

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3718/2010-AMENAG

ATA/51/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 24 janvier 2012

dans la cause

ASLOCA ASSOCIATION GENEVOISE DE DÉFENSE DES LOCATAIRES
représentée par Me Pierre Stastny, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

CHEMINS DE FER FÉDÉRAUX SUISSES (CFF) S.A.

EN FAIT

1. Par arrêté du 29 septembre 2010, le Conseil d'Etat a approuvé le plan localisé de quartier n° 29'583-543 visant la parcelle n° 3177, propriété des chemins de fer fédéraux suisses S.A., sise sur le territoire de la commune de Lancy, dans le secteur dit « Pont-Rouge » situé entre la route des Jeunes et les voies ferrées, à proximité du carrefour de l'Etoile.

Il avait procédé ainsi après avoir mis ce projet à l'enquête publique, reçu les résultats de l'étude d'impact et obtenu le préavis favorable de la commune de Lancy.

Ce plan prévoyait l'édification de trois groupes d'immeubles (classés B1, B2 et B3) destinés à des activités commerciales et administratives. Le groupe B1, implanté parallèlement à la route du Grand-Lancy, se composait de cinq immeubles contigus, dont deux de 7 étages et trois de 13 étages. Le groupe B2, situé le long de la route des Jeunes, regroupait quatre immeubles dont deux d'un étage sur rez, un de 15 étages sur rez et un de 12 étages sur rez. Enfin, le groupe B3, parallèle à la même route, mais situé au-delà des bâtiments B2 et d'une petite zone de verdure, prévoyait la construction de quatre immeubles de même gabarit que les précédents.

La surface brute de plancher (ci-après : SBP) était limitée à 103'800 m² (9'300 m² dévolus aux activités commerciales et 94'500 m² aux activités administratives). L'indice d'utilisation du sol était de 3,68 au maximum, la surface de plancher pouvant cependant excéder de 10% au maximum celle qui découlerait de la stricte application du plan, si les bâtiments répondaient aux exigences de haut standard énergétique, en application de l'art. 3 al. 5 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD - L 1 35).

La construction d'un parking souterrain de 1'245 places était projetée (830 places employés et 415 places visiteurs), ainsi que 925 places pour les deux-roues, prévues en surface, en sous-sol ou au rez-de-chaussée des bâtiments.

Ce PLQ se superposait à une zone de fond 2, classée comme telle par le Grand Conseil le 27 mai 2010 (loi n° 10'568 approuvant le plan n° 29'560-543 dressé par le département du territoire, dont les compétences ont été reprises depuis par le département des constructions et des technologies de l'information [ci-après : le département ou DCTI] modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Lancy dans les secteurs du Pont Rouge et de la gare CEVA [création d'une zone de développement 3, d'une zone 2 et d'une zone ferroviaire sur les parcelles n^{os} 1952, 1970, 1971, 3177, DP 3812, DP 3819, DP 3888 et DP 3889, précédemment classées en zone ferroviaire]) et attribuant un degré de

sensibilité (ci-après : DS) II à la zone de développement 3 et un DS III aux bien-fonds compris dans le périmètre de la zone 2, dont le PLQ litigieux concrétise la plus grande partie.

2. L'arrêté précité a été publié dans la Feuille d'avis officielle de la république et canton de Genève le 1^{er} octobre 2010.
3. Le même jour, le Conseil d'Etat a rejeté l'opposition formée par l'association genevoise de défense des locataires (ci-après : Asloca) contre cet arrêté. Les arguments développés à l'appui de ce rejet seront exposés ci-après.
4. Le 1^{er} novembre 2010, l'Asloca a recouru contre cet arrêté auprès du Tribunal administratif, devenu le 1^{er} janvier 2011 la chambre administrative de la Cour de Justice (ci-après : la chambre administrative). Elle sollicite préalablement une comparution personnelle des parties, ainsi qu'un transport sur place. A titre principal, elle demande l'annulation « de la loi 10'568 » et du PLQ précité, ainsi que l'octroi d'une indemnité de procédure.

En date du 1^{er} septembre 2010, elle avait recouru auprès du Tribunal administratif contre le classement de ce périmètre en zone 2. Ce recours était pendant.

Elle ne contestait, s'agissant du PLQ, que l'affectation en bureaux et activités commerciales des bâtiments projetés. En effet, alors que la pénurie de logements atteignait des sommets historiques, aucun logement n'était prévu par ce plan. Or, il était possible d'en construire malgré la proximité des voies de chemins de fer, ainsi que le démontrait le projet du département d'édifier des immeubles de logements en bordure immédiate de ces voies, sur les parcelles voisines du PLQ litigieux (PLQ n° 29'584 adopté par le Conseil d'Etat le 29 septembre 2010).

L'Asloca avait lancé un referendum contre la loi modifiant les limites de zones d'un secteur voisin (quartiers de La Praille, des Acacias et des Vernets), classant ce secteur en zone de développement 2, car le DCTI avait prévu de créer sur ce périmètre (appelé « PAV »), 20'000 places de travail et 5'000 à 6'000 logements. Le référendum ayant abouti, des négociations entre l'Asloca, les comités référendaires et le DCTI étaient intervenues. Celles-ci avaient conduit à la signature d'un accord selon lequel 70% des SBP seraient affectées au logement. Celui-là consacrait le principe « un emploi/un logement » qui devait être appliqué à tous les projets d'aménagement, afin de respecter le plan directeur cantonal (ci-après : PDC).

En effet, l'objectif n° 1.5 du concept du PDC, intitulé « développer une politique du logement répondant à une demande diversifiée de la population », prescrivait à l'Etat, pour atteindre ce but, l'utilisation des quatre moyens suivants :

- maintenir à disposition des terrains permettant de réaliser, si nécessaire, 30'000 nouveaux logements, ainsi que leurs équipements (écoles, etc), d'ici 2015 (soit 2'000 logements par année) ;
- prévoir à moyen terme des réserves de terrains à bâtir pour réaliser 5'000 logements supplémentaires si nécessaire ;
- garantir un parc de logements suffisant et diversifié pour l'accueil de nouveaux résidents ;
- promouvoir des formes de logement adaptées aux multiples nouveaux besoins.

Durant les deux dernières décennies, une forte diminution du taux d'occupation des logements avait été constatée. Ce phénomène était lié à la modification de la taille des ménages, autant qu'à la recherche d'un meilleur confort. La demande de logements s'en était trouvée accrue. Il convenait de ne pas rompre l'équilibre trouvé dans le cadre du PAV, dans le périmètre duquel le PLQ litigieux aurait d'ailleurs dû se trouver, en raison de son imbrication dans le secteur visé par ce plan.

5. Le Conseil d'Etat a répondu au recours le 2 décembre 2010, en concluant à son rejet.

Sur le périmètre visé par la loi 10'568 (plan de zone n° 29'560-543), la construction de nombreux logements était projetée. Le PLQ litigieux ne concrétisait que la zone 2 prévue par ce plan. Un autre PLQ, visant les parcelles voisines, classées en zone de développement 3 (et en zone 2 pour une petite part), prévoyait l'édification de dix-sept immeubles (75'000 m² de SPB, soit un IUS de 1, 34 au maximum), dont l'essentiel était affecté au logement. Un espace pour la construction d'un groupe scolaire était par ailleurs réservé.

Les deux PLQ précités avaient été mis à l'enquête publique selon deux procédures distinctes mais parallèles. Ils avaient été adoptés en même temps par le Conseil d'Etat. Le PLQ litigieux s'inscrivait dans cet ensemble.

Les infrastructures projetées réalisaient les objectifs énoncés dans les fiches 2.15 et 2.08 du plan directeur, selon laquelle il convenait de mettre en valeur les lieux centraux structurants de l'agglomération en relation avec le réseau des transports collectifs. Le secteur de Lancy/Pont-Rouge se trouvait au carrefour de la ligne de tram des Palettes et du futur CEVA. Il était répertorié par la fiche 2.08 comme étant l'un des pôles d'échange et d'activités du canton. La route des Acacias et celle du Grand-Lancy faisaient partie des voies urbaines structurantes selon la carte annexée au plan directeur. Selon ce dernier, les carrefours des réseaux de communication, tels que celui se situant au carrefour de l'Etoile, se caractérisaient par une concentration de points de service et de lieux de formation

ou d'éducation, (commerces, équipements publics, interface de transports, etc.). Il s'agissait de les mettre en valeur, leur structure devant contribuer à l'utilisation optimale des transports publics.

La carte du schéma du plan directeur désignait le périmètre litigieux, à vocation industrielle, comme un « territoire se prêtant à une opération de réaffectation de zones industrielles ».

Par ailleurs, l'art. 3 al. 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) prescrivait aux autorités de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, en préservant autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations.

La zone de triage de La Praille, située à proximité, était une installation à risques. L'analyse des risques d'accidents majeurs effectuée avait mis en évidence une augmentation induite par le projet de 28% du profil de risques pour environ 1'420 habitants logeant dans le périmètre, contre 25% pour 4'850 places de travail. Ainsi, pour un même nombre de personnes appelé à fréquenter les lieux, le risque était 3,5 fois supérieur si les locaux étaient destinés à du logement plutôt qu'à des activités. L'utilisation optimale des terrains à bâtir commandait d'opter pour cette affectation, qui contenait dans les limites légales le risque induit par les installations voisines, tout en permettant la réalisation des objectifs de densification poursuivis.

Aux fins de limiter ces risques, des mesures de construction avaient été prévues, qui n'étaient pas compatibles avec une affectation des bâtiments en logements (pose de fenêtres non ouvrables, de ventilations contrôlées, de systèmes filtrants, etc). Le secteur considéré était en outre plus exposé que les autres parties de la zone aux risques de diffusion des substances dangereuses en raison de son exposition aux vents.

Il en allait de même s'agissant de l'exposition au bruit. Normalement, les zones d'habitation requéraient l'attribution d'un DS II. Les valeurs de bruit dans le périmètre litigieux dépassaient celles admissibles en DS II. Elles respectaient en revanche celles du DS III, de sorte que l'affectation prévue était conforme à la loi.

Le principe « un logement-un emploi » n'était consacré ni dans la loi, ni dans le plan directeur. La pénurie de logements était certes déterminante dans la pesée des intérêts opérée lors de chaque mesure d'aménagement. Toutefois, selon le Tribunal fédéral, cette pénurie devait être mise en balance avec les autres activités privées - soit les secteurs économiques secondaire et tertiaire - et publiques.

6. Le 9 décembre 2010, les chemins de fer fédéraux suisses S.A. (ci-après : CFF) ont sollicité leur intervention dans la procédure, en leur qualité de propriétaire des parcelles n^{os} 1952, 1970, 1971, 3177 concernées par l'arrêté litigieux.

7. Le 14 décembre 2010, le juge délégué a ordonné leur appel en cause.

8. Les CFF se sont déterminés le 20 janvier 2011. Ils faisaient leurs conclusions formées par le Conseil d'Etat et se ralliaient à ses arguments.

Jusqu'au conflit lié au PAV, l'Asloca n'avait jamais manifesté son opposition au projet dans les diverses séances d'information qui avaient eu lieu au sujet du PLQ litigieux.

La mixité logements/activités était pleinement assurée par les deux PLQ précités, qui formaient un ensemble et ne pouvaient être examinés séparément.

9. Le 4 février 2011, le Conseil d'Etat a renoncé à déposer des observations complémentaires.

10. Le 15 mars 2011, l'Asloca s'est déterminée sur les écritures des CFF, en persistant dans ses conclusions.

Dans l'accord portant sur le PAV, le Conseil d'Etat s'était engagé à respecter le ratio retenu (un logement-un emploi) pour tout le périmètre du PAV, dont le secteur du Pont-Rouge était le cœur.

Les risques liés à la présence de produits inflammables dans les wagons touchaient autant le secteur considéré que les immeubles de logements dont le PLQ n° 29'584 prévoyait la construction au bord des voies ferrées. La position du Conseil d'Etat était aussi contradictoire qu'incohérente.

Les besoins ferroviaires des prochaines années allaient croître. Le stade de La Praille limitait ses possibilités de développement vers le sud. Le projet querellé le limitait par l'ouest. L'extension des voies de chemins de fers était ainsi compromise par le PLQ litigieux.

11. Le 6 mai 2011, la cause a été gardée à juger, les parties n'ayant pas fait usage du dernier délai qui leur avait été imparti pour déposer toute demande de mesure d'instruction complémentaire.

EN DROIT

1. Les décisions par lesquelles le Conseil d'Etat approuve les plans localisés de quartier pouvaient faire l'objet, jusqu'au 1^{er} janvier 2011, d'un recours auprès du Tribunal administratif (art. 35 al. 1 LaLAT, dans sa teneur avant le 1^{er} janvier 2011, en relation avec les art. 13 al. 1 let. a LaLAT et 5 al. 11 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 - LExt - L 1 40).

Déposé devant le Tribunal administratif le 1^{er} novembre 2010, le recours a été interjeté devant l'autorité compétente.

2. Depuis cette dernière date, et suite à l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), l'ensemble des compétences jusqu'alors dévolues au Tribunal administratif a échu à la chambre administrative, devenue autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 LOJ).

3. Les procédures pendantes devant le Tribunal administratif au 1^{er} janvier 2011 ayant été reprises par la chambre administrative (art. 143 al. 5 LOJ), cette dernière est ainsi compétente pour statuer.

4. Interjeté en temps utile devant la juridiction alors compétente, le recours est ainsi recevable sous ces deux aspects (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - aLOJ en relation avec les art. 132 et 143 al. 5 LOJ ; art. 35 al. 2 LaLAT).

5. Aux termes de l'art. 35 al. 3 LaLAT (applicable en vertu de l'art. 5 al. 11 LExt), 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.

La jurisprudence tant fédérale que cantonale a précisé qu'une association dont les statuts poursuivaient la défense des intérêts de ses membres sans se vouer exclusivement à l'étude, par pur idéal, de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments et des sites ne pouvait revendiquer le bénéfice de la qualité pour recourir prévue à l'art. 145 al. 3 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), qui prévoit que 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 (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.595/2003 du 11 février 2004,

consid. 2.2 et 2.3 ; ATA/664/2011 du 18 octobre 2011 ; ATA/632/2011 du 11 octobre 2011 ; ATA/742/2010 du 2 novembre 2010).

6. Ces considérations valent également pour l'art. 35 al. 3 LaLAT, qui reprend mot pour mot les exigences fixées à l'art. 145 al. 3 LCI.
7. L'art. 1 des statuts de l'Asloca, tels qu'adoptés le 13 mars 2007, a la teneur suivante :

« Sous la dénomination "Association Genevoise de défense des Locataires" (Asloca), il est fondé, selon les art. 60 et ss CCS, une association, sans but lucratif, ayant son siège à Genève, organisée corporativement et ayant pour but la défense des locataires (y compris des concierges pour ce qui a trait à leur logement) et en particulier leur assistance juridique. Sa durée est indéterminée.

Elle a également pour but de garantir aux locataires le maintien et le développement de logements sociaux et de logements conservant des prix et loyers abordables pour l'ensemble de la population.

Elle se fixe aussi pour but de promouvoir le maintien et le développement de logements répondant aux besoins de la population quant à leurs coûts, à leurs loyers, à leurs qualités d'habitabilité, de confort, d'environnement. Dans ce cadre, elle intervient sur les questions concernant la législation applicable aux rapports entre locataires et bailleurs, à la politique du logement, à la propriété foncière, à la fiscalité, à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement et au respect des principes du développement durable en relation avec l'habitat.

Elle est neutre tant sur le plan politique que sur le plan confessionnel ».

La simple lecture de cette disposition démontre que le but premier de l'Asloca est la défense de ses membres, en particulier leur assistance juridique. En conséquence, elle ne se voue pas par pur idéal aux questions visées à l'art. 35 al. 3 LCI.

Le fait que la qualité pour recourir lui soit reconnue au sens de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20; art. 45 al. 5) ne modifie en rien ce constat.

En effet, par rapport aux art. 35 al. 3 et 145 al. 3 LCI, cette dernière loi circonscrit de manière très différente le cercle des associations disposant de la qualité pour recourir, qui sont « les associations régulièrement constituées d'habitants, de locataires et de propriétaires d'importance cantonale, qui existent depuis trois ans au moins, et dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné ».

L'Asloca ne dispose ainsi pas de la qualité pour recourir contre un plan d'affectation au sens de l'art. 35 al. 3 LaLAT.

8. Il reste à déterminer si les conditions applicables au dépôt d'un recours corporatif, permettant à une association d'agir pour la défense des intérêts de ses membres, sont réalisées.

Le recours corporatif suppose que l'entité en cause dispose de la personnalité juridique, que ses statuts la chargent d'assurer la défense des intérêts de ses membres et que la majorité des membres possède, à titre individuel, la qualité pour recourir (ATA/632/2011 précité et les références citées).

Les deux premières conditions sont remplies.

La troisième condition n'est réalisée, selon la jurisprudence rendue en application de l'art. 60 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), que si le recourant est touché dans une mesure et une intensité plus grande que la généralité des administrés et que l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait – se trouve, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. En application de ces principes, le recours d'un particulier ou d'une association, formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers, est irrecevable (ATF 134 II 120 consid. 2 p. 122 ; ATF 131 II 587 consid. 2.1 p. 588 s. ; 131 II 361 consid. 1.2 p. 365 ; 120 Ib 48 consid. 1 p. 49 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1A.133/2006 du 4 octobre 2006 consid. 2.1 ; ATA/402/2009 du 25 août 2009 ; ATA/399/2009 du 25 août 2009 ; ATA/13/2009 du 13 janvier 2009 et les arrêts cités). Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire. Il faut donc que le recourant ait un intérêt pratique à l'admission du recours, soit que cette admission soit propre à lui procurer un avantage de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 134 II 120 consid. 2 p. 122 ; ATA/365/2009 du 28 juillet 2009 consid. 3b ; ATA/207/2009 du 28 avril 2009 consid. 3 et références citées).

Un tel intérêt a été admis en matière de PLQ lorsque le recourant demeure à l'intérieur du périmètre visé par le plan. S'agissant des voisins, la jurisprudence a indiqué que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y ait une communauté de faits entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux des tiers. Les voisins peuvent ainsi recourir en invoquant des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts (ATF 110 Ib 398 consid. 1b p. 400 ; ATA/214/2007 du 8 mai 2007 ; ATA/101/2006 du 7 mars 2006 ; ATA/653/2002 du 5 novembre 2002 ; ATA/35/2002 du 15 janvier 2002 et les références citées). Le recours peut être formé par le propriétaire d'un immeuble directement voisin, ou relativement proche de la construction ou de l'installation litigieuse (Arrêts du Tribunal fédéral

1A.222/2006 et 1P.774/2006 du 8 mai 2007 consid. 5 ; ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174). Les conditions pour recourir peuvent aussi être réalisées même en l'absence de voisinage direct, quand une distance relativement faible sépare l'immeuble des recourants de l'installation litigieuse (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 et la jurisprudence citée). 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 également avoir qualité pour recourir (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.83/2006 du 1er juin 2007 consid. 2.1 et les références citées ; ATA/101/2006 précité).

En l'espèce, aucun des membres de l'Asloca n'est domicilié à l'intérieur du périmètre visé par le PLQ litigieux. Il est en outre notoire que la majorité de ceux-ci n'est pas domiciliée dans un périmètre voisin, au sens de la jurisprudence précitée.

Le recours est ainsi irrecevable.

9. Un émoulement de CHF 500.- sera mis à la charge de l'Asloca. Aucune indemnité ne sera allouée aux CFF, qui n'ont pas pris de conclusions dans ce sens (87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 1^{er} novembre 2010 par l'association genevoise de défense des locataires contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 29 septembre 2010 ;

met à la charge de l'association genevoise de défense des locataires un émoulement de CHF 500.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

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 ;

communiqué le présent arrêt à Me Pierre Stastny, avocat de la recourante, au Conseil d'Etat, ainsi qu'aux Chemins de fer fédéraux suisses S.A ;

Siégeants : Mme Hurni, présidente, M. Thélin, Mme Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

C. Derpich

la présidente siégeant :

E. Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :