RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3099/2005-TPE **ATA/299/2006**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 30 mai 2006

dans la cause

TAMOIL S.A.
représentée par Me Jacques Berta, avocat

contre

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

et

DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

et

HYPROMAT (SUISSE) S.A.
et
ESSO (SCHWEIZ) Sàrl
représentées par Me Olivier Jornot, avocat

EN FAIT

1. La société Amag Automobiles et Moteurs S.A. (ci-après : Amag) est propriétaire de la parcelle n° 4279, feuille 17 de la commune de Vernier, sise au 44, chemin J.-Ph.-De-Sauvage, en zone industrielle et artisanale. Une station service, une station de lavage et une aire de stationnement de véhicules neufs et d'occasion occupent actuellement cette parcelle.

   Tamoil S.A. (ci-après : Tamoil) est propriétaire des parcelles n° 382, 2059 et 2060, feuille 17 de la commune Vernier, lesquelles sont directement voisines de la parcelle n° 4276. Ces parcelles sont utilisées comme dépôts d'hydrocarbures. Dix-sept citernes, dans lesquelles sont stockés du diesel et des huiles de chauffage, et une station service avec un magasin y sont édifiés.

2. Le 5 mars 2003, après avoir mandaté des experts aux fins de réaliser une étude d'aménagement du site des dépôts d'hydrocarbures à Vernier, le Conseil d'Etat a adopté une directive prévoyant trois rayons de sécurité autour des citernes, à savoir un rayon dit de létalité de 40 mètres, un rayon de sécurité de 100 mètres et un rayon d'évacuation de 200 mètres.

3. Par requête du 2 juillet 2003, les sociétés Hypromat (Suisse) S.A. (ci-après : Hypromat) et Esso (Schweiz) Sàrl (ci-après : Esso), toutes deux liés à Amag par des relations contractuelles, ont sollicité la délivrance d'une autorisation de construire portant sur le déplacement de la station de lavage et de la station service existantes, qu'elles exploitent respectivement.

   Ledit projet prévoyait la création d'une station service comprenant un magasin avec dépôt et d'une station de lavage. Au regard de la directive du Conseil d'Etat, la station de lavage projetée se trouvait dans le rayon de létalité et celle de la station essence dans le rayon de sécurité. Quant au magasin, il était à mi-chemin entre les deux rayons.

4. Les préavis requis dans le cadre de l'instruction de la requête, notamment auprès de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT) et de la commission interdépartementale chargée d'établir un inventaire des installations à risques majeurs (ci-après : CIRMA), ont tous été favorables, avec des réserves ou sans observation, à l'exception de celui de la commune, daté du 31 juillet 2003. Cette dernière a relevé que le projet prévoyait des places de travail dans le rayon de létalité de 40 mètres.

5. Le 26 octobre 2004, le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département ou le DCTI) a délivré l'autorisation définitive de construire sollicitée (DD 98609-4) laquelle a été publiée dans la

Feuille d'Avis Officielle (FAO) en date du 29 octobre 2004. Celle-ci était assortie de plusieurs conditions figurant dans les préavis, notamment dans celui émis par le service sécurité-salubrité, selon lequel le mur du magasin côté dépôt Tamoil devait avoir une résistance au feu F90.

6. Le 26 novembre 2004, la société Tamoil a recouru contre l'autorisation précitée auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission).

Le projet n'était conforme ni à l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs du 27 février 1991 (OPAM – RS 814.012) ni à l'article 14 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05). Sur la base de mesures de police, le département aurait dû refuser l'autorisation de construire des nouveaux bâtiments à proximité de dépôts d'hydrocarbures.

7. Dans leur réponse du 3 janvier 2005, Esso et Hypromat concluent, principalement, à l'irrecevabilité du recours et, subsidiairement, à son rejet.

Faute d'un intérêt digne de protection, la recourante ne pouvait invoquer le risque lié à l'exploitation de ses propres installations. Sur le fond, il n'existait aucune base légale permettant au DCTI de refuser une autorisation de construire en raison du risque provoqué par une installation dangereuse. L'article 14 LCI invoqué par la recourante visait la construction ou l'installation qui engendrait elle-même un danger à l'égard des usagers. Quant à la clause générale de police, elle ne saurait suppléer l'absence de base légale en la matière.

8. Dans le cadre de l'instruction de ce recours, une audience de comparution personnelle des parties a eu lieu le 21 avril 2005, lors de laquelle les bénéficiaires de l'autorisation ont confirmé qu'aucun emploi fixe n'était prévu dans la station de lavage.

9. Le 29 juillet 2005, la commission a rejeté le recours et confirmé l'autorisation de construire.

La question de la qualité pour recourir pouvait rester ouverte au vu de l'issue du litige.

L'article 14 LCI n'était pas applicable au cas d'espèce, car la source des nuisances n'était pas à rechercher du côté de la construction autorisée, mais bien de celui des installations existantes de la recourante. Or, dite disposition ne visait que la construction à édifier et les inconvénients provoqués par celle-ci ou son exploitation.

S'agissant des dispositions de l'OPAM, il appartenait à la recourante d'étudier les risques inhérents à son exploitation et de prendre les mesures afin d'éviter les risques que celle-ci était susceptible d'engendrer.

Quoiqu'il en soit, tous les préavis techniques et sécuritaires recueillis étaient favorables au projet, de sorte que le DCTI n'avait pas violé son pouvoir d'appréciation. Enfin, l'application des mesures de police relevait du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

10. Par acte déposé au greffe du Tribunal administratif le 6 septembre 2005, Tamoil a interjeté recours contre la décision précitée. Elle conclut à son annulation ainsi qu'à celle de l'autorisation définitive délivrée par le DCTI le 26 octobre 2004.

La construction, dans un rayon de létalité, du magasin Esso - avec au moins une place de travail permanente - et d'une nouvelle station de lavage susceptible d'attirer de nombreux clients violaient les dispositions fédérales et cantonales en matière de protection contre les catastrophes.

S'il était vrai que l'OPAM imposait prioritairement des obligations aux détenteurs des installations qui y étaient soumises, le respect des périmètres de sécurité devait impérativement s'imposer à chacun.

Le pesée des intérêts en cause aurait dû conduire le DCTI et la commission à refuser l'autorisation de construire.

Il n'existait aucun motif justifiant de limiter le champ d'application de l'article 14 LCI aux cas de constructions ou d'installations qui étaient elles-mêmes la source, de par leur exploitation, de danger à l'égard des usagers, des voisins ou du public.

La menace aux biens de police devait être considérée comme concrète et directe, ce qui justifiait l'application de la clause de police.

11. Le 14 octobre 2005, Esso et Hypromat ont conclu principalement à l'irrecevabilité du recours pour défaut de qualité pour agir et, subsidiairement, à son rejet.

Il n'existait aucune base légale permettant au DCTI de refuser une autorisation de construire en raison du risque provoqué par une installation dangereuse, l'OPAM ne s'adressant pas aux victimes potentielles des accidents majeurs. De plus, le procès-verbal du Conseil d'Etat du 5 mars 2003 était une directive administrative n'ayant aucun effet sur les tiers.

Tamoil était de mauvaise foi en s'opposant à la construction d'un magasin et d'une station de lavage dans son propre rayon de létalité, alors qu'elle exploitait elle-même une station de service et un magasin dans ce périmètre.

12. Dans sa réponse du 17 octobre 2005, le DCTI conclut au rejet du recours, à la confirmation de la décision de la commission du 29 juillet 2005 et à celle de sa propre décision du 26 octobre 2004.

13. Le 23 janvier 2006, le Tribunal administratif a tenu une audience de comparution personnelle au cours de laquelle M. Susini, représentant tant l'OCIRT que la CIRMA, a été entendu.

a. L'OCIRT s'était fondé sur les propositions d'aménagement du territoire élaborées conjointement avec la société Urbaplan. Il s'agissait de mesures genevoises fondées sur l'OPAM. Le projet alliait les impératifs de sécurité et d'exploitation.

La CIRMA avait retenu qu'il était peu probable que des sinistres se produisent simultanément dans les dépôts jouxtant les installations prévues, étant précisé qu'un deuxième dépôt était situé derrière la station service existant de l'autre côté de la route de Vernier. Le nombre d'utilisateurs de la station de lavage ne posait aucun problème, ce d'autant plus qu'il était très facile de quitter les lieux en cas de danger.

Dans son préavis, elle avait émis deux conditions : les postes de travail ne devaient pas augmenter de manière exagérée dans le futur et les activités ne devaient pas évoluer de manière à attirer de plus en plus de personnes.

Il appartenait au propriétaire des installations litigieuses dangereuses de calculer l'indice d'accident majeur.

Le projet n'était pas soumis à un risque d'accidents majeurs inacceptable, même s'il se trouvait à la limite.

M. Susini a confirmé que les propriétaires de dépôts pouvaient être amenés à prendre de nouvelles mesures, selon l'évolution du voisinage et de la situation.

b. Tamoil a précisé que la station existant sur son dépôt datait des années 1960. Le magasin avait été très légèrement agrandi et mis en conformité avec l'OPair en 1996.

14. Tamoil a persisté dans les termes de son recours, en se référant au courrier du 3 janvier 2005 dans lequel Esso et Hypromat évoquaient la présence probable de deux employés. On ne pouvait sérieusement prétendre que les employés du magasin resteraient « confinés » à la caisse du magasin.

Le but de l'OPAM était de protéger la population hors du site en cause et non pas uniquemment les personnes qui occupaient des emplois permanents dans les périmètres de sécurité. A cet égard, Tamoil ne voyait pas en quoi le risque auquel étaient soumis les utilisateurs de la station de lavage était moins important, dès lors qu'il était évident que le site allait être occupé en permanence.

Il appartenait à l'OCIRT, en sa qualité d'autorité d'exécution, d'apprécier le risque que représentait une installation ou une construction pour la population.

Relevant de l'ordre public, le respect des distances de sécurité retenu par l'article 10 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE – RS 814.01) devait impérativement grever les parcelles voisines du dépôt et ce, même si l'OPAM ne s'appliquait pas dans le cas d'espèce.

Tamoil a indiqué avoir fait procéder à une estimation de l'ampleur des dommages que subiraient les utilisateurs de la station de lavage. Il ressortait du rapport d'expertise qu'il n'était pas admissible que le rayon de létalité soit calculé seulement à 30 mètres, au lieu des 40 mètres appliqués en général. Ledit rapport faisait état d'un risque de trois morts sur le site du projet litigieux en cas d'accident majeur.

15. Dans leurs observations datées du 28 février 2006, Esso et Hypromat ont relevé que la législation fédérale ne contenait pas de base légale propre à inverser le principe selon lequel c'était l'exploitant de l'installation litigieuse qui devait prendre des mesures et non le voisin qui devait renoncer à bâtir.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ce point de vue (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. a. A teneur de l'article 60 lettres a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée sont titulaires de la qualité pour recourir. Le tribunal de céans a déjà jugé que les lettres a et b se lisaient en parallèle : ainsi, le recourant qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection, ne peut être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/233/2006 du 2 mai 2006 ; ATA/522/2002 du 3 septembre 2002). Cette notion de l'intérêt digne de protection est identique à celle développée par le Tribunal fédéral à l'article 103 lettre a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ - RS 173.110 ; ATA/434/2005 du 21 juin 2005).

b. Il n'est pas exigé de la personne concernée qu'elle fasse état d'un intérêt juridique à l'annulation de la décision entreprise pour se voir reconnaître la qualité pour recourir. Un intérêt de fait suffit pour autant que celui-ci soit propre à la personne concernée, qu'il soit étroitement lié à l'objet du litige et que le recourant soit touché avec une intensité plus grande par la mesure entreprise que l'ensemble des citoyens. Il faut encore que le recourant ait un intérêt pratique à l'admission du recours, c'est-à-dire que celle-ci soit propre à empêcher un dommage matériel ou idéal.

En application de ces principes, le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est irrecevable. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire, dans le domaine de la juridiction administrative fédérale, lorsqu'un particulier conteste une autorisation donnée à un autre administré (ATF 121 II 39 consid. 2c/aa ; 171 consid. 2b ; 120 Ib 48 consid. 2a). En principe, la qualité pour agir du propriétaire d'un terrain directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse est admise. (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 ; ATA/101/2006 du 7 mars 2006). Il faut toutefois que le voisin soit lésé par la décision et qu'il ait un intérêt particulier, plus grand que n'importe qui, à une modification de la décision. S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumières ou autres - touchant spécialement les voisins, même situés à quelque distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir. Il importe peu, alors, que le nombre de personnes touchées soit considérable - dans le cas d'un aéroport ou d'un stand de tir, par exemple (ATF 124 II 293 consid. 3a p. 303). Il en va de même quand l'exploitation de l'installation comporte un certain risque qui, s'il se réalisait, provoquerait des atteintes dans un large rayon géographique, dans le cas d'une centrale nucléaire ou d'une usine chimique, par exemple (ATF 120 Ib 379 consid. 4d/e p. 388 ; 431 consid. 1 p. 434).

Il y a lieu de considérer enfin l'objet de la norme et les buts qu'elle vise (ATF 121 II 361-362 ; 120 Ib 386-387 ; 118 Ib 445-446 ; P. MOOR, Droit administratif, Berne 1991, vol. II, p. 412s). En effet, le Tribunal fédéral complète quelquefois la formule, en précisant que l'intérêt mis en avant doit être « étroitement lié à l'objet du litige » (ATF 111 Ib 62) et que cette relation s'établit « au regard du droit fédéral déterminant » (ATF 109 Ib 198). Dans ce dernier cas, le Tribunal fédéral avait jugé irrecevable un recours dans lequel l'intérêt invoqué était de nature économique alors que l'objet de la norme dont la violation était invoquée relevait de l'aménagement du territoire. Il faut donc, pour qu'il y ait qualité pour recourir, que la norme dont la violation est alléguée ait pour objet de régler des rapports économiques sous l'angle économique. (P. MOOR, Droit administratif, Berne 2002, vol. II, p. 635).

c. A titre d'exemple, un intérêt digne de protection (au sens de l'art. 103 let. a OJ) peut être reconnu aux concurrents de la même branche économique qui contestent une autorisation délivrée à un tiers, lorsque ces différents acteurs économiques se trouvent, en raison de réglementations de politique économique ou d'autres normes spéciales, dans une relation particulièrement étroite (par exemple dans des domaines où le droit prévoit un contingentement). En revanche, celui qui craint simplement que l'autorisation donnée à un tiers ne l'expose à une concurrence accrue ne peut pas se prévaloir d'un intérêt en rapport étroit et spécial avec l'objet de la contestation ; de tels risques économiques sont en effet inhérents à un régime de libre concurrence (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.205/2003 du 19 mars 2004). N'importe quel intérêt économique ne suffit donc pas pour fonder l'atteinte qui permet de recourir contre une décision (ATF 109 Ib 201 = JDT 1985 I p. 553 ; ATA/589/2000 du 26 septembre 2000). Dans ce sens, la commission de recours pour les questions de concurrence a précisé que le concurrent devait subir une entrave concrète propre à obstruer de manière notable son activité économique (ATF 125 I 7 ; RPW 2004 p. 907).

3. En l'espèce, Tamoil n'est pas destinataire de la décision du département. Il convient donc de déterminer si l'autorisation de déplacer une station service et station de lavage sur la parcelle voisine n° 4279 lui porte un préjudice immédiat et si la législation dont elle se réclame vise la protection de ses intérêts juridiques ou de fait.

4. a. D'une part, la recourante se prévaut de sa qualité de voisine de la parcelle concernée par les constructions pour justifier sa qualité pour agir. Or, ce ne sont pas les constructions litigieuses qui sont à l'origine d'immissions touchant spécialement la recourante en tant que voisine, mais bien ses propres installations. Aucune lésion directe et spéciale résultant de la construction litigieuse n'existe.

b. D'autre part, la recourante considère que ses dépôts d'hydrocarbures feront courir un danger aux employés des intimées ainsi qu'aux usagers des installations de celles-ci. De ce point de vue, la recourante, pas atteinte plus que quiconque, agit dans l'intérêt de tiers. Cet argument sera donc également écarté.

c. La recourante invoque la violation des articles 22 alinéa 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin l979 (LAT - RS 700), 10 LPE et 3 OPAM. La disposition de la LAT relève de l'aménagement du territoire, l'article 10 LPE vise à la protection de l'environnement et l'OPAM a pour but de protéger la population et l'environnement des graves dommages résultant d'accidents majeurs. Si la mise en œuvre d'éventuelles mesures de sécurité supplémentaires représente un coût financier pour la recourante, le tribunal relèvera qu'il s'agit-là d'un intérêt purement économique, dont l'autorité compétente n'a pas à se préoccuper lorsqu'elle applique les dispositions en question. En effet, le maintien des mesures de sécurité existantes pour un tel motif n'entre pas dans le champ des intérêts protégés par les lois précitées.

La recourante n'a donc pas d'intérêt personnel digne de protection à l'annulation de la décision entreprise et son recours sera déclaré irrecevable, faute de qualité pour agir.

5. Vu l'issue du litige, point n'est besoin d'examiner les griefs au fond invoqués par la recourante.

Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 LPA). Une indemnité de procédure, en CHF 2'000.-, sera allouée conjointement à Hypromat et à Esso, à la charge de la recourante.

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

déclare irrecevable le recours interjeté le 6 septembre 2005 par Tamoil S.A. contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 29 juillet 2005 ;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 2'000.- ;

alloue conjointement à Hypromat (Suisse) S.A. et à Esso (Schweiz) Sàrl une indemnité de CHF 2'000.- à la charge de la recourante ;

communique le présent arrêt à Me Jacques Berta, avocat de la recourante, à la commission cantonale de recours en matière de constructions, ainsi qu'au département des constructions et des technologies de l'information et à Me Jornot, avocat d'Hypromat (Suisse) S.A. et d'Esso (Schweiz) Sàrl.

Siégeants : M. Paychère, président, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges,
M. Torello, juge suppléant

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj.:	le président :
M. Tonossi	F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :