'activités mixtes, en particulier leur cession à des tiers ou leur regroupement. Ce faisant, elles ne permettent cependant pas aux autorités d'application ou à la FTI de choisir telle ou telle entreprise pour occuper tels ou tels locaux disponibles dans des bâtiments existants ou à construire, que cette entreprise soit seule intéressée ou en concurrence avec d'autres pour les mêmes droits à bâtir.

Fort de ces constats, il apparaît que les moyens de piloter/prioriser/arbitrer l'utilisation des surfaces en Zone Industrielle sont à rechercher non pas dans l'ordre juridique, mais dans les instruments de la politique foncière active (acquisition/vente et mise à disposition de surfaces) ; l'exemple de la Ville de Bienne en fournit une illustration très aboutie : le Département des immeubles dispose de compétences financières très étendues et il agit sur la base d'une convention d'objectifs passée avec la municipalité (cf. ci-dessus ch. II.3.3.b).

b. La gestion du provisoire

Dans la définition de ce qu'est une construction au sens de l'art. 22 LAT – et donc de son assujettissement à autorisation – intervient un aménagement fixe et durable, les deux caractéristiques étant en général liées ; la même conception vaut aussi pour les changements d'affectation de bâtiments existants sans modification constructive⁵⁴.

Avec la transformation des friches industrielles et la planification de nouveaux quartiers, on constate une certaine tendance aux « affectations temporaires », en attendant l'issue des procédures de (re)planification qui sont en principe incontournables. Ces affectations temporaires concernent des surfaces bâties et inoccupées ; elles peuvent être utilisées au profit d'entrepôts, d'activités artistiques ou associatives. En général, ces changements d'affectation sont assujettis à contrôle administratif (notamment pour des questions de sécurité), avec des exigences techniques minimales conformément au principe de proportionnalité (nécessité) ; l'instrument juridique de ce régime peut être une dérogation limitée dans le temps et assortie

⁵⁴ Un véritable changement d'affectation mérite ce qualificatif s'il est d'une certaine ampleur et ne consiste pas simplement en un changement d'utilisation au sein d'une même affectation ; pour plus de détails : ZUFFEREY Jean-Baptiste, Transformation et changement d'utilisation, BR/DC 2/2018, p. 93 ss.

d'une mention de précarité – c'est une charge au sens du droit administratif – ou une convention ad hoc en cas d'affectation conforme à la zone⁵⁵.

Ce souci de flexibilité face aux affectations provisoires se rencontre aussi à l'étranger. Exemple en droit français : à titre expérimental et pour une durée de trois ans à compter de la promulgation de la loi N° 2023-973 du 23 oct. 2023, les regroupements de surfaces de vente de magasins à l'intérieur d'une même zone d'activité économique ou entre différentes zones d'activité économique situées dans le périmètre d'un même EPCI, en vue de favoriser la mixité fonctionnelle d'une ou de plusieurs de ces zones d'activité économique, au profit d'implantations industrielles, ne sont pas soumis à une autorisation d'exploitation commerciale (AEC) lorsqu'ils remplissent les conditions cumulatives mentionnées aux ch. V de l'art. L. 752-2 du code du commerce.

A Genève dans les Zones Industrielles, il est visible que le législateur est conscient du besoin de flexibilité pour répondre aux demandes d'affectations provisoires. Ces réponses paraissent cependant encore ponctuelles et pourraient être généralisées ; en effet :

1. L'art. 18 al. 1 lit. d RZIAM prévoit la dérogation en faveur des utilisations « à titre provisoire » (pour cinq ans) – sans passer par l'art. 139 LCI – mais uniquement au sein des zones industrielles stricto sensu (de base ou de développement) et seulement pour les activités « culturelles et sportives ». Le plan directeur de la zone de développement industriel peut anticiper ce besoin de dérogation et fixer dans le règlement leur pourcentage de surfaces maximum.
2. En droit zurichois, le § 56 al. 4 PBG ZH permet aux communes d'autoriser des logements collectifs provisoires pour des personnes employées temporairement dans la Zone Industrielle concernée ; les art. 8 et 24 RZIAM qui configurent le logement dans les zones de développement industriel et d'activités mixtes n'englobent pas les employés temporaires dans ces affectations (qui elles ne le sont pas).
3. A signaler encore que la jurisprudence genevoise n'impose pas automatiquement le refus conservatoire (effet anticipé négatif) aux projets de construction qui se présentent en cours de procédure de planification des Zones Industrielles ; elle vérifie si le projet considéré est vraiment susceptible de compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics (cf. ci-dessus ch. II.2.3, arrêt GE13).

c. Les recommandations

Le suivi des affectations au sein des Zones Industrielles se fonde sur les instruments juridiques habituels de l'aménagement du territoire et de la police des constructions : procédure d'autorisation de construire à but de vérification de la conformité à la zone, y compris pour les simples changements d'affectation. Ce régime est aussi applicable à Genève (notamment sur la base du RZIAM).

En conséquence :

1. Au-delà des instruments habituels de lutte contre les infractions à la LCI, l'Etat n'a pas de moyen juridique spécifique aux Zones Industrielles pour vraiment contrôler et dénoncer la réalité des affectations annoncées et autorisées, respectivement des changements

⁵⁵ Cf. ZUMBRUNN Monika, Le b.a.-ba des affectations transitoires, Inforum 4/2019 p. 14 ss.

d'affectation non déclarés. Juridiquement, il serait possible que le législateur confie à la FTI une telle tâche de surveillance active.

2. Il n'y a pas de moyen juridique pour suivre les changements d'entreprises (propriétaires ou locataires) tant que l'affectation n'est pas modifiée et qu'aucune autorisation n'est nécessaire. Introduire des mécanismes de suivi outrepasserait cependant les limites du droit de l'aménagement et de la construction ; il est dès lors préférable de se fonder sur des descriptifs de conformité très détaillés (à faire figurer dans le RZIAM), de façon à ce que le seuil du changement d'affectation soit rapidement atteint.
3. Il n'y a pas de mécanisme d'arbitrage par l'autorité entre des demandes d'occupation concomitantes. L'introduire serait juridiquement problématique car le risque serait grand qu'il soit vu comme une mesure de politique économique, voire un abus de position dominante de la part de l'Etat. Si une possibilité d'arbitrage est souhaitée, il faut donc recommander de la fonder sur les instruments de politique foncière active de la FTI (mise au concours des droits de superficie, au travers d'une procédure transparente et égalitaire dans les critères d'attribution).

Gestion des affectations provisoires : la législation genevoise contient déjà les instruments nécessaires pour répondre aux besoins et opportunités d'installation.

3.3. Les équipements publics

a. Les constats

Le mandat à l'origine de la présente expertise concerne les questions relatives à la mise en place des équipements puis à leur exploitation, à l'exclusion des questions de financement – notamment au travers de taxes – compte tenu du régime de ces dernières toujours très lié à l'ordre juridique spécifique dans chaque canton ou commune. C'est ainsi par exemple que le règlement genevois relatif aux taxes d'assainissement des eaux (RTAss ; RS/GE L 2 05 21) énonce des dispositions particulières pour les ZDIA ou ZDAM (art. 11). Au demeurant, le régime des taxes d'équipement est aussi un instrument indirect de politique des prix des terrains et locaux en Zone Industrielle (cf. ci-après ch. III.3.6).

Du point de vue de l'aménagement du territoire et de la construction, on peut constater que l'équipement est un élément important en Zones Industrielles également ; un changement de conception à son sujet est même perceptible désormais :

1. Traditionnellement, l'équipement est une composante juridique de la Zone Industrielle, surtout de la zone industrielle et artisanale. Ainsi :
 - a. La planification : en droit genevois, l'art. 2 al. 1 LZIAM exige des plans directeurs des zones de développement industriel et d'activités mixtes qu'ils prévoient (1) d'un point de vue matériel, le réseau des voies de transport et de circulation internes, les voies d'accès à la zone, le réseau d'adduction et de distribution des canalisations industrielles, le réseau des canalisations d'eaux usées et d'eaux claires ainsi que les places de parc, et (2) d'un point de vue temporel, les étapes successives d'équipement des terrains.

Dans les autres cantons, les équipements sont une partie habituelle des plans d'affectation, y compris lorsqu'ils créent des Zones Industrielles (cf. ci-dessus ch. II.3.2 et II.3.4 à propos de Zurich et Bâle). En droit français, l'équipement fait l'objet d'un dossier de réalisation, à approuver par l'autorité à la tête de la ZAC (Etat ou établissement public).

- b. L'affectation : les activités d'entrepôt et de logistique sont en général considérées comme conformes à la Zone Industrielle, en raison des surfaces importantes et des équipements adaptés dont elles ont besoin, surtout des voies d'accès pour les transports lourds (cf. art. 6 RZIAM). Exemple vaudois a contrario : n'a pas été jugé conforme à une zone artisanale autorisant l'implantation de petites entreprises artisanales non gênantes pour le voisinage, une construction pour laquelle on ne voyait pas comment des fournitures lourdes pourraient être acheminées jusqu'aux deux surfaces d'activités prévues à l'étage, et en raison de la présence de nombreuses places de parc extérieures au détriment d'une véritable aire de livraison afin de permettre les manœuvres des véhicules (cf. ci-dessus ch. II.3.1.b, arrêt VD9).
 - c. La procédure administrative : la réalisation de l'équipement doit être coordonné avec les projets ; c'est ainsi que le besoin d'un refus conservatoire s'apprécie aussi au regard du fait qu'il pourrait compromettre la réalisation des équipements publics (cf. ci-dessus ch. II.2.3, arrêt GE13).
 - d. La mise en œuvre des plans de détail : aucun canton ne possède de réglementation aussi détaillée que Genève sur la façon d'intégrer la réalisation et le financement des équipements dans les plans directeurs des ZDIA et ZDAM (art. 5 à 7A LZIAM) ; en général dans les autres cantons, les projets concrets se mettent en place sur la base des prescriptions légales applicables à toutes les zones à bâtir.
2. Désormais, deux nouvelles dimensions entrent dans les préoccupations des autorités d'aménagement du territoire et de la construction à propos des équipements :
- a. La volonté de planifier des équipements qui correspondent précisément aux besoins des utilisateurs (actuels et futurs) des surfaces dans la Zone Industrielle concernée. Jusqu'ici, ces équipements ont souvent été pensés voire même réalisés à l'avance, sans connaître les besoins effectifs et sans tenir compte des implantations finalement concrétisées⁵⁶. C'est pour combler cette lacune que des méthodes comme celles de l'EPFZ (Raum⁺) sondent aussi les composantes de l'équipement nécessaire (cf. ci-dessus ch. III.2.b).
 - b. Les impératifs de la protection de l'environnement : (1) à un moment où les infrastructures pour les transports publics sont devenues une composante impérative dans les décisions que prennent les autorités de planification, il reste encore difficile d'accéder aux Zones Industrielles par ces modes⁵⁷. (2) Certaines législations cantonales ne permettent plus la création de Zones Industrielles – avec leurs nombreuses places de travail – sans que leur raccordement à un moyen de transports publics soit assuré ou même qu'elles soient pourvues d'embranchements ferroviaires (ainsi : art. 74 LC/BE ; fiche de coordination C.4 du plan directeur cantonal valaisan relative aux zones d'activité économique). (3) Il est devenu constant que les autorités d'autorisation de construire vérifient si les nouveaux projets d'implantation dans la Zone Industrielle généreront ou non un trafic supplémentaire par rapport aux mouvements de véhicules existants actuellement. (4) Dans certaines Zones

⁵⁶ Pour un tel constat : EspaceSuisse, Territoire&Environnement 1/2022, p. 12 ss.

⁵⁷ Ibidem.

Industrielles, on voit désormais que des activités (tertiaires) peuvent être autorisées seulement si elles contribuent à la diminution des mouvements pendulaires et donc à l'accroissement du bien-être des utilisateurs de la zone ; exemple : art. 5 de l'ancien RAZIDI (cf. ci-dessus ch. II.2.3, arrêt GE9).

Les besoins en équipement sont une dimension toujours présente dans les projets de revalorisation des friches industrielles ; ainsi dans les exemples du canton de Bâle-Ville (cf. ci-dessus ch. II.3.4.a). Ce faisant, l'équipement fait l'objet d'accords entre les entités qui participent aux PPP (partenariats public-privé ; cf. ci-après ch. 3.7) ; ces accords règlent la réalisation des équipements, leur exploitation, leur propriété (ainsi que leur cession) et leur financement.

b. Les recommandations

En vertu de la législation en vigueur, les équipements publics sont déjà un élément constitutif impératif de la planification du territoire en Zone Industrielle. La LZIAM prévoit en outre la possibilité de conclure des conventions, approche habituelle lors de projets à réaliser en partenariat public-privé (art. 6 al. 5).

Une évolution des standards en matière d'équipement des Zones Industrielles est visible sur deux points, que le canton de Genève pourrait suivre et développer :

1. Le souci que les équipements prévus/réalisés correspondent aux besoins effectifs des entreprises. Un relevé/contrôle des géodonnées sur la base d'un modèle de type Raum⁺ correspond à cet objectif.
2. La protection de l'environnement : (1) pour le trafic individuel et les places de parc, les mots d'ordre sont désormais réduction, coordination et mutualisation au sein de chaque zone. Un « guichet de la mobilité » est un instrument utile à ces fins (cf. EspaceSuisse, Inforum 3/23, p. 30). (2) La présence de transports publics développés est une condition de planification de la zone puis d'installation des entreprises ; cette condition doit se fonder sur des bases légales spécifiques en droit cantonal. (3) Des entreprises sans lien fonctionnel direct avec les activités industrielles ou artisanales peuvent être autorisées si elles ont pour effet de réduire les besoins en mobilité (sport, loisir, crèche, médical, autres services).

3.4. La protection de l'environnement

a. La protection contre les nuisances et la cohabitation urbaine

C'est aujourd'hui un truisme d'affirmer que la protection contre les nuisances fait partie des éléments à prendre en compte dans la planification des Zones Industrielles, à l'instar de ce qui vaut pour toutes les zones à bâtir.

La situation dans les Zones Industrielles présente tout de même certaines spécificités :

1. D'un point de vue technique, les nuisances qui les caractérisent sont le bruit, les trépidations, la pollution de l'air (y compris les odeurs et la poussière), la pollution des

eaux et la pollution des sols. Ces nuisances peuvent être (1) primaires (liées à l'activité même des entreprises), (2) induites par la présence de ces dernières (individuellement ou collectivement) ou encore (3) matérialisées sous la forme de risques d'accidents majeurs liés à l'exploitation, à l'entrepôt de matériaux ou aux lignes de transport pour leur acheminement sur site.

2. La condition de la conformité à la Zone Industrielle intègre l'existence ou non de ces nuisances ; en voici quelques illustrations concrètes :
 - a. L'importance des nuisances est un critère de conformité dans les Zones Industrielles : plus les nuisances sont importantes, plus il se justifie que le projet considéré soit situé dans ce type de zone. Quelques exemples : art. 3 al. 4 lit. f RZIAM (« ... et fortement gênantes ») ; art. 54 al. 2 LATeC/FR (« ... en raison des nuisances qu'elles engendrent ») ; art. 87 LC/BE (« zones de nuisances ») ; § 57 BPG/ZH (« ... unterschiedlicher Einwirkungen » ; « ... stark störenden »).
 - b. Le critère des nuisances fonctionne aussi à l'inverse, par une sorte de planification négative : lorsque les nuisances attendues d'un projet sont peu importantes, les autorités ne peuvent pas en imposer la localisation dans la Zone Industrielle. Ainsi pour les activités horlogères, très présentes dans la jurisprudence neuchâteloise : il ne s'agit pas d'une activité qui, en tant que telle, ne pourrait trouver sa place que dans la zone d'activités économiques ou dans la zone industrielle (cf. ci-dessus ch. II.3.8, arrêts NE1, NE3 et NE6).
 - c. A Genève, les activités « culturelles et festives » au sens de la LZIAM et du RZIAM ont été précisément admises dans les zones industrielles en raison de leurs nuisances en milieu urbain classique.
 - d. Les activités classiques du secteur tertiaire (services) ne produisent en principe que peu de nuisance ; c'est pour cette raison qu'a priori, elles n'ont pas à figurer en zone industrielle et artisanale stricto sensu ; une exception peut se justifier pour les entreprises pratiquant des horaires inhabituels (cf. ci-dessus III.3.1.b à propos du droit zurichois).
 - e. La conformité d'activités polluantes en Zone Industrielle est aussi liée à la présence de logements (cf. ci-après, dans ce même paragraphe).

Pour autant, aménagement du territoire et protection de l'environnement demeurent deux ordres juridiques séparés, ne seraient-ce que parce que le premier est de compétence avant tout cantonale, tandis que le second incombe très largement à la Confédération : le respect des exigences de l'un ne signifie pas automatiquement que celles de l'autre sont remplies ; il faut donc que dans chaque cas concret, les projets soumis à autorisation satisfassent cumulativement à toutes les prescriptions légales ou réglementaires. Dite autonomie se manifeste dans les deux sens :

1. Ce n'est pas parce qu'un projet est conforme à la Zone Industrielle que ses nuisances seront admissibles du point de vue de la protection de l'environnement. Exemple neuchâtelois : l'exercice de certaines activités stratégiques prévues dans le règlement du plan spécial (recouvrant notamment l'industrie des machines et l'industrie pharmaceutique) peut impliquer un risque d'infiltration de substances indésirables dans la nappe phréatique, si bien qu'une utilisation conforme à la zone est susceptible d'entrer en conflit avec la protection des eaux (cf. ci-dessus ch. II.3.8, arrêt NE4).

2. Les prescriptions d'aménagement dans un plan de Zone Industrielle peuvent limiter l'implantation de certains types d'entreprise en posant des exigences plus strictes que celles issues du droit de la protection de l'environnement (la LPE et ses ordonnances). Exemple validé par le Tribunal fédéral : une prescription d'une zone industrielle et artisanale bâloise qui interdit les installations de production d'énergie à partir du pétrole, du gaz naturel ou du charbon ; cette restriction a bien un fondement d'aménagement du territoire et n'équivaut pas à une mesure déguisée de politique économique ou climatique – elle serait inadmissible – dès lors qu'elle entend protéger des émanations toxiques les usagers des habitations dans les secteurs résidentiels environnants⁵⁸.

b. La cohabitation dans le voisinage urbain

La protection contre les nuisances de la Zone Industrielle est le vecteur juridique principal par lequel les législateurs/planificateurs régissent la cohabitation avec le voisinage urbain, surtout lorsqu'il est constitué de logements. En voici plusieurs illustrations :

1. Des inconvénients graves pour le voisinage peuvent exister même si les art. 11 ss LPE sont respectés (limitation des émissions, surtout de bruit et de trépidations). Ces exigences s'appliquent à toutes les constructions, qu'elles soient conformes ou non à la Zone Industrielle concernée. Exemples tirés de la jurisprudence :
 - a. L'art. 26 LaLAT a une portée indépendante par rapport au droit de l'environnement. Des « inconvénients graves pour le voisinage » peuvent ainsi exister au sens de cette disposition même si les art. 11 ss LPE sur la limitation des émissions sont respectés (bruit et vibrations principalement). En effet, les exigences découlant de ces normes s'appliquent à toutes les constructions, qu'elles soient ou non conformes à l'affectation de la zone. Les inconvénients graves pour le voisinage constituent ainsi une notion juridique imprécise, qui doit s'examiner en fonction de la nature propre à l'activité en cause (cf. ci-dessus ch. II.2.3, arrêt GE11 à propos du bruit d'un dancing).
 - b. Lorsque la notion d'industrie n'est pas définie par le règlement communal, il convient de se référer au sens large et commun de ce terme, eu égard au fait que c'est essentiellement le préjudice auquel elles sont propres à exposer le voisinage qui a conduit les auteurs de règlements communaux à distinguer les exploitations industrielles des établissements artisanaux. Un des critères pour séparer l'artisanat de l'industrie peut être recherché dans l'intensité de l'exploitation et des effets de celle-ci aux alentours, plutôt que dans les procédés de travail utilisés en eux-mêmes, le volume ou la qualité des matières traitées (cf. ci-dessus ch. II.3.1.b, arrêt VD3).
 - c. Arrêt déjà cité : l'activité horlogère envisagée sera peu incommode pour le voisinage et respectera les degrés de sensibilité au bruit ; il ne s'agit donc pas d'une activité qui, en tant que telle ne pourrait trouver sa place que dans la zone d'activité économique ou dans la zone industrielle (cf. ci-dessus ch. II.3.8.b, arrêt NE6).
2. Pour l'admission de logements à l'intérieur ou aux alentours des Zones Industrielles, le critère des nuisances a une portée prioritaire. Concrètement :
 - a. Présence admise si les logements sont rendus nécessaires par l'exploitation des entreprises (rapport fonctionnel). En l'absence d'un tel lien, la jurisprudence prononce en principe la non-conformité des logements à la Zone Industrielle, même si

⁵⁸ TF 1C_240 et 241/2017 du 11 décembre 2018, BR/DC 2/2019 N° 129.

l'hébergement n'est pas le but premier du séjour dans les logements en question (ainsi pour un hôtel).

- b. Les logements ne peuvent jamais être une affectation prioritaire en Zone Industrielle. D'ailleurs, la Zone Industrielle est assujettie souvent à un DS III, ce qui confirme qu'elle n'est pas destinée à l'habitation. La zone industrielle au sens strict doit même recevoir un DS IV selon l'art. 43 OPB (pour un arrêt vaudois de contestation de ces degrés, cf. ci-dessus ch. II.3.1.b, arrêt VD22).
- c. Les communes doivent veiller à ce qu'il reste suffisamment de terrains disponibles dans les zones industrielles et/ou artisanales pour des activités de ce genre et ne pas y tolérer l'habitation de façon inconsidérée. Un tel développement est en effet susceptible d'empêcher l'implantation future d'entreprises, en raison des prescriptions en matière d'environnement qui protègent les locaux à usage sensible aux nuisances.

Sous l'angle de la procédure, la planification des Zones Industrielles et/ou les autorisations d'y construire exigent de prendre en compte les prescriptions sur la protection contre les nuisances :

- 1. En vertu de l'art. 25a al. 4 LAT, le principe de coordination (matérielle et formelle) s'applique aussi à la planification des zones.
- 2. Lors de la création d'une nouvelle Zone Industrielle, le « rapport 47 OAT » doit établir que le droit de l'environnement est respecté dans la zone proposée. A Genève, cette exigence ne s'applique pas en cas de passage d'une zone industrielle et artisanale ordinaire à la zone de développement industriel et artisanal (cf. ci-dessus ch. II.2.3, arrêt GE15).
- 3. Pour la réalisation des grands projets, une étude d'impact est requise ; exemples tirés de l'annexe de l'OEIE : installations industrielles diverses, centre de distribution et place de transbordement, installation de traitement des déchets, parking de plus de 500 voitures, centres commerciaux et magasins spécialisés de plus de 7'600 m².
- 4. Le régime de protection contre les accidents majeurs s'impose aux grandes entreprises dangereuses ainsi qu'aux infrastructures de transport ; l'art. 10 LPE et l'OPAM fixent les prescriptions à respecter. La jurisprudence – notamment à propos d'installations industrielles sur le sol genevois – a eu l'occasion de préciser que le principe de causalité est applicable et qu'ainsi en présence d'habitations alentours, il appartient au détenteur de l'installation polluante de prendre les mesures préventives pour gérer le risque, au besoin au détriment de son activité⁵⁹.

c. *Le développement durable : « ESG »*

Pour les besoins spécifiques de la présente expertise, la définition des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) que fournit le dictionnaire en ligne Wikipedia (et les références de sources qui l'accompagnent) suffit : ces critères sont des dimensions (grandes catégories) englobant les activités d'une entreprise pouvant avoir des impacts sur la société ou l'environnement. De caractère moral, ils constituent les trois dimensions principales utilisées pour mesurer la durabilité (sustainability) et l'impact « éthique » d'un investissement dans une société ou dans un domaine économique ; ils

⁵⁹ Arrêt de principe : TF 1C_403/2009 du 8 juin 2010, consid. 6.1.

composent un investissement responsable. « ESG » est désormais un sigle international utilisé par la communauté financière ; ces trois dimensions et les différents critères associés à chacune d'elles constituent généralement les trois piliers de l'analyse extra-financière ; elles aident à déterminer la contribution sociétale d'une entreprise sur chacun de ces aspects, et permettent d'élargir et d'enrichir l'analyse des futures performances financières des entreprises (rentabilité et risques).

Jusqu'ici en matière d'aménagement du territoire relatif aux activités économiques, seul l'aspect environnemental de la durabilité était pris en compte, qui plus est essentiellement sous l'angle de la protection contre les nuisances au sens illustré ci-dessus (lit. a et b). On observe désormais des indices comme quoi les choses évoluent : (1) la thématique ESG est mentionnée de manière visible dans certains projets de zones d'activités économiques ; exemple : l'Ecoparc de Daval à Sierre en Valais. (2) Aux Etats-Unis, on commence à voir des entreprises qui ne veulent pas être locataires de surfaces dans des immeubles qui ne sont pas aux normes ESG ; cela semble avoir un effet important sur la valeur des immeubles. On voit l'apparition d'une différence entre les objets ESG et les objets non ESG. Ce sujet a été traité dans plusieurs events immobiliers en Suisse, mais pour l'heure les professionnels de l'estimation immobilière (CIFI et Wuest Partner) n'observent pas de prime de risque pour la caractéristique « green »⁶⁰. (3) Dans le domaine de l'énergie (production/distribution/consommation) – composante désormais centrale du développement durable – les Zones Industrielles affichent des avancées significatives : installation de sondes géothermiques, mutualisation des productions/consommations, valorisation des rejets.

D'un point de vue juridique, il faut cependant constater qu'en l'état la dimension ESG n'est mentionnée dans aucune des législations cantonales consultées et n'est thématiquée dans aucun des multiples arrêts répertoriés. En conséquence :

1. La création et la gestion des Zones Industrielles n'est en général pas guidée par les objectifs ESG et ces derniers n'interviennent dans la pondération nécessaire des intérêts en présence que sous l'angle réduit de la protection contre les nuisances.
2. Dans les réglementations des Zones Industrielles, au chapitre descriptif des (sous-)affectations autorisées, la dimension ESG n'est jamais mentionnée ; ce constat vaut en particulier pour les activités des entreprises du secteur tertiaire.
3. La réglementation ne fournit pas de base légale pour prioriser/arbitrer les demandes d'implantation des entreprises au sein d'une même (sous-)affectation en fonction de la dimension ESG (et de manière générale d'ailleurs ; cf. ci-dessus ch. III.3.2.a).

En droit genevois en particulier, l'art. 28 al. 1 lit. c RZIAM mentionne certes « la conformité de l'activité envisagée aux prescriptions légales et à la planification cantonale en matière de développement durable et de politique climatique ». Cependant, cette injonction ne lie que la FTI et uniquement dans ses préavis sur les demandes d'autorisation de construire. Comme le disait M. Guillaume Massard, directeur de la FTI, lors de son audition par la Commission cantonale de l'économie chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat approuvant le rapport d'activités de la FTI pour l'année 2022⁶¹ :

Le commissaire Ve questionne les auditionnés sur les critères concernant le développement durable. Il demande s'ils font partie des critères d'éligibilité. M. Massard répond par la négative. Il affirme qu'il y a eu

⁶⁰ Cf. UBS (Real Estate & Private Markets), Green premium – Study of New York and London Real Estate finds strong evidence for a 'green premium', 2023 (www.ubs.com/privatemarkets-sustainability).

⁶¹ Rapport du 13 août 2023, PL 13308-A, p. 7 s.

un gros travail fait autour du développement durable, mais la FTI s'est retrouvée confrontée à un conflit de politiques publiques. Le RZIAM qui est le règlement d'application de la LZIAM ne peut pas se substituer à d'autres politiques publiques, telles que l'énergie ou la nature, par exemple. Il explique qu'ils n'avaient pas la latitude de définir des critères qui restreindraient l'accès des zones à certains modèles d'affaires ou au respect de certains aspects liés au développement durable, par exemple. Le règlement n'a pas de rattachement à une base légale formelle sur ces questions-là. La FTI n'a donc pas pu introduire un tel critère de sélection.

d. Les recommandations

La gestion des nuisances dans les Zones Industrielles et alentours (cohabitation avec le voisinage urbain) fait l'objet à Genève d'une réglementation/jurisprudence déjà développée et très largement de niveau fédéral. Il n'est pas souhaitable et il ne serait même pas possible du point de vue de la compétence cantonale d'aller plus loin encore.

ESG : cette dimension n'est pas mentionnée dans la réglementation cantonale sur les Zones Industrielles (l'art. 28 al. 1 lit. c RZIAM permet uniquement à la FTI de donner de donner des préavis qui ne lient pas l'Etat). Pour autant, certains acquis existent déjà : (1) la LDD (loi cantonale sur l'action publique en vue d'un développement durable ; Agenda 21) est en place. (2) EspaceSuisse estime que Genève a déjà évolué dans cette direction : les quelques 68 Zones Industrielles ont été regroupées en 44 EcoParcs répartis sur 6 régions ; ils accueillent des entreprises actives dans plus de 500 secteurs économiques avec des objectifs de gestion concertée des ressources (cf. art. 1 al. 2 LDD).

Pour aller plus loin, on peut recommander les développements ponctuels suivants :

1. Adopter une base légale générale dans les législations cantonales qui fondent les Zones Industrielles.
2. Exiger des plans directeurs de ces Zones Industrielles un volet développement durable (dans le rapport 47 OAT) à l'instar de ce que l'art. 6 LDD impose aux projets législatifs dans leur exposé des motifs.
3. Mettre en place un système de management environnemental dans le suivi des Zones Industrielles une fois planifiées, à l'instar de ce que prévoit l'art. 9 al. 2 LDD pour les activités de l'administration cantonale.
4. Elaborer des prescriptions sur (1) la conservation/réutilisation des bâtiments au sein des Zones Industrielles respectivement de leurs matériaux, à la suite des art. 117 et 118 LCI ; (2) une conception des nouvelles constructions qui favorise l'économie circulaire, par exemple de type label SNBS (Standard de Construction Durable Suisse).
5. Associer aux procédures de concertation les organes cantonaux du développement durable : conseil du développement durable (art. 8 al. 1 LDD) ; comité de pilotage interdépartemental (art. 9 al. 1 LDD).

3.5. *Les droits privés*

a. *Les constats*

Les droits réels privés liés aux parcelles au sein des Zones Industrielles sont pour l'essentiel les droits de superficie, d'emption, de préemption ou de réméré ; droit de superficie et droit de préemption sont toujours liés, dès lors que le superficiel comme le superficiaire ont un droit de préemption légal (art. 682 al. 2 CC).

Ces droits appartiennent au droit privé : ils se fondent sur le Code civil et se rattachent à la propriété privée sur les immeubles au sens de l'art. 655 CC. Comme exposé en introduction de la présente expertise (cf. ci-dessus ch. I.3), celle-ci examine les droits à bâtir issus du droit public – en particulier la réglementation de la construction dans les Zones Industrielles – et non pas les possibilités de bâtir fondées sur le droit privé, respectivement les restrictions que ce dernier apporte au droit de bâtir du propriétaire.

Les droits de préemption respectivement de réméré qu'instaurent les art. 10 ss LZIAM sont clairement des institutions du droit public, en faveur respectivement à charge de l'Etat de Genève. Le registre cantonal des droits à bâtir est destiné à comptabiliser les droits en corrélation avec le substrat foncier, tel que délimité au registre foncier. Il ne reprend donc les données foncières de ce dernier que comme support. La réglementation des conditions de cession des droits à bâtir est conçue à Genève comme une réglementation de droit public, qui ne porte pas sur des prérogatives de droit privé.

Un point de contact entre droit public des Zones Industrielles et droit privé de la propriété peut toutefois être mis en exergue ici : le droit de superficie comme instrument de politique foncière active à disposition des collectivités publiques :

1. On voit cette forme juridique utilisée dans tous les cantons et les communes y songent spontanément lorsqu'elles possèdent des biens-fonds à valoriser ; il s'agit cependant presque toujours de projets ponctuels et de solutions ad hoc, donc sans qu'une réglementation générale soit à disposition, que ce soit dans les législations d'aménagement ou dans les règlements d'urbanisme au sein des Zones Industrielles. Lorsque le bien-fonds considéré est rattaché au domaine public ou au patrimoine administratif, l'instrument du droit de superficie est préféré à la vente car il permet d'éviter la procédure de désaffectation.
2. La Ville de Bienne présente un modèle de politique foncière active très abouti et qui repose avant tout sur l'octroi de droits de superficie aux acteurs économiques désireux de s'implanter dans cette commune. L'exposé de cette pratique (cf. ci-dessus ch. II.3.3.b) fournit la référence d'un contrat-modèle entre la Ville et les coopératives immobilières, qui traite en particulier des questions suivantes sous l'angle du droit privé : cessibilité du droit de superficie (art. 4.2) et droit de préemption (art. 4.6) ; on peut penser qu'un contrat similaire se pratique pour les affectations industrielles, artisanales, commerciales, de services ou d'autres activités.

Enfin, on peut mentionner la possibilité d'exproprier formellement les droits privés des propriétaires au sein des Zones Industrielles ; les art. 8 s. LZIAM la mentionnent expressément. Cependant, le rôle de cette institution en pratique est minime voire nul ; elle peut aider à régler des problèmes ponctuels dans des situations concrètes, mais n'est clairement pas un instrument à disposition pour une gestion globale des Zones Industrielles.

b. Les recommandations

Le régime cantonal des Zones Industrielles à Genève est un corpus juris de droit public ; il ne se préoccupe pas des droits à bâtir issus du droit privé.

Un point de contact tout de même : les droits de superficie érigés en droits distincts et permanents. C'est là l'instrument juridique par excellence pour développer une politique foncière active dans les Zones Industrielles. Les compétences de la FTI à cet égard ont déjà un degré de développement abouti ; il est difficile de voir ce que le législateur pourrait encore y ajouter.

3.6. La politique de prix (des terrains ou des locaux)

a. Les constats

La réglementation genevoise fonde expressément un contrôle direct des prix des loyers et des locaux industriels/artisanaux respectivement de ceux destinés à des activités tertiaires (art. 4 al. 1 lit. b LZIAM ; le contrôle des prix des terrains a été abrogé lors de la révision de la loi en 2017 car il était obsolète : il n'était pas mis en œuvre au stade du permis de construire et le droit légal de préemption était considéré comme suffisant pour surveiller l'évolution des prix⁶²).

Ce régime apparaît comme un unicum. Le constat est ici sans appel : à part Genève, aucun autre régime juridique parmi tous ceux qui ont été examinés dans cette expertise ne contient d'instrument permettant aux autorités d'assurer un contrôle des prix des terrains et/ou des locaux dans les Zones Industrielles. On en veut pour preuve les éléments suivants :

1. L'étude de l'Institut du fédéralisme parvenait déjà au même constat dans son étude du 5 juin 2023.
2. Cette affirmation vaut également dans tous les cas où la collectivité publique pratique une politique foncière active, soit spontanément soit sur la base d'une réglementation contenant une habilitation générale ; en principe cette politique est destinée uniquement à la création de logements⁶³.
3. Les cantons de Zurich et Bâle-Ville en particulier mettent bien à disposition des communes des moyens de contrôle direct des prix et des loyers, mais uniquement pour les locaux d'habitation (cf. ci-dessus ch. II.3.2.a in fine et 3.4.a in fine).
4. Les cantons qui connaissent un régime légal de promotion économique n'y ont intégré aucun contrôle permanent et abstrait des prix des terrains et des loyers en Zones industrielles. Ainsi : Berne, Lucerne, Valais, Vaud et leurs lois sur l'aide aux entreprises ou sur l'appui au développement économique.

⁶² Cf. email de Me Nicolas Wisard en date du 15 janvier 2025.

⁶³ En décembre 2024, EspaceSuisse a publié une étude qui présentent les politiques pratiquées dans divers cantons et communes de Suisse (Territoire&Environnement, 3/2024, p. 23 ss).

5. Le constat est identique à l'étranger : les droits français et allemand présentés plus haut ne fournissent pas d'instrument de politique des prix en Zones Industrielles (cf. ci-dessus ch. II.4). Il en va de même en droit italien, que ce soit dans les réglementations des régions ou dans les principes qui résultent des législations nationales ou de la jurisprudence (et sous réserve de l'existence éventuelle de réglementations très particulières dans des zones spéciales locales)⁶⁴.

Ainsi, ailleurs qu'à Genève, le « pilotage » des prix – lorsqu'il existe (plus ou moins) consciemment – est toujours indirect, au travers de la gestion de l'offre des surfaces – modèle biennois (cf. ci-dessus ch. II.3.3.b) – et/ou par des instruments d'aménagement ; certains de ces vecteurs indirects sont d'ailleurs aussi mis en œuvre à Genève :

1. Un certain contrôle des prix résulte inévitablement des effets économiques secondaires liés aux politiques d'urbanisme (affectations) ou aux mesures de promotion économique au moyen de la politique foncière active, soit essentiellement la sécurisation des réserves de surfaces (acquisitions) et la mise à disposition de terrains (vente, droit de superficie. Ainsi dans les cantons de Bâle-Ville, Soleure ou Fribourg (à travers son Etablissement cantonal de promotion foncière).
2. Zurich applique des restrictions sur les affectations des zones afin de limiter l'offre de terrains constructibles dans les secteurs d'activités mixtes (activités et logements), ce qui influence certainement aussi les prix.
3. La jurisprudence genevoise admet que les plans communaux d'utilisation du sol (et leur règlement) peuvent lutter contre la disparition progressive des activités industrielles et artisanales en centre-ville ; cet objectif est compatible avec l'intérêt public à la lutte contre la pénurie de logements (principe affirmé à l'occasion d'une transformation d'un atelier en logements ; cf. ci-dessus ch. II.2.3, arrêt GE10).
4. Par certains aspects, le régime fiscal peut être un instrument de pilotage indirect des prix :
 - a. Il en va ainsi des redevances en tous genres qui s'appliquent aux Zones Industrielles, essentiellement en lien avec leur équipement. Il peut s'agir de contributions aux investissements de la collectivité (charges de préférence), de taxes de raccordement puis de services. Le canton de Vaud a introduit une taxe pour les équipements « communautaires » (socio-culturels) que tous les titulaires de droits à bâtir doivent payer en fonction des surfaces construites (notamment habitables) et qui alimente le ménage communal, sans lien direct avec l'équipement spécifique de la zone considérée ; pour faire suite à la jurisprudence à son sujet, cette redevance est à considérer comme un impôt d'affectation spécial et elle est codifiée comme telle (loi vaudoise du 6 décembre 1956 sur les impôts communaux⁶⁵).
 - b. La taxe à la plus-value de l'art. 5 LAT ne peut pas être un instrument de contrôle direct des prix : (1) Le régime applicable est très codifié par le droit fédéral et la jurisprudence qui l'interprète. (2) En particulier, l'art. 5 al. 1^{bis} LAT détermine le moment auquel la taxe devient exigible (lors de la construction ou de la vente du terrain concerné). (3) L'art. 5 al. 1^{er} LAT statue que le produit de la taxe doit être utilisé pour financer les éventuelles indemnités d'expropriation matérielle.

⁶⁴ Informations obtenues de la part de la Prof. Vera Parisio, Université de Brescia, mais qui n'ont pas fait l'objet ici d'une recherche dans les sources directes.

⁶⁵ RS VD 650.11.

c. La présente étude ne porte pas sur le régime fiscal général que les cantons pratiquent en matière immobilière. Il offre certains leviers pour favoriser le développement économique ; ainsi pour les impôts fonciers.

5. A signaler que le droit français propose certains instruments de politique des prix en dehors du code de l'urbanisme, qui lui ne prévoit pas de contrôle à cet égard (cf. ci-dessus ch. II.4.2). Ainsi⁶⁶ : (1) le code de la construction et de l'habitation instaure le bail réel solidaire d'activité (BRSA) : si, à la condition qu'il ait la qualité d'organisme foncier solidaire, l'aménageur ou la personne publique propriétaire du foncier dans la zone accorde un bail réel solidaire d'activité, les stipulations de ce bail peuvent soumettre son preneur à un tel contrôle, voire même c'est une obligation. (2) Le mécanisme de plafonnement des indices de revalorisation des loyers commerciaux, prévu par le droit commercial. (3) Les « chartes promoteurs » qui imposent à ces derniers des plafonds de loyer ou de prix de revente pour les biens qu'ils construiront ; ces chartes sont adoptées et imposées par les communes, sans base légale. (4) Les stipulations dans les cahiers des charges annexés aux contrats de vente des aménageurs imposant à leurs acquéreurs des plafonds de loyer ou de prix de revente ; c'est, par exemple, le moyen de s'assurer que les loyers ne seront pas trop élevés pour l'installation d'une boulangerie ou d'un autre commerce de proximité. Ces stipulations ne sont légales que si elles sont justifiées par un prix de vente avec un rabais – lui-même légitimé par cet encadrement de la libre disposition du bien – et si elles sont limitées dans le temps (on se fonde sur ce point sur la jurisprudence de la Cour de cassation relative aux stipulations anti-spéculatives imposant à l'acquéreur de partager avec le vendeur sa plus-value en cas de revente dans un certain délai, généralement dix ans au maximum).

b. Les recommandations

Genève connaît un régime de contrôle direct des prix et des loyers des locaux industriels et artisanaux dans la ZDAM. C'est un unicum en Suisse. Comme dans les autres cantons, un certain contrôle des prix dans toutes les Zones Industrielles a lieu au travers d'autres canaux juridiques indirects (notamment les taxes en tout genre et le régime fiscal). Les instruments de la politique foncière active en main de la FTI (DDP, partenariats) sont aussi des moyens indirects de contrôler les prix.

Pour ce qui est du contrôle direct :

1. Comme pour le prix des logements dans la zone de développement au sens de la LGZD, le contrôle des prix dans la ZDAM est un contrôle de résultat : il porte sur les prix et loyers des locaux et non pas directement sur les prix des terrains.
2. Etendre ce régime à d'autres Zones Industrielles est une question de politique d'aménagement. D'un point de vue juridique, elle devrait se fonder sur l'existence d'un besoin prépondérant d'intérêt général, par exemple une pénurie de locaux artisanaux.
3. Dans l'immédiat, on peut déjà recommander d'améliorer les fondements législatifs du régime de contrôle en vigueur (cf. ci-dessus ch. III.1.2).

⁶⁶ Informations obtenues de la part de M. Norbert Foulquier, directeur du GRIDAUH, mais qui n'ont pas fait l'objet ici d'une recherche dans les sources directes.

3.7. *Les acteurs impliqués*

a. *Les constats*

La question est ici celle de savoir à qui la gestion des Zones Industrielles peut être confiée, une fois qu'elles sont définitivement établies par le législateur/planificateur. A observer les solutions qui se pratiquent dans les ordres juridiques examinés, on peut constater que plusieurs approches sont possibles :

Du point de vue des types d'entité (de droit public), l'approche peut être institutionnelle ou ponctuelle :

1. Pour ce qui est des institutions, il existe deux modèles :
 - a. La législation peut charger l'administration elle-même de « remplir » et gérer la Zone Industrielle. C'est le cas dans les communes qui pratiquent une politique foncière active ; l'exemple de la Ville de Bienne est abouti : elle possède un Département des immeubles », dont c'est la tâche centrale (cf. ci-dessus ch. II.3.3.b).
 - b. La loi peut aussi décider de « outsourcer » cette tâche et de créer une institution dédiée à cet effet : c'est le modèle de la FTI ou de l'ECPF à Fribourg.
2. Des institutions de droit public peuvent aussi être créées de manière ponctuelle, pour tel ou tel projet d'aménagement important dans telle ou telle Zone Industrielle. A citer ici par exemple les EPCI en droit français ou les associations de communes de droit public en droit suisse (exemple : le Consortium de la nouvelle zone industrielle du Grand Fribourg, créé en 1984 et qui est toujours actif, avec l'appui de l'entreprise d'électricité Groupe E) ; le droit vaudois a consacré dans sa législation sur les lacs et cours d'eau les entreprises de correction fluviale.

Les tâches publiques de gestion des Zones Industrielles peuvent aussi être confiées à des entités privées ; ce sont presque toujours des partenariats public-privé, dont les formes sont très variables. Ainsi :

1. On trouve ces partenariats dans les projets de repositionnement des friches industrielles, comme celui de Klybeck à Bâle-Ville (cf. ci-dessus ch. II.3.4.a) ; il est porté par une organisation commune entre le canton, le groupe Swiss Life et une société Rhystadt AG, qui fédère les apports/intérêts de multiples développeurs et autres mandataires.
2. A Genève, la FTI peut pratiquer la maîtrise d'ouvrage déléguée sur les équipements publics (art. 5A al. 3 LZIAM) ; c'est aussi une forme de partenariat avec des entités privées.
3. En droit français, l'équipement fait l'objet d'un dossier de réalisation, à approuver par l'autorité à la tête de la ZAC (Etat ou établissement public) ; les travaux sont en général confiés à un opérateur public ou privé, par le truchement d'une concession d'aménagement (soumise à concurrence).

b. Les recommandations

Parmi les régimes possibles de mise en œuvre de l'aménagement dans les Zones Industrielles, Genève a choisi un modèle de répartition des compétences entre l'Etat (choix politiques d'aménagement, décisions et recours) et une institution publique, indépendante et permanente, la FTI (conseils et préavis ; politique foncière active). Ce modèle n'appelle aucune amélioration juridique ; il paraît opportun du point de vue de la conjonction entre aménagement du territoire et promotion économique.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

1. Genève

Par souci de lisibilité, les abréviations relatives à Genève ne sont pas accompagnées de la mention du canton, contrairement à celles des cantons autres que Genève.

ATA	Arrêt du tribunal administratif du canton de Genève
Cst. GE	Constitution de la République et canton de Genève (RS/GE A 2 00)
DAB	Droit à bâtir pour des activités tertiaires
DALE	Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
FTI	Fondation pour les terrains industriels de Genève
JTAPI	Jurisprudence du tribunal administratif de première instance du canton de Genève
LaLAT	Loi d'application genevoise du 4 juin 1987 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS/GE L 1 30)
LCI	Loi genevoise du 14 avril 1988 sur les constructions et les installations diverses (RS/GE L 5 05)
LDD	Loi genevoise du 12 mai 2016 sur l'action publique en vue d'un développement durable
LExt	Loi genevoise du 9 mars 1929 sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (RS/GE L 1 40)
LGZD	Loi générale genevoise du 29 juin 1957 sur les zones de développement (RS/GE L 1 35)
LRoutes	Loi genevoise du 28 avril 1967 sur les routes (RS/GE L 1 10)
LZIAM	Loi générale genevoise du 13 décembre 1984 sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes (RS/GE L 1 45)
PDZDIA	Plan directeur en zone de développement industriel et artisanal
PDZDAM	Plan directeur en zone de développement d'activités mixtes
PLQ	Plan localisé de quartier
RAZIDI	Ancien Règlement sur les activités admissibles en zone industrielle ou de développement industriel, respectivement en zone de développement d'activités mixtes (plus en vigueur ; aRS/GE L 1 45.05)
RCI	Règlement d'application genevois du 27 février 1978 de la loi sur les constructions et les installations diverses (RS/GE L 5 05.01)
RDABZAM	Règlement genevois du 29 novembre 20203 concernant la cession et le registre des droits à bâtir dans les zones de développement d'activités mixtes (RS/GE L 1 45.06)

RExt	Règlement d'application genevois du 11 juillet 1939 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (RS/GE L 1 40.01)
RGZD	Règlement d'application genevois du 20 décembre 1978 de la loi générale sur les zones de développement (RS/GE L 1 35.01)
RGZD2	Annexe au règlement d'application genevois du 20 décembre 1978 de la loi générale sur les zones de développement (RS/GE L 1 35.04)
RPUS	Règlement relatif aux plans d'utilisation du sol de la Ville de Genève (recueil systématique de la ville de Genève LC 21 211)
RTAss	Règlement cantonal genevois relatif aux taxes d'assainissement des eaux (RS/GE L 2 05.21)
RZIAM	Règlement genevois du 24 mai 2023 sur les zones industrielles et d'activités mixtes (RS/GE LC 21 211)
TAPI	Tribunal administratif de première instance
ZAM	zone d'activités mixtes
ZDAM	zone de développement industriel ou d'activités mixtes
ZDIA	zone de développement industriel et artisanal
ZIA	zone industrielle et artisanale
ZIBAT	Zone industrielle des Batailles
ZIMEYSAVER	Zones industrielles de Meyrin, Satigny et Vernier
ZIMOGA	zone de développement industriel de Mouille-Galand

2. Autres abréviations

ABPV/BS	Basler (Stadt) Ausführungsbestimmungen vom 29. März 2018 zur Bau- und Planungsverordnung (RS/BS 730.115)
ADM	Arrêt de la Cour administrative du Tribunal cantonal jurassien
AC	Arrêt de la Cour de droit administratif et public du Canton de Vaud
AGVE	Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide
AIDRU	Association internationale de droit de l'urbanisme
al.	alinéa
art.	article(s)
ASPAN	(Ancienne dénomination) de l'association pour les questions d'aménagements du territoire (de nos jours EspaceSuisse)
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
BauG/AG	Aargauisches Gesetz vom 19. Januar über Raumentwicklung und Bauwesen (RS/AG 713.100)

BauGB-DE	Deutsche Baugesetzbuch
BauNVO-DE	Deutsche Baunutzungsverordnung
BEZ	Baurechtsentscheide Kanton Zürich
BO	Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (RS/BE 721.1)
BPG/BS	Basler (Stadt) Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 (RS/BS 730.100)
BPV/BS	Basler (Stadt) Bau- und Planungsverordnung vom 19. Dezember 2000 (RS/BS 730.110)
BR/DC	Revue du droit de la construction et des marchés publics
BRGE	Baurekurskommissionsentscheide (ZH)
c.	contra
C. com.	Code de commerce français
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CDP	Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois
cf.	confer
ch.	chiffre(s)
chap.	chapitre
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) (RS 220)
consid.	considérant
Cst.	Constitution du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (RS 101)
DDP	Droit distinct et permanent
DE	Deutschland
DOO	Document d'orientation et d'objectifs
DPU	droit de préemption urbain
DS	Degré de sensibilité
ECPF	Etablissement cantonal (fribourgeois) de promotion foncière
éd.	édition
édit.	éditeur(s)
ég.	également
EGVSZ	Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich
ESG	Environmental, social and governance criteria = critères environnementaux, sociaux et de gouvernance
ex.	exemple(s)

GRIDAUH	Groupeement de recherches sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
IAZI	Informations- und Ausbildungszentrum für Immobilien AG
ISDC	Institut suisse de droit comparé
IUS	Indice d'utilisation du sol
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
JdT	Journal des tribunaux
L.	Loi (citation française : art. L.-...)
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)
LATC/VD	Loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RS/VD 700.11)
LATeC/FR	Loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RS/FR 710.1)
LC/BE	Loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions (RS/BE 721.0)
LCAT/JU	Loi jurassienne du 25 juin 1987 sur les constructions et l'aménagement du territoire (RS/JU 701.1)
LCAT/NE	Loi neuchâteloise du 2 octobre 1991 sur l'aménagement du territoire (RS/NE 701.0)
LcAT/VS	Loi d'application valaisanne de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS/VS 701.1)
LConstr./NE	Loi neuchâteloise du 25 mars 1996 sur les constructions (RS/NE 720.0)
LDFR	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (RS 211.412.11)
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (RS 814.20)
let.	Lettre
LEx	Loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (RS 711)
LFAIE	Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (RS 211.412.41)
LFo	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (RS 921.0)
LGVE	Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide
lit.	littera
LPE	Loi fédérale du 3 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01)
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
LPPPL/VD	Loi cantonale vaudoise du 10 mai 2016 sur la promotion et la préservation du parc locatif (RS/VD 840.15)
LST/TI	Legge del 21 giugno 2011 sullo sviluppo territoriale (RS/TI 701.100)
LUBAT	Luzerner-Bauzonen-Analyse-Tool

LUP	logements d'utilité publique
M	mètre(s)
m ²	mètre(s) carré(s)
m ³	mètre(s) cube(s)
N.	note marginale
n°	numéro
OAIE	Ordonnance du 1 ^{er} octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (RS 211.412.411)
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)
OEIE	Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (RS 814.011)
ODD	objectifs de développement durable
OLog	Ordonnance de la ville de Bienne sur l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique du 14 août 2019 (RDCo 8.5-1.2)
OLT 2	Ordonnance 2 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (RS 822.112)
OPAM	Ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (RS 814.012)
OPB	Ordonnance du 15 décembre 1985 sur la protection contre le bruit (RS 814.41)
p.	page(s)
p.ex.	par exemple
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PAff	plan d'affectation
PAL	plan d'aménagement local
PBG/LU	Luzerner Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (RS/LU 735)
PBG/ZH	Zürcher Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (RS/ZH 700.1)
PDF	Portable Document Format
PDir cant.	plan directeur cantonal
PJA	Pratique juridique actuelle
PLU	plan local d'urbanisme
PME	petite(s) et moyenne(s) entreprise(s)
PPE	propriété par étage
RCA	règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions de la commune de Payerne
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal
RDCo	Recueil du droit communal (de la ville de Bienne)

REC	Recueil
ReLATEC	Règlement fribourgeois du 1 ^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.11)
RELCAT/NE	Règlement d'exécution neuchâtelois de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RS/NE 701.02)
RER	Réseau express régional
RFJ	Revue fribourgeoise de jurisprudence
RGPA	Règlement du plan général d'affectation
RJN	Recueil de jurisprudence neuchâteloise
RLog	Règlement de la ville de Bienne sur l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique du 29 juin 2016 (RDCo 8.5-1)
RLST/TI	Regolamento del 20 dicembre 2011 della legge sullo sviluppo territoriale (RS/TI 701.110)
RPE	Règlement relatif au plan d'extension
RS/AG	Recueil systématique du canton d'Argovie
RS/AR	Recueil systématique du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
RS/BE	Recueil systématique du canton de Berne
RS/BL	Recueil systématique du canton de Bâle-Campagne
RS/BS	Recueil systématique du canton de Bâle-ville
RS/FR	Recueil systématique du canton de Fribourg
RS/GE	Recueil systématique du canton de Genève
RS/GL	Recueil systématique du canton de Glaris
RS/GR	Recueil systématique du canton des Grisons
RS/JU	Recueil systématique du canton du Jura
RS/LU	Recueil systématique du canton de Lucerne
RS/NE	Recueil systématique du canton de Neuchâtel
RS/NW	Recueil systématique du canton de Nidwald
RS/SG	Recueil systématique du canton de St-Gall
RS/TG	Recueil systématique du canton de Thurgovie
RS/TI	Recueil systématique du canton du Tessin
RS/VD	Recueil systématique du canton de Vaud
RS/ZG	Recueil systématique du canton de Zoug
RS/ZH	Recueil systématique du canton de Zurich
RtiD	Rivista ticinese di diritto
RU	Règlement communal d'urbanisme de la ville de Neuchâtel du 2 mars 1959 (recueil systématique de la ville de Neuchâtel 70.2)

s.	suivant(e)
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SDA	surfaces d'assolément
SDOL	Stratégie et développement de l'Ouest lausannois
SIA	(normes) de la société suisse des ingénieurs et des architectes
Ss	suivant(e)s
TA sigle du canton	Tribunal administratif (cantonal)
TC	Tribunal cantonal
TCU ^{HMC}	Taux cantonal d'urbanisation ^{des zones à bâtir (d'habitation, mixtes, centrales)}
T&E	Publication d'EspaceSuisse Terre & Environnement
TF	Tribunal fédéral
TVR	Thurgauische Verwaltungsrechtspflege
VG	(Entscheide) des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau
vol.	volume
VSS	Association suisse des professionnels de la route et des transports
VWBES	Urteil der Verwaltungsbeschwerde des Kantons Solothurn
WBE	Entscheid des Obergerichts / Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau
ZAC	zone d'aménagement concerté
ZAE	zones d'activités économiques
ZBl	Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

BIBLIOGRAPHIE SPÉCIFIQUE UTILISÉE

D'autres sources figurent encore dans le corps du texte, notamment celles du droit français et de droit allemand.

ANDREY Fabien, Le transfert d'indices de constructibilité, Berne 2019

BAUMANN Andreas et al., Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Berne 2013 ; v. § 15, N 88 ss

BERNER Mischa, Luzerner Planungs- und Baurecht, Berne 2012

BOVAY Benoît et al., Droit fédéral et vaudois de la construction, Bâle 2010 ; v. art. 48 LATC, N 2.7

DJAKOVIC Ratko, Les droits réels limités à l'épreuve du droit de la concurrence, Thèse Lausanne, 2023

FIERZ Kaspar, Economie financière et valeur des biens-fonds, Genève/Zurich/Bâle 2015

FORRO Alain et al., Logistik als Anlageklasse, SREJ 21/2020 p. 48 ; v. p. 53

FRITZSCHE Christoph et al. (édit.), Zürcher Planungs- und Baurecht Band 1 & 2, Wädenswil 2024 ; v. p. 161, 936.

GRIFFEL Alain et al. (édit.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zurich 2016 ; v. III/II/A, N 3.31

GRIFFEL Alain, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, Zurich/St. Gall 2021

JÜRG Morger (édit.), Die Verdichtung des bebauten Umfelds und ihr Einfluss auf Immobiliengeschäfte / La densification du territoire et son impact sur les transactions immobilières, Genève/Zurich/Bâle 2019

MULLER Mark, Droit genevois de la construction, Genève/Zurich/Bâle 2021, p. 26 ss et 36

PLETSCHER Michael, Der Gestaltungsplan i.e.S.: Eine Würdigung seines Abweichungspotentials: Unter besonderer Berücksichtigung des basellandschaftlichen Quartierplans sowie des baselstädtischen Bebauungsplans, Thèse Bâle 2021; v. 2.1. Art der Raumnutzung

RODRIGUEZ ELLWANGER Maria, Les instruments juridiques de la planification territoriale transfrontalière dans le bassin de vie franco-valdo-genevois, Genève/Zurich/Bâle 2016

SAPUTELLI Maja, Zwischennutzungen PBG 1/2021 p. 5 ; v. p. 9

SCHULER Oliver, Kognition zwischen Rechtsweggarantie und Gemeindeautonomie in bau- und planungsrechtlichen Verfahren, Zurich 2015 ; v. p. 46 ss

SCHWARZ Karsten, BZO 2016 - die revidierte Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich in der Übersicht, PBG 4/2018 p. 5

WIEDLER Aurélien, La protection du patrimoine bâti, Berne 2019

ZAUGG Aldo/LUDWIG Peter, Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 - Kommentar - Band II, Berne 2024 : v. art. 72-74, N 32 b

ZUFFEREY Jean-Baptiste, Droit public de la construction, Berne 2024 : v. N 417 ss

SOURCES OFFICIELLES UTILISÉES

CONSEIL FÉDÉRAL, Smart ZIZA. Pour une conception optimisée des zones industrielles et artisanales, rapport du Conseil fédéral du 13 décembre 2024 en réponse au postulat 19.3299 Béglé du 22 mars 2019.

VLP-ASPAN, Inforum, 4/2016.

VLP-ASPAN, Inforum, novembre 4/2017, p. 24ss.

VLP-ASPAN, Territoire et environnement, septembre 5/2013, p. 18.

ESPACE SUISSE, Inforum, août 2/2021.

ESPACE SUISSE, Inforum, septembre 3/2023, p. 4ss.

ESPACE SUISSE, Territoire et environnement, avril 1/2022 (Zones d'activités économiques – Leur gestion en théorie et en pratique).