Urteilskopf

107 Ib 125

25. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 23 septembre 1981 dans la cause SASMA S.A. contre Tribunal administratif du canton de Genève (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Gewässerschutz (Art. 5 Abs. 2 AGSchV. Art. 8 und 20 VWF, Art. 13 TTV).

1. Richtlinien eines privaten Verbandes; Frage der Rechtsnatur offen gelassen; Verhältnis zur AGSchV (E. 2 a und 2 c).

2. Ausnahmen nach Art. 20 VWF, wonach in der Zone A das Erstellen neuer und das Erweitern bestehender Anlagen für flüssige Brenn- und Treibstoffe untersagt ist; restriktive Auslegung, Sinn dieser Bestimmung (E. 2 b).

3. Wer eine Ausnahmebewilligung erlangen will, kann nicht unter Berufung auf den Gleichbehandlungsgrundsatz auf ähnliche Werke wie das geplante hinweisen, wenn diese zwar unter dem geltenden Recht ausgeführt wurden, aber noch entsprechend dem alten Recht bewilligt worden waren (E. 3).

Regeste (fr):
Protection des eaux (art. 5 al. 2 OGPEP, 8 et 20 OPEL, 13 PEL).

1. Directives d'un organisme privé; nature juridique, question laissée ouverte; rapport avec la loi (consid. 2 a et 2 c).

2. Exception à l'interdiction de construire dans la zone A de nouveaux réservoirs de combustibles ou de carburants liquides et d'agrandir des réservoirs existants, art. 20 OPEL; interprétation restrictive et but de la loi (consid. 2 b).

3. Celui qui se prévaut du principe de l'égalité de traitement pour obtenir une autorisation exceptionnelle ne peut se référer à des ouvrages, semblables à celui qu'il projette, exécutés sous l'empire du droit actuel, mais autorisés sous celui de l'ancien droit auquel ils étaient conformes (consid. 3).

Regesto (it):
Protezione delle acque (art. 5 cpv. 2 OPA, art. 8, 20 OPALN, art. 13 delle Prescrizioni tecniche sui depositi di liquidi (PDL).

1. Direttive di un organismo privato; natura giuridica (questione lasciata aperta); loro relazione con la legge (consid. 2 a, 2 c).

2. Eccezioni al divieto di costruire nella zona A nuovi serbatoi di combustibili o di carburanti liquidi, e di ampliare serbatoi esistenti, ai sensi dell'art. 20 OPALN; interpretazione restrittiva, scopo di tale norma (consid. 2 b).

3. Chi invoca il principio della parità di trattamento per ottenere un'autorizzazione derogatoria non può riferirsi ad opere analoghe a quella da lui progettata, eseguite sotto l'imperio del diritto in vigore ma autorizzate quando vigeva il diritto precedente, al quale erano conformi (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 126

BGE 107 Ib 125 S. 126

L'Etat de Genève est propriétaire de deux parcelles contiguës Nos 2199 et 2201. La parcelle No 2199 est de trois mètres surélevée par rapport à la parcelle No 2201. En 1962, pour la parcelle No 2201, et en 1966, pour la parcelle No 2199, l'Etat de Genève a accordé à Sasma S.A., Société anonyme de stockage et de manutention de produits pétroliers, deux servitudes personnelles de superficie. Total Suisse S.A. et Cica S.A., partenaires de Sasma S.A., ont aménagé sur ces terrains un dépôt d'hydrocarbures dont Sasma S.A. assure l'exploitation. Cette installation, alimentée par un oléoduc construit en 1972, est divisée en quatre bassins reliés entre eux. Les bassins Nos 1 et 2, sur la parcelle No 2201, comportent chacun dix citernes d'un volume total de 60'400 m3. Les bassins Nos 3 et 4, sur la parcelle No 2199, comportent ensemble onze citernes d'un volume total de 60'900 m3. Toutes ces citernes ont une hauteur de 20 m; le manteau de celles construites sur la parcelle No 2201 est ainsi inférieur de 3 m à celui des citernes construites sur la parcelle No 2199. L'installation sert, notamment, à l'approvisionnement en carburant de l'aéroport de Genève/Cointrin. Le Conseil d'Etat du canton de Genève a approuvé une carte

BGE 107 Ib 125 S. 127

cantonale des zones de protection des eaux qui est entrée en vigueur le 1er juillet 1976. Ce plan a transféré le secteur de la Renfile où s'élèvent les dépôts de Sasma S.A. en zone A, alors qu'il était antérieurement classé en zone C. L'aéroport de Cointrin est lui-même classé en zone B et C. Le 15 novembre 1977, Sasma S.A. a requis du Département des travaux publics du canton de Genève l'autorisation de surélever de trois mètres les vingt citernes des bassins sud 1 et 2, afin de les porter au même niveau que les onze citernes des bassins nord 3 et 4 en conformité des directives émises en 1975 par la Carbura. Cette surélévation a pour effet d'augmenter le volume de l'installation de plus de 9000 m3, soit 7,5% de son volume actuel. La commune de Vernier a donné un préavis défavorable à la demande qui a été rejetée par décision du Département des travaux publics du 2 mars 1978.
Sasma S.A. a recouru contre cette décision auprès de la Commission de recours instituée par la loi genevoise du 25 mars 1961 sur les constructions et les installations diverses (Commission de recours). Le 21 novembre 1978, la Commission de recours, suivant le préavis de l'Office fédéral de la protection de l'environnement, a admis le recours de Sasma S.A. et annulé la décision du Département des travaux publics du 2 mars 1978. Le Département des travaux publics a formé, auprès du Tribunal administratif du canton de Genève, un recours en réforme dans lequel il soutient que le projet est contraire au droit fédéral et n'est justifié par aucune raison spéciale, les normes de la Carbura sur lesquelles il se fonde n'ont pas un caractère obligatoire et doivent céder le pas aux dispositions contenues dans la législation fédérale. Le Tribunal administratif ayant admis le recours et annulé la décision de la Commission de recours du 21 novembre 1978, Sasma S.A. a formé un recours de droit administratif dans lequel elle conclut à ce que l'arrêt du Tribunal administratif soit annulé et à ce que l'autorisation de construire lui soit accordée. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours pour les motifs suivants.

Erwägungen

Considérant en droit:

2. a) L'ordonnance du 19 juin 1972 sur la protection des eaux contre leur pollution par des liquides pouvant les altérer (OPEL) a été adoptée par le Conseil fédéral, en application notamment des art. 23, 25 et 26 LPEP. Elle est entrée en vigueur

BGE 107 Ib 125 S. 128

le 1er juillet 1972. Elle s'applique à la construction, à l'équipement, à l'exploitation et à l'entretien d'installations servant à l'entreposage, au transvasement et au transport, ainsi qu'à la fabrication, au traitement, à l'utilisation, à la transformation de liquides qui peuvent altérer les eaux et à l'élimination de leur réseau. Les combustibles et les carburants liquides figurent parmi les matériaux concernés par cette ordonnance (art. 1 al. 1 et 2). Il est constant que les dépôts de la recourante sont assujettis à l'OPEL. Il n'est pas davantage discuté que ce sont d'anciennes installations au sens des art. 49 à 52 OPEL puisqu'elles ont été édifiées avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, c'est-à-dire, comme l'a constaté le Tribunal administratif, en 1962, pour les citernes des bassins sud et en 1967 et 1970 pour les citernes des bassins nord. Elles doivent donc faire l'objet d'une mise en état afin de satisfaire aux exigences techniques prévues à l'art. 3 OPEL ou d'atteindre un degré de sécurité approchant celui des nouvelles installations (art. 49 al. 2 OPEL). Les prescriptions techniques applicables à l'entreposage des liquides (PEL) adoptées par le Département fédéral de l'intérieur le 27 décembre 1967 en application de l'art. 3 OPEL posent le principe que la construction, l'exécution et l'entretien des réservoirs en acier, tels ceux de la recourante, sont soumis aux directives de la Carbura (art. 13 PEL). Cet organisme, dont le siège est à Zurich et qui réunit les importateurs de carburants et de combustibles liquides en Suisse, est l'un de ceux qui sont appelés, en conformité de l'art. 5 al. 2 OGPEP, à prêter de façon appropriée leur concours lors de l'élaboration des prescriptions et des directives techniques dans le domaine de la protection des eaux. Ses dernières directives ont été adoptées en 1975. Elles prescrivent, notamment, que le niveau supérieur du manteau des réservoirs en acier destiné à l'entreposage des carburants et des combustibles liquides doit être uniforme dans toute l'installation (ch. 2.1.7). Les directives antérieures, soit leur édition de 1953 (citée nommément à l'art. 13 PEL), prévoyaient déjà qu'il était souhaitable de conserver une hauteur uniforme des réservoirs à l'intérieur d'un groupe (No 506). Contrairement à ce que paraît soutenir le Conseil d'Etat dans sa réponse au recours de droit administratif, il est évident que cette règle n'a pas été adoptée dans le but principal de la protection contre l'incendie. Elle tend, bien plutôt, au premier chef, à éviter des infiltrations d'hydrocarbures dans la nappe phréatique du fait de l'écoulement de certains réservoirs dans des réservoirs à capacité plus réduite, selon le principe des vases communicants.

BGE 107 Ib 125 S. 129

On pourrait s'interroger sur la conformité de l'art. 13 PEL avec l'art. 5 al. 2 OGPEP dans la mesure où ce texte paraît donner à des particuliers, ce que soutient le Tribunal administratif, la compétence d'édicter des normes générales et abstraites. D'un autre côté, on pourrait se demander quel est le caractère de telles directives émises par des particuliers: tout en demeurant des prescriptions strictement techniques, sont-elles vraiment des règles de droit qui s'imposent aux administrés, doivent-elles être assimilées à de simples règles de l'art? Ces questions n'ont toutefois pas à être résolues en l'espèce. En effet, si on leur attribue le caractère de règles de droit précisant les dispositions adoptées directement par l'autorité étatique (cf. BLAISE KNAPP, La collaboration des particuliers et de l'Etat à l'exécution des tâches d'intérêt général, dans Mélanges Henri Zwahlen, p. 368, en particulier n. 18), elles ne sont édictées qu'en vertu d'une délégation réglementaire et doivent partant rester dans le cadre de cette délégation. Elles ne sauraient ainsi entrer en contradiction avec le texte légal qui accorde à l'organisme privé la compétence de les édicter. Si, au contraire, on les considère comme de simples règles de l'art (cf. normes SIA), rien n'interdit à l'autorité de s'y référer en vertu de son pouvoir général de

police. On peut relever à cet égard qu'en l'espèce le contrat de superficie lui-même (art. 11) fait référence aux directives de la Carbura. Ces règles de l'art ne peuvent naturellement, elles non plus, déroger à des règles édictées dans l'intérêt public par l'autorité étatique. b) Les mesures nécessaires à la protection des eaux souterraines ont été placées par le législateur fédéral dans la compétence des cantons qui doivent subdiviser leur territoire en secteurs de protection des eaux, conformément aux directives fédérales et en tenant compte des risques courus (art. 29 LPEP). Ces secteurs sont définis par les art. 8 ss. OPEL. Hormis la zone S qui comprend les zones de captage et leurs environs immédiats ainsi que les périmètres de protection des eaux souterraines au sens de l'art. 31 LPEP, c'est dans la zone A que sont classés les secteurs dans lesquels se forment des nappes d'eaux souterraines qui, compte tenu de leur quantité et de leur qualité, se prêtent le mieux à l'approvisionnement en eau. La zone B comprend les régions aquifères d'un intérêt moindre et la zone C englobe le reste du territoire cantonal. La carte des zones de protection des eaux du canton de Genève, entrée en vigueur le 1er juillet 1976, a classé en zone A la région où se trouvent les installations de la recourante. Celles-ci sont depuis

BGE 107 Ib 125 S. 130

lors soumises aux dispositions de l'art. 20 OPEL qui définit à quelles conditions des combustibles et des carburants liquides peuvent être entreposés dans la zone A. L'alinéa 1 institue l'interdiction de principe de construire dans cette zone de nouveaux réservoirs et d'agrandir les réservoirs qui s'y trouvent lorsque leur capacité utile est supérieure à 250'000 litres. Leur dimension place incontestablement les installations de la recourante dans cette catégorie. Or, sa demande d'autorisation de construire, déposée officiellement afin d'adapter ces anciennes installations aux nouvelles directives de la Carbura, a pour conséquence une augmentation sensible (9 millions de litres) de la capacité actuelle de ses réservoirs. Elle ne pouvait donc être agréée qu'à la condition que l'une des exceptions prévues à l'art. 20 al. 2 OPEL soit remplie. C'est à juste titre que, à part la recourante, personne n'a soutenu que tel ait été le cas en l'espèce. Leur contexte, en particulier l'alinéa 3 qui suit, commande que ces dispositions exceptionnelles soient interprétées restrictivement. Elles ne concernent que deux cas bien précis qui sont éloignés de la situation de la recourante.

1. Le premier (art. 20 al. 2 a OPEL) se rapporte à la localisation obligatoire de dépôts dans cette zone du fait des nécessités de l'approvisionnement d'une région précise et des régions avoisinantes. Cette hypothèse n'entre pas en ligne de compte. L'espèce ne concerne en effet qu'une augmentation de capacité d'un dépôt, importante certes en chiffres absolus, mais sans signification notable pour l'approvisionnement de la région que ce dépôt dessert; par ailleurs, l'adaptation aux nouvelles directives ne postule nullement, contrairement à ce que pourrait laisser supposer l'autorité administrative cantonale, une interdiction d'exploiter impliquant le déplacement des installations dans une autre zone.

2. Le second (art. 20 al. 2 b OPEL) se rapporte à la garantie de l'approvisionnement en énergie d'un grand consommateur. Il convient de relever que le texte allemand de l'art. 20 al. 2 b OPEL n'a pas exactement la même teneur que les versions française et italienne. Celles-ci déclarent en effet qu'une exception à l'interdiction de construire de nouveaux réservoirs dans la zone A s'impose lorsque "l'approvisionnement en énergie d'un grand consommateur installé dans la zone A... ne peut être assuré..." (en italien: "installato nella zona A"). Le texte allemand ne précise pas que l'exception ne s'applique qu'à un grand consommateur installé dans la même zone (zone A) que les réservoirs qui l'approvisionnent.

BGE 107 Ib 125 S. 131

La divergence de textes n'a aucun effet en l'espèce, dès lors que l'approvisionnement du grand consomma-

teur, savoir l'aéroport de Genève-Cointrin, est assuré par les réservoirs existants et n'est pas mis en cause; l'augmentation de la capacité des réservoirs n'aurait donc pas pour but essentiel d'approvisionner ce consommateur; de surcroît, l'arrêt attaqué n'impose nullement une réduction de la capacité actuelle des réservoirs, ni la suppression ou le déplacement du dépôt. Enfin le motif invoqué par la recourante et fondé sur les besoins d'améliorer le stockage des carburants, eu égard à la pénurie d'énergie, sort, comme on l'a relevé plus haut, du but assigné par le législateur à l'art. 20 OPEL. Pour ces raisons, il n'y a pas lieu en l'espèce de faire bénéficier la recourante de l'exception de l'art. 20 al. 2 b, quel qu'en soit le texte. c) On constate donc que la réalisation du projet de la recourante visant à adapter ses installations aux prescriptions contenues dans les nouvelles directives de la Carbura conduirait à une violation de l'art. 20 OPEL. Une telle conséquence n'est pas admissible. Le but assigné aux directives de la Carbura est en effet le même que celui poursuivi par l'art. 20 OPEL. Dans les deux cas, il s'agit de dispositions qui tendent à la mise en oeuvre des principes institués par la législation fédérale sur la protection des eaux. Si les moyens sont différents, ils n'en sont pas moins complémentaires. La volonté de se conformer à l'une de ces règles ne peut, partant, servir de prétexte pour l'obtention d'une autorisation de construire exceptionnelle dérogeant à l'autre règle. L'adaptation à des normes techniques édictées pour des raisons de sécurité ne saurait justifier une augmentation de la capacité d'un dépôt, équivalant à la construction d'une installation de 9 millions de litres, dans une zone où, en principe, elle est rigoureusement interdite du fait du danger qu'elle représente pour la nappe phréatique. Quoi qu'il en soit, une application stricte des directives de la Carbura sur l'unification de la hauteur des manteaux de citerne n'exclut nullement, à priori, que soit respectée l'interdiction d'augmenter la quantité de combustibles et de carburants liquides entreposés dans la zone A. La proposition de l'administration cantonale de réduire la hauteur des citernes les plus élevées à celle des citernes les plus basses, qui a pour conséquence de réduire la capacité d'entreposage et que, pour ce motif, l'Office fédéral de l'environnement a estimé excessivement coûteuse, n'est sans doute pas la seule solution concevable. Il est pour le moins curieux que l'Office fédéral de l'environnement, considérant excessif le sacrifice

qui serait ainsi exigé de la recourante, se soit purement et simplement rallié au projet de celle-ci, inadmissible au regard du texte clair de la loi. Si l'autorité administrative estime que les conditions d'exploitation actuelles des installations de la recourante exigent leur adaptation aux nouvelles directives de la Carbura, il lui appartiendra d'examiner une formule qui soit conciliable avec la règle impérative de l'art. 20 OPEL. On ne voit pas pourquoi, par exemple, l'élévation des citernes les plus basses au niveau des citernes les plus élevées ne pourrait pas être assortie de la cancellation parallèle de réservoirs pour une capacité utile équivalente à l'augmentation de volume résultant de cette opération. Il existe sans doute, également, d'autres mesures de sécurité envisageables, propres à réduire dans des proportions raisonnables les risques inhérents à la communication des divers éléments de l'installation. C'est donc à bon droit que le Tribunal administratif a annulé la décision de la Commission de recours qui autorisait Sasma S.A. à augmenter de plus de 9000 m3 le volume utile de ses réservoirs.

3. L'argument tiré par la recourante d'une violation de l'intérêt public et du principe de la proportionnalité n'a pas de consistance. On ne saurait contester sérieusement l'intérêt public à la base d'une restriction, fondé au reste sur un texte légal clair, qui vise à éviter l'entreposage de 9 millions de litres supplémentaires d'hydrocarbures dans une zone hautement protégée. Il ne peut davantage être question d'une violation du principe de la proportionnalité sous le prétexte que l'autorité cantonale aurait méconnu que l'approvisionnement du pays en produits pétroliers relève également de l'intérêt public. Cet intérêt public incontestable n'est en effet pas en jeu ici. La demande d'autorisation de construire n'avait pas pour but l'accroissement de la capacité des installations litigieuses, celle-ci n'étant que la résultante d'une mesure d'adaptation à des prescriptions de sécurité. Sous un autre angle, l'arrêt attaqué ne postule nullement une réduction de cette capacité, voire la suppression du dépôt ou son placement. Il laisse la porte ouverte à toutes solutions raisonnables qui respecteraient

les exigences légales et se borne à exclure une augmentation de la capacité des installations en dérogation aux impératifs légaux. C'est également en vain que la recourante fait appel tant au principe de l'égalité de traitement qu'à celui de la bonne foi. S'il est vrai que Coop Genève a construit ou transformé ses dépôts dans la zone A de Vernier, après l'entrée en vigueur de la carte des zones de protection des eaux, elle l'a fait sur la base d'une autorisation qui lui avait été délivrée antérieurement, en

conformité du droit existant alors. Une interdiction d'exécuter les travaux à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau plan n'aurait été possible que si les conditions pour la révocation de l'autorisation antérieurement accordée avaient été remplies, ce que la recourante ne démontre pas. Quant au principe de la bonne foi, il ne peut prévaloir, en principe, sur les modifications législatives. De plus, la recourante n'a pas apporté le moindre indice que des assurances formelles lui auraient été données par l'autorité compétente pour que l'adaptation de son dépôt aux nouvelles prescriptions techniques se fasse dans les formes souhaitées par elle.
Ce qui est déterminant en l'espèce, c'est que ni le Tribunal administratif ni le Département n'ont, pour l'instant, posé l'exigence d'une adaptation aux directives de la Carbura sollicitée spontanément par la recourante. La lettre du Service cantonal des contrôles de la pollution du 25 novembre 1977 ne traite nullement de l'obligation de surélever les citernes lorsqu'elle parle de la remise en état de l'installation. Quant au Département, ni dans son recours au Tribunal administratif, ni dans sa réponse au recours de droit administratif, il n'a posé l'exigence de l'application des directives de la Carbura.