Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.11/2006
1P.41/2006 /col

Arrêt du 27 décembre 2006
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Reeb.
Greffier: M. Kurz.

Parties
la société A._____,
recourante, représentée par Me François Bellanger, avocat,

contre

IKEA Immobilière SA,
intimée, représentée par Maîtres Nicolas Peyrot et Laurent Strawson,
Grand Conseil du canton de Genève,
rue de l'Hôtel-de-Ville 2, case postale 3970,
1211 Genève 3,
Tribunal administratif de la République et canton de Genève, case postale 1956, 1211 Genève 1.

Objet
qualité pour recourir contre la loi n°9318 modifiant les limites de zone sur le territoire de la commune de Vernier,

recours de droit administratif et recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du 22 novembre 2005.

Faits :
A.
Le 28 octobre 2004, le Grand Conseil du canton de Genève a adopté la loi n°9318 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier. Le périmètre concerné est situé au lieu-dit "La Renfile", entre les routes de Pré-Bois et de Vernier, le chemin de la Croisette et les voies CFF au nord. Depuis 1986, il se trouvait en zone de développement industriel destinée "principalement aux activités industrielles non polluantes et accessoirement aux activités commerciales et de services". Le secteur faisait l'objet d'un plan localisé de quartier (PLQ) adopté en 1992. Dans le but de permettre l'implantation d'un magasin Ikea, la nouvelle affectation, selon le plan n°29098, s'intitule "Zone de développement industriel et artisanal également destinée à des activités administratives et commerciales". Le degré de sensibilité III a été attribué. La loi a été promulguée le 22 décembre 2004.
Celle-ci a fait l'objet de deux recours auprès du Tribunal administratif genevois. Le premier, formé par C._____, portait sur le respect des prescription de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM), l'art. 19 LAT (pour la question des accès) et les règles de l'OPB et de l'OPAir. Le second était formé par l'entreprise A._____, qui critiquait notamment l'implantation du projet en raison de ses incidences sur le trafic des routes de Vernier et du Nant-d'Avril.
Parallèlement à l'élaboration du plan de zones, une procédure d'adoption d'un nouveau PLQ a été mise en oeuvre. Une étude d'impact sur l'environnement (EIE - 1ère étape), du 12 juin 2003, a été complétée le 13 février 2004. Le PLQ n°29231-540 prévoyait un bâtiment d'un étage sur rez et superstructures, soit 31'000 m2

de surfaces brutes de plancher au maximum, ainsi qu'un parking souterrain de 934 places sur deux niveaux. L'EIE a été complétée le 25 octobre 2004, puis aux mois de février et mars 2005. Le PLQ a été mis à l'enquête en avril 2005. Plusieurs oppositions ont été formées, portant notamment sur la saturation du trafic sur les routes de Vernier, du Nant-d'Avril et de Pré-Bois. Par arrêté du 31 août 2005, le Conseil d'Etat genevois a rejeté les oppositions et adopté le PLQ. Les opposants (parmi lesquels A._____) ont saisi le Tribunal administratif.
B.
Le Tribunal administratif a statué le 22 novembre 2005 sur les recours relatifs au plan de zones. Après avoir appelé Ikea en cause, il a déclaré irrecevable le recours de A._____, et rejeté celui de C._____. A._____ était située à plus d'un kilomètre de la zone concernée, et on ne voyait pas en quoi elle serait touchée plus que quiconque par la modification des limites de zones. Sur le fond, le plan attaqué était un plan d'affectation général qui devait encore être concrétisé par un plan de détail. Les problématiques relatives à l'OPAir, à l'OPB et à l'OPAM n'avaient pas à être résolues à ce stade. La nouvelle planification ne différait pas fondamentalement de la précédente, et le changement était justifié par la volonté, concrétisée dans le plan directeur cantonal, d'implanter des centres commerciaux à vocation régionale.
Par arrêt du 7 mars 2006, le Tribunal administratif a par ailleurs admis les recours dirigés contre le PLQ et annulé celui-ci. Parmi d'autres recourants, A._____ s'est vu, cette fois, reconnaître la qualité pour agir: elle effectuait entre 300 et 360 déplacements automobiles journaliers, et son seul accès à l'autoroute de contournement était la route du Nant-d'Avril; les carrefours concernés étaient, selon le rapport d'impact, proches de la saturation. Elle se trouvait ainsi exposée à des nuisances directes et spéciales. Sur le fond, le plan était suffisamment précis pour imposer une étude d'impact exhaustive. En l'occurrence, la première partie du rapport ne traitait pas des mesures constructives et des mesures relatives à l'exploitation (incitant à l'utilisation des transports publics) ou à la gestion des marchandises (livraisons par rail). L'examen de l'évaluation des nuisances, des mesures liées au chantier et de l'accessibilité des zones industrielles en amont avait été renvoyé à la deuxième phase, de sorte que les faits pertinents n'avaient pas été suffisamment établis. Il en allait de même s'agissant de l'équipement: le périmètre était touché par la pollution atmosphérique et sonore, et la charge de trafic était proche
de la saturation. Le respect de l'OPAM n'était pas non plus assuré à ce stade. Enfin, le projet était de nature à compromettre l'application du plan de mesures 2003-2010, de sorte que l'adoption d'un plan localisé d'assainissement apparaissait nécessaire.
C.
A._____ forme un recours de droit administratif par lequel elle demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 22 novembre 2005 relatif au plan de zones et de lui reconnaître la qualité pour recourir contre la loi n°9318. Elle forme également un recours de droit public tendant à l'annulation du même arrêt.
Le Tribunal administratif persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Grand Conseil conclut au rejet du recours de droit administratif et à l'irrecevabilité du recours de droit public. Ikea Immobilière SA conclut à l'irrecevabilité des deux recours.
Ikea Immobilière SA a pour sa part formé un recours de droit administratif contre l'arrêt du 7 mars 2006 concernant le PLQ. La cause est toujours pendante devant le Tribunal fédéral.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
La recourante agit par la voie d'un recours de droit administratif, par lequel elle se plaint d'une violation des art. 33 al. 3 LAT et 98a OJ, et par la voie d'un recours de droit public pour violation du droit d'être entendue et du droit cantonal de procédure. Les deux causes peuvent être jointes afin qu'il soit statué par un même arrêt.
1.1 Le recours de droit administratif est interjeté dans le délai et les formes utiles contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale. L'arrêt attaqué dénie à la recourante la qualité pour agir. Dès lors, seule cette question peut être soumise à la cour de céans, à l'exclusion du fond. Devant l'autorité cantonale, la recourante invoquait les principes figurant aux art. 3 et 9 LAT; elle critiquait les conclusions du rapport d'impact à propos du trafic induit par le projet d'Ikea. Sur le fond, la contestation serait donc susceptible d'être portée devant le Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. Dans ces conditions, l'auteur du recours cantonal qui s'est vu dénier la qualité pour recourir peut agir par cette voie pour contester ce prononcé (ATF 124 II 499 consid. 1b p. 502).
1.2 Dans son recours de droit public, la recourante se plaint d'un déni de justice: elle reproche au Tribunal

administratif de s'être fondé sur le seul critère de la distance du voisin au périmètre du plan, sans tenir compte de ses arguments détaillés concernant l'engorgement du trafic et ses incidences sur le fonctionnement de l'entreprise. La recourante considère en outre que le refus d'admettre sa qualité pour recourir serait arbitraire compte tenu de l'atteinte à laquelle elle serait exposée en cas de réalisation du projet.
En vertu de l'art. 104 let. a OJ, le recours de droit administratif permet d'invoquer la violation du droit fédéral, cette notion incluant, dans les domaines relevant de la juridiction administrative fédérale, les droits constitutionnels des citoyens tel que le droit d'être entendu, lorsque ces moyens sont en relation avec l'application du droit fédéral prétendument violé (ATF 125 II 1 consid. 2a p. 5; 122 IV 8 consid. 1b p. 11 et les arrêts cités). En l'occurrence, la violation de l'obligation de motiver est en relation étroite avec la question de la qualité pour recourir et relève du recours de droit administratif. Quant au grief d'arbitraire - soulevé dans les deux recours -, il n'a aucune portée propre par rapport au grief soulevé sur le fond dans le recours de droit administratif. Il en résulte que le recours de droit public est entièrement irrecevable. Les questions formelles et matérielles soulevées par la recourante doivent être traitées dans le cadre du recours de droit administratif.
2.
Dans un grief formel, la recourante reproche au Tribunal administratif de ne pas avoir tenu compte de l'ensemble des circonstances évoquées par la recourante, propres selon elle à fonder sa qualité pour recourir. Selon deux rapports d'experts, l'implantation d'un magasin Ikea sur le site de La Renfile provoquerait un engorgement du trafic, entre 16h et 19h, sur les axes routiers que les véhicules de l'entreprise doivent emprunter. La recourante exposait quels étaient les déplacements de ses clients et de ses collaborateurs. La cour cantonale ne pouvait rejeter ces arguments en se fondant sur le seul critère de la distance.
2.1
Le droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 Cst. implique notamment le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le destinataire puisse la comprendre et la contester utilement s'il y a lieu, et que l'autorité de recours puisse exercer efficacement son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision; il n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les arguments invoqués par les parties. Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 129 I 232 consid. 3.2; 126 I 97 consid. 2b).
2.2
Le Tribunal administratif ne s'est certes pas montré des plus exhaustif au sujet de la qualité pour recourir de A._____. Après avoir rappelé que la distance n'était pas l'unique critère et que les circonstances d'ensemble étaient déterminantes, il a considéré que l'entreprise se trouvait à plus d'un kilomètre de la zone concernée. Il en a conclu: "In concreto, l'on peine à voir en quoi elle serait touchée plus que quiconque, à cette distance, par la modification des limites de zones à La Renfile". Bien que très succincte, cette motivation fait ressortir les deux critères jugés déterminants par la cour cantonale: d'une part la distance considérable (plus d'un kilomètre) au regard des exemples de jurisprudence rappelés par la cour cantonale; d'autre part, le fait que l'entreprise recourante ne serait pas touchée "plus que quiconque", c'est-à-dire qu'elle ne subirait pas une atteinte spéciale et ne se trouverait pas dans un rapport suffisamment étroit avec l'objet de la contestation. Même si le raisonnement qui a conduit à cette appréciation n'est pas expliqué dans le détail, la recourante est à même d'en contester le bien-fondé, ce qui, sous l'angle du droit d'être entendu, est suffisant. Le grief doit par conséquent être écarté.
3.
Le recourante expose qu'elle se situe à un kilomètre à l'ouest du périmètre visé par le plan, sur la route du Nant-d'Avril. Cet axe, qui constitue le seul accès à l'autoroute de contournement, serait déjà chargé actuellement en fin d'après-midi aux heures de pointe, le carrefour route de Vernier/Nant-d'Avril étant proche de la saturation. L'augmentation de 2% de la circulation prévue dans le rapport d'impact aurait un effet catastrophique sur l'entreprise, dont l'accès se fait exclusivement par la route du Nant-d'Avril. Selon le calcul fait par les experts, les parcours supplémentaires engendrés équivaudraient pour l'entreprise à 37'500 litres de carburant. La recourante serait plus touchée que les autres usagers habituels qui ne font que transiter par la route du Nant-d'Avril, et que les autres entreprises qui disposent d'accès alternatifs.
3.1 Selon la jurisprudence relative à l'art. 103 let. a OJ (applicable au recours cantonal en vertu de l'art. 98a OJ), le recours de droit administratif peut être formé par le propriétaire d'un immeuble directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse. Il peut en aller de même, selon la jurisprudence, en l'absence de

voisinage direct mais quand une distance relativement faible sépare l'immeuble du recourant de la construction projetée. La jurisprudence traite notamment de cas où cette distance est de 25 m (ATF 123 II 74 consid. 1b non publié), de 45 m (arrêt non publié M. du 4 octobre 1990, consid. 3b), de 70 m (arrêt non publié C. du 12 juillet 1989 consid. 2), de 120 m (ATF 116 Ib 323consid. 2) ou de 150 m (ATF 121 II 171 consid. 2c/bb p. 175). La qualité a en revanche été déniée dans des cas où cette distance était de 800 m (ATF 111 Ib 159 consid. 1b), respectivement de 600 m (arrêt B. du 8 avril 1997 publié in PRA 1998 5, p. 27), de 220 m (arrêt non publié B. du 9 novembre 1998, consid. 3c), de 200 m (arrêt du 2 novembre 1983 publié in ZBl 85/1984, p. 378) voire de 150 m (ATF 112 Ia 119 consid. 4b).
La distance n'est toutefois pas l'unique critère pour déterminer si le voisin a un intérêt digne de protection. S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse sera à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée - atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir (cf. ATF 125 II 10 consid. 3a p. 15; arrêt 1A.179/1996 du 8 avril 1997 in RDAF 1997 I p. 242). Il importe peu alors que le nombre de personnes touchées soit considérable, dans le cas d'un aéroport par exemple (ATF 124 II 293 consid. 3a p. 303).
Les immissions ou autres inconvénients justifiant l'intervention d'un cercle élargi de personnes doivent présenter un certain degré d'évidence, sous peine d'admettre l'action populaire que la loi a précisément voulu exclure. Il en va ainsi des riverains d'un aéroport, situés dans le prolongement de la piste de décollage, des voisins d'un stand de tir ou des personnes exposées aux émissions d'une installation de téléphonie mobile (ATF 128 I 59 consid. 1b). Il peut aussi s'agir des riverains d'une route habitant à un kilomètre de l'exploitation, dans la mesure où le trafic supplémentaire sera la cause probable de nuisances importantes durant tous les jours ouvrables (ATF 113 Ib 225 consid. 1 p. 228). Lorsque la charge est déjà importante, la construction projetée doit impliquer une augmentation sensible des nuisances. Ainsi en va-t-il particulièrement en milieu urbain où la définition du cercle des personnes touchées plus que n'importe quel habitant d'une agglomération n'est pas une chose aisée (arrêt 1A.47/2002 concernant la construction d'un stade de football).
3.2 Compte tenu de ces principes, la seule qualité d'usager, même régulier, d'une route, ne saurait justifier un droit d'opposition (RJN 1995 p. 263, 265); admettre le contraire reviendrait à reconnaître un tel droit à un cercle indéterminé de personnes sans aucun rapport de proximité avec le projet litigieux, ce que l'art. 103 let. a OJ entend précisément exclure.
3.3 En l'occurrence, le site de l'entreprise recourante est distant d'environ un kilomètre du périmètre du plan de zone. A une telle distance, la recourante qui entend se prévaloir des difficultés liées au trafic supplémentaire devrait disposer, pour que l'atteinte subie puisse être qualifiée de directe au sens de la jurisprudence, d'un usage quasi privatif, ou en tout cas privilégié de l'axe routier dont elle redoute l'encombrement. Or, l'axe constitué par la route du Nant-d'Avril et la route de Vernier constitue une voie à grand trafic, menant notamment à la bretelle de l'autoroute de contournement N1. Deux carrefours importants sont en outre situés entre le site du plan de zones et celui de l'entreprise recourante. Aux dires de la recourante, les mouvements de ses véhicules (entrées et sorties) sont d'environ 340 par jours, sur les 27000 que totalise notamment la route du Nant-d'Avril. Selon le rapport d'impact, il s'agira d'une augmentation d'environ 2% du volume total sur le tronçon en question, durant quelques heures de la journée. L'accès à l'autoroute de contournement peut d'ailleurs se faire en empruntant le giratoire de la rue Lect, situé quelques centaines de mètres à l'ouest, et en rejoignant la route de Meyrin,
En définitive, quels que soient les effets de l'implantation du centre Ikea sur le trafic, il ne pourra s'agir pour la recourante d'une d'atteinte particulière: même si, concrètement, cela rendra plus difficile son exploitation à certains moments de la journée, la recourante sera touchée au même titre que les nombreuses autres entreprises de transport et de construction qui ont leur siège dans la Zone Industrielle de Mouille-Galland, que les habitants de Vernier et que les autres usagers qui, sans être implantés dans les environs, doivent néanmoins obligatoirement emprunter la route du Nant-d'Avril pour des besoins professionnels.
3.4 Par conséquent, en dépit de l'avis contraire émis par le Tribunal administratif dans son second arrêt relatif au PLQ, l'arrêt d'irrecevabilité est conforme au droit fédéral.
4.
Sur le vu de ce qui précède, le recours de droit public est irrecevable et le recours de droit administratif doit être rejeté. Conformément à l'art. 156 al. 1 OJ, un émolument judiciaire - fixé de manière globale pour les deux causes - est mis à la charge de la recourante qui succombe. Une indemnité de dépens - elle aussi globale - est allouée à l'intimée Ikea Immobilière SA (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Les causes 1A.11/2006 et 1P.41/2006 sont jointes.
2.
Le recours de droit public est irrecevable.
3.
Le recours de droit administratif est rejeté.
4.
Un émolument judiciaire de 4000 fr. est mis à la charge de la recourante.
5.
Une indemnité de dépens de 3000 fr. est allouée à Ikea Immoblière SA, à la charge de la recourante.
6.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Grand Conseil et au Tribunal administratif de la République et canton de Genève.
Lausanne, le 27 décembre 2006
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: