RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2055/2019-AMENAG **ATA/297/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 mars 2021

dans la cause

ASSOCIATION DES DEUX-CHEMINS HALLIERS & ORJOBET
ASSOCIATION DES INTÉRÊTS DE PINCHAT
représentées par Me Jacques-Alain Bron, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

CAISSE DE PRÉVOYANCE DE L'ÉTAT DE GENÈVE, appelée en cause
représentée par Me Boris Lachat, avocat

EN FAIT

1) Par deux arrêtés du 17 avril 2019, déclarés exécutoires nonobstant recours et publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) le 23 avril 2019, le Conseil d'État a adopté et déclaré les plans n^{os} 30'008-542 et 30'038-542, et leur règlement, plans localisés de quartier (ci-après : PLQ, PLQ Ferme et PLQ Beaux-Champs), portant sur une partie des parcelles n^{os} 3'938 et 3'694, respectivement 5'458, feuillet 2, de la commune de Veyrier, toutes trois propriété de la Caisse de prévoyance de l'État de Genève (ci-après : CPEG), ainsi que la parcelle n^{o} 4'517, dépendance de sept parcelles, dont les trois parcelles susmentionnées.

2) Le 6 mai 2019, l'Association des Deux-Chemins Halliers & Orjobet, l'Association des intérêts de Pinchat (ci-après : les associations), ainsi qu'une troisième association qui n'est plus partie à la présente procédure, ont sollicité auprès du conseiller d'État en charge du département du territoire (ci-après : DT) l'annulation des arrêtés du 17 avril 2019 et la reprise des procédures des PLQ Ferme et Beaux-Champs, afin que les conséquences de l'abandon du projet de liaisons routières de Genève-Sud puissent être analysées de manière conforme aux exigences légales. À défaut, il lui était demandé de traiter le courrier comme un recours, en le transmettant à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative).

En 2012, les associations avaient formellement informé l'État de leur soutien au contenu de l'accord relatif à l'urbanisation des Grands-Esserts conclu entre l'État de Genève et la commune de Veyrier le 3 mai 2012 (ci-après : l'accord de 2012), lequel portait notamment sur la thématique de la mobilité. Elles avaient ensuite régulièrement rappelé aux services cantonaux l'importance de cette thématique et, en particulier, la réalisation indispensable des infrastructures de Genève-Sud, ceci notamment lors d'une séance le 23 septembre 2014. Les rapports explicatifs des deux PLQ prévoyaient expressément qu'il était nécessaire de repenser la structure du réseau à l'échelle de Genève-Sud en favorisant l'utilisation des nouvelles liaisons routières connectées à la jonction de Lancy Sud. L'engagement de l'État étant conforme à ce qui avait été convenu en 2012 sur le plan de la mobilité, les associations ne s'étaient pas opposées aux PLQ. Or, le 9 avril 2019, le Grand Conseil avait mis un terme définitif au projet des nouvelles infrastructures routières de Genève-Sud, ce qui remettait fondamentalement en cause l'équilibre convenu en 2012 au sujet de la mobilité dans le secteur et intégré dans les PLQ.

Compte tenu du changement fondamental de circonstances, dont l'effet était de punir les associations alors que celles-ci avaient de bonne foi joué le jeu en n'utilisant pas la voie de l'opposition, le recours devait être déclaré recevable.

3) Par courrier du 27 mai 2019, adressé en copie à la chambre administrative avec une copie du courrier du 6 mai 2019, le conseiller d'État en charge du DT a opposé une suite négative à la demande des associations. Il leur laissait le soin d'examiner si elles entendaient agir par la voie judiciaire.

4) a. Le 1er juillet 2019, le DT a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, et à la condamnation des associations aux dépens et frais de la procédure.

Les associations n'ayant pas formé opposition contre les deux PLQ, le recours était irrecevable. Le principe de la bonne foi ne pouvait conduire à une exception à la nécessité d'épuisement de la voie de l'opposition. Les associations, attentives aux questions de mobilité touchant Genève-Sud, ne pouvaient ignorer, en 2014 déjà, que la réalisation effective des dessertes de Genève-Sud (liaison entre la route de Saconnex-d'Arve et la route d'Annecy [ci-après : L1] et liaison entre la route d'Annecy et la route de Pierre-Grand [ci-après : L2]), prévue pour 2025, supposait l'acceptation d'un crédit d'investissement par le Grand Conseil. Elles avaient renoncé en toute connaissance de cause à former opposition contre les deux PLQ. Entre le dépôt, le 17 septembre 2017, du projet de loi (ci-après : PL) à ce sujet, le PL 12'183, voire le 5 juin 2018 – date du dépôt des quatre rapports de la commission des travaux relatifs à ce PL, dont trois minoritaires, défavorables au PL –, et le 17 avril 2019, les associations avaient eu l'occasion d'intervenir auprès du DT pour au moins demander l'ouverture d'une nouvelle procédure d'opposition. Aucun changement fondamental des circonstances n'était démontré. Le Grand Conseil avait refusé le projet précis des liaisons L1 et L2 dans leur version proposée par le PL 12'183, mais n'avait pas renoncé à leur principe même ou ses alternatives. L'accord de 2012 évoquait par ailleurs le stade des premiers chantiers de construction pour la mise en œuvre simultanée de mesures concrètes en matière de mobilité. Or le calendrier prévisionnel était décalé en raison des recours contre les PLQ, de sorte que le refus du Grand Conseil retardant la réalisation des ouvrages n'avait pas l'importance que les associations lui prêtaient. Elles ne démontraient pas que la suppression de liaisons L1 et L2 aurait un impact sensible sur le trafic généré par les deux PLQ. Tel ne devait pas être le cas au vu des autres mesures de mobilité à prendre pour assurer que la desserte du périmètre des Grands-Esserts n'entraîne pas un accroissement de trafic ne pouvant être absorbé par le réseau routier existant.

b. À l'appui de sa réponse, il a notamment produit l'accord de 2012, un courrier des associations aux Conseillers d'État en charge du département de l'environnement, du transport et de l'agriculture et du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, devenu depuis lors respectivement le département des infrastructures et le DT, du 31 octobre 2014 ainsi que le projet et le rapport du PL 12'183.

5) Le 10 septembre 2019, la chambre administrative a ordonné l'appel en cause de la CPEG.

6) Le 11 octobre 2019, la CPEG a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, et à l'allocation d'une indemnité de procédure.

Les associations n'avaient pas formé opposition contre les PLQ. Elles n'étaient pas parties à l'accord de 2012. Le principe de la bonne foi n'était pas applicable, qui plus était s'agissant d'un vote d'un organe législatif à l'égard de décisions prises par le pouvoir exécutif. Les associations ne pouvaient ignorer que le résultat du vote de l'important crédit d'investissement, dont elles avaient connaissance depuis au moins 2014, était imprévisible. Le vote du Grand Conseil ne mettait pas un terme définitif au projet de nouvelles infrastructures de Genève-Sud. Le courrier du 6 mai 2012 (recte : 2019) ne remplissait manifestement pas les exigences de motivation d'un recours, d'autant moins que les associations étaient assistées d'un avocat rompu à la matière. La chambre administrative ne pouvait revoir l'opportunité des PLQ et de leur adoption, ni celle du refus du conseiller d'État du 27 mai 2019.

7) Le 14 octobre 2019, la CPEG a persisté dans ses conclusions, soulignant la nécessité de pouvoir poursuivre le développement lié aux PLQ litigieux.

Les pièces produites par le DT démontraient l'absence de pertinence de l'abandon des liaisons L1 et L2.

8) Le 15 octobre 2019, le DT a maintenu ses conclusions.

Les dernières pièces produites démontraient que l'impact de l'abandon des liaisons L1 et L2 avait été examiné et que les études menées pour l'adoption des deux PLQ restaient pertinentes malgré cet abandon.

9) Le 2 septembre 2020, après avoir été reporté, s'est déroulé un transport sur place, suite auquel le DT a, le lendemain, versé de nouvelles pièces à la procédure.

10) Le 25 novembre 2020, les associations ont formulé des observations. Elles avaient conscience que leur qualité pour agir posait problème, du fait qu'elles n'avaient pas formé opposition contre les PLQ, de sorte qu'elles limitaient leurs observations aux griefs emportant nullité des PLQ.

Leur droit d'être entendu avait été gravement violé. Vu l'accord de 2012 et les engagements répétés de l'État de Genève, elles avaient été privées de la faculté de faire opposition, vice qui n'était pas susceptible d'être réparé dans le cadre de la procédure de recours. Les problématiques de mobilité devaient pouvoir être développées et traitées au stade de l'opposition et la façon dont l'État était parvenu

à s'en dispenser était contraire au principe de la bonne foi et au droit d'être entendu.

11) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1) Adressé en temps utile à l'autorité intimée et transmis à la juridiction compétente, le recours est de ces points de vue recevable (art. 35 al. 1 et 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30 ; art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 11 al. 3, 62 al. 1 let. a, 63 al. 1 let. a et 64 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) L'appelée en cause remet en cause la recevabilité du recours quant à la motivation.

a. Selon l'art. 65 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (al. 1). En outre, il doit contenir l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes. À défaut, un bref délai pour satisfaire à ces exigences est fixé au recourant, sous peine d'irrecevabilité (al. 2).

b. Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions du recourant. Le fait que ces dernières ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas en soi un motif d'irrecevabilité, pourvu que le tribunal et la partie adverse puissent comprendre avec certitude les fins du recourant (ATA/595/2020 du 16 juin 2020 consid. 2b). Une requête en annulation d'une décision doit par exemple être déclarée recevable dans la mesure où le recourant a de manière suffisante manifesté son désaccord avec la décision, ainsi que sa volonté qu'elle ne développe pas d'effets juridiques (ATA/398/2020 du 23 avril 2020 consid. 2b ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3ème éd., 2011, p. 807 n. 5.8.1.4). Des conclusions conditionnelles sont en revanche irrecevables (arrêt du Tribunal fédéral 1C_52/2010 du 21 avril 2010 consid. 2 ; ATA/595/2020 précité consid. 2b). Il en va de même des conclusions subsidiaires prises en dehors du délai de recours, pendant le cours de la procédure (arrêt du Tribunal fédéral 8C_799/2011 du 20 juin 2012 consid. 2 ; ATA/398/2020 précité consid. 2b).

c. En l'espèce, il ressort du courrier des recourantes du 6 mai 2019 qu'elles souhaitent l'annulation des deux PLQ litigieux suite au rejet du PL 12'183 par le Grand Conseil. Dans ce but, elles se sont adressées à l'autorité intimée, lui

demandant expressément, en cas de refus de sa part, de traiter le courrier comme un recours, en le transmettant à la chambre administrative. Or, si, dans sa réponse du 26 mai 2019, l'autorité intimée a refusé de procéder aux annulations demandées, elle a également laissé aux recourantes le soin d'examiner si elles souhaitaient procéder par la voie judiciaire, volonté que les recourantes n'ont pas expressément et clairement exprimée par la suite. Elles n'ont par ailleurs produit aucune pièce dans la procédure, pas même les arrêtés attaqués, et n'ont développé leur argumentation que dans une seule écriture ultérieure, dans laquelle elles ont indiqué avoir conscience que leur qualité pour agir posait problème et ont dès lors orienté leur argumentation uniquement sur la nullité.

La recevabilité du recours quant à sa forme et son contenu n'est par conséquent pas évidente. Cette question peut cependant demeurer indécise, vu ce qui suit.

3) Les recourantes sont deux associations, de sorte qu'il convient d'examiner leur qualité pour recourir.

a. Les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir (art. 35 al. 3 LaLAT).

b. Selon la jurisprudence, une association jouissant de la personnalité juridique est autorisée à former un recours en son nom propre lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection. De même, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours (nommé alors recours corporatif) pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de ceux-là ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel. En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (ATF 142 II 80 consid. 1.4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 5C_2/2017 du 11 mars 2019 consid. 1.2.1 ; ATA/1520/2019 du 15 octobre 2019 consid. 3d).

c. En l'espèce, les deux associations n'ont pas indiqué être touchées elles-mêmes par les PLQ litigieux, de sorte que leur qualité pour recourir doit être examinée sous l'angle de l'art. 35 al. 3 LaLAT ou du recours corporatif.

Si les recourantes, qui ne semblent pas avoir une importance cantonale, n'ont pas indiqué quand elles ont été fondées, il ressort du dossier qu'elles sont actives depuis plus de trois ans, notamment au vu d'un courrier à leur nom datant de 2014. Toutefois, les associations n'ont pas produit leurs statuts, ni même simplement exposé leur but statutaire. Elles n'ont dès lors pas établi se vouer, par

pur idéal, à des questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites. La qualité pour recourir au sens de l'art. 35 al. 3 LaLAT ne peut par conséquent pas leur être reconnue.

Par ailleurs et en dépit du fait que leur nom le donne à penser, elles n'ont pas non plus démontré avoir pour but la défense des intérêts de leurs membres. Représentées successivement par deux avocats, elles n'ont de plus pas établi, ni même allégué, que la majorité ou un grand nombre de leurs membres pourrait se prévaloir d'un intérêt digne de protection à recourir contre les PLQ litigieux. La qualité pour former un recours corporatif ne peut dès lors pas non plus leur être reconnue.

Au vu de ce qui précède, les deux associations n'ont pas établi leur qualité pour recourir, que ce soit sous l'angle de l'art. 35 al. 3 LaLAT ou du recours corporatif. Le recours apparaît dès lors irrecevable.

4) L'appelée en cause et l'autorité intimée contestent la recevabilité du recours car les recourantes n'ont pas formé opposition aux deux PLQ litigieux.

a. Le recours n'est recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée (art. 35 al. 4 LaLAT).

b. Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 ; 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_104/2019 du 21 avril 2020 consid. 4.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 4.1 ; 2D_42/2019 du 25 mars 2020 consid. 5.1 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, p. 206 s n. 578 s.).

c. En l'espèce, les recourantes affirment que, malgré l'absence d'opposition de leur part aux PLQ litigieux, leur recours devrait être déclaré recevable sous l'angle de leur bonne foi, au regard du changement fondamental de circonstances constitué par le refus du PL 12'183 par le Grand Conseil.

Toutefois, elles n'affirment pas que des promesses leur auraient été faites par le Conseil d'État dans le cadre de leur renonciation à former opposition durant les deux procédures à cet effet, ouvertes du 9 février au 11 mars 2017 pour le PLQ Ferme, et du 21 août au 21 septembre 2017 pour le PLQ Beaux-Champs.

En particulier, l'accord de 2012 ne contient pas une telle promesse. En effet, seuls la commune et l'État de Genève y sont parties. Il prévoit uniquement que cette dernière invitera les associations de quartier à ne pas former opposition, ni recours, ceci contre le vote de déclassement (ch. 8) et il ne traite pas concrètement des mesures en matière de mobilité (ch. 4). Une telle promesse ne ressort pas non plus du courrier des recourantes du 31 octobre 2014 et de son annexe.

En tout état de cause, le Conseil d'État n'aurait de toute manière pas été compétent pour donner des promesses relatives à la réalisation effective des lignes L1 et L2, celle-ci dépendant de l'octroi d'un crédit d'investissement par le Grand Conseil et donc du vote de ce dernier. Les associations ont d'ailleurs renoncé à former opposition alors qu'elles ne pouvaient avoir aucune certitude quant à la réalisation de ces deux liaisons routières, puisque le PL 12'183 n'avait alors pas encore même été déposé, et le serait le 27 septembre 2017.

Les recourantes ne peuvent par conséquent pas se prévaloir du principe de la bonne foi pour se soustraire à l'exigence d'opposition préalable au recours devant la chambre administrative, de sorte que le recours est irrecevable sous cet angle également.

5) Finalement, les recourantes ont conclu dans leur dernière écriture à la nullité du PLQ pour violation de leur droit d'être entendues, pour les mêmes raisons qu'elles invoquaient auparavant le principe de la bonne foi. Elles n'ont cependant pas soulevé d'irrégularité dans la procédure d'adoption du PLQ litigieux et n'ont en particulier pas contesté que la procédure d'opposition ait été menée conformément à l'art. 6 al. 9 LGZD. Il n'apparaît dès lors pas y avoir d'irrégularité procédurale susceptible de conduire à la nullité des PLQ litigieux.

6) Dans ces circonstances, le recours sera déclaré irrecevable et il n'est pas nécessaire d'examiner l'opportunité d'une jonction de procédures avec les causes A/2046/2019 et A/2047/2019 (art. 70 LPA).

7) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 750.- sera mis à la charge solidaire des recourantes (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de

CHF 750.- sera allouée à l'appelée en cause, à la charge solidaire des recourantes (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 6 mai 2019 par l'Association des Deux-Chemins Halliers & Orjobet et l'Association des Intérêts de Pinchat contre les arrêtés du Conseil d'État du 17 avril 2019 ;

met un émolument de CHF 750.- à la charge solidaire de l'Association des Deux-Chemins Halliers & Orjobet et l'Association des Intérêts de Pinchat ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 750.- à la Caisse de prévoyance de l'État de Genève, à la charge solidaire de l'Association des Deux-Chemins Halliers & Orjobet et l'Association des Intérêts de Pinchat ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Jacques-Alain Bron, avocat des recourantes, à Me Boris Lachat, avocat de l'appelée en cause, au Conseil d'État ainsi qu'au département fédéral du développement territorial (ARE).

Siégeant : M. Mascotto, président, Mmes Krauskopf, Payot Zen-Ruffinen, Lauber, Tombesi, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :	le président siégeant :
F. Scheffre	C. Mascotto

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :