

du 14 janvier 2003

dans la cause

DEPARTEMENT DE L'AMENAGEMENT, DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

_____ contre

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIERE DE CONSTRUCTIONS

et

Madame T.

Monsieur T. A.

représentés par Me Jean-Marc Siegrist, avocat

EN FAIT

1. Madame T. et son frère Monsieur T. A. (ci-après: les intimés) ont reçu en héritage de leurs parents la parcelle no ..., feuille 51, de la commune de Vernier, sise ..., chemin de Mouille-Galand, d'une surface totale de 3'900 m², comportant les bâtiments no D460, D672 et D987, correspondant à une maison d'habitation de 64 m² de surface au sol et de deux hangars, respectivement de 41 m² et de 13 m². Cette parcelle est située en zone villas à proximité immédiate de l'Aéroport de Genève-Cointrin, de sorte que les avions la survolent en moyenne à 100 mètres d'altitude.
2. Le 1er juin 2001, Monsieur H., architecte, a déposé auprès du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après: le DAEL) pour le compte des intimés une demande définitive en autorisation de construire (DD 97'277) sur la parcelle considérée. Ce projet prévoyait la construction de 4 villas mitoyennes et une villa individuelle, ainsi que des couverts à voitures.
3. Monsieur L., architecte acousticien, a établi un rapport dans lequel il a indiqué que les dispositifs de protection contre le bruit mis en place étaient inspirés des solutions adoptées pour les constructions en bordure des routes bruyantes. Ils tenaient compte de la position des villas dans l'axe de la piste, avec un survol des avions à la verticale de celles-ci. Ils permettaient de respecter les valeurs limites d'immission dans les embrasures des fenêtres ouvertes et offraient une aération des locaux dans de bonnes conditions.
4. Le 20 juillet 2001, le service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'énergie (ci-après: le service) a émis un préavis défavorable à ce projet, en estimant que les exigences définies par les articles 31 et 39 de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41) n'étaient pas respectées, tout en précisant que les solutions techniques pourraient être admises, le cas échéant, si l'autorité compétente devait octroyer une autorisation de construire en acceptant de déroger à l'OPB.
5. La direction de l'aménagement ainsi que la commune

de Vernier ont également émis un préavis défavorable, considérant que le périmètre en l'espèce s'avérait peu propice à la construction de logements en raison de son exposition au bruit des avions.

6. Par décision du 5 octobre 2001, le DAEL a refusé l'autorisation de construire sollicitée (DD 97'277) dans la mesure où les valeurs d'alarme de jour et les valeurs limites d'immissions de nuit étaient fortement dépassées au vu de l'annexe 5 de l'OPB. Dans sa décision, le DAEL a encore précisé que la construction de villas ne représentait pas un intérêt prépondérant selon l'article 31 alinéa 2 OPB.
7. Par acte du 5 novembre 2001, les intimés ont formé recours contre la décision de refus par-devant la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après: la commission) invoquant la violation de l'article 31 OPB.
8. Les 21 février 2002 et 25 avril 2002, deux audiences de comparution personnelle des parties se sont tenues devant la commission, lors desquelles les parties ont persisté dans leur position.

A l'occasion de la seconde audience, Monsieur M., chef du service, a précisé le préavis rendu par son service le 20 juillet 2001: "C'est le seul préavis qui peut être rendu en application des articles 31 et 39 OPB pour la parcelle en question. Il appartient à l'autorité de décider ou non de déroger à l'article 31 OPB si elle estime qu'un intérêt prépondérant existe. Je précise que jusqu'il y a environ 4 ans, il était interdit de construire dans cette zone. La législation a changé depuis 2001. L'OPB est devenue plus sévère."
9. Par décision du 3 juin 2002, la commission a annulé la décision du 5 octobre 2001 et retourné le dossier au département. Elle a estimé que celui-ci n'avait pas examiné la possibilité d'une dérogation telle que prévue à l'article 31 OPB. Selon elle, les constructions projetées présentaient un intérêt prépondérant.
10. Par acte du 5 juillet 2002, le DAEL a saisi le Tribunal de céans d'un recours contre la décision de la commission du 3 juin 2002, concluant à son annulation et à la confirmation de sa décision de refus du 5 octobre 2001.

Il a reproché à la commission d'avoir statué en opportunité, contrairement à l'article 61 alinéa 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Ce faisant, la commission n'avait pas limité son pouvoir d'examen à la sanction de l'abus ou de l'excès du pouvoir d'appréciation.

11. Le DAEL a en outre soutenu une violation de l'article 31 alinéa 2 OPB. En effet, la commission avait énoncé dans sa décision qu'elle "(...) ne partage pas cette opinion" concernant l'intérêt prépondérant à la construction de villas.

En effet, le DAEL a estimé avoir bien pesé l'intérêt financier des intéressés à obtenir l'autorisation de construire, l'intérêt public consistant à mettre sur le marché des logements supplémentaires tout en veillant à ce que la santé et le bien-être de la population soient garantis et préservés. Il a justifié le poids prépondérant qu'il avait donné à l'intérêt de la santé et du bien-être en s'appuyant sur un récent arrêt du Tribunal fédéral (ATF 126 II 597), sur le préavis défavorable du service ainsi que sur les déclarations de M. M. lors de la comparution des parties. Ce dernier avait constaté un renforcement des exigences posées par l'OPB.

Le DAEL a en outre relevé que l'application des courbes de l'EMPA était expressément prévue par l'article 38 alinéa 2 OPB. Se fondant sur l'exposition au bruit du trafic aérien déterminée par l'EMPA sur la base des données du trafic pour l'année 2000, le DAEL a relevé que s'agissant des valeurs limites d'exposition de jour, la valeur limite d'immissions était dépassée de 6 dB, par rapport à l'annexe 5 de l'OPB, et la valeur d'alarme était dépassée de 1 dB.

Il a aussi précisé, que l'appréciation de M. L. du 23 mai 2001 était des plus relatives puisqu'elle indiquait que l'efficacité des mesures envisagées dans le cadre du projet avaient été éprouvées par rapport au bruit routier. Or, le bruit aérien avait cela de particulier qu'il était diffus, la source sonore venant d'en haut, de sorte que les mesures de protection adéquates face à un bruit routier ne l'étaient pas face à un bruit aérien.

12. Les intimés ont conclu à la confirmation de la

décision de la commission du 3 juin 2002.

Quant à une violation par la commission de l'article 31 alinéa 2 OPB, ils ont remis en question les données des modèles EMPA, sur la base desquelles les services de l'Etat de Genève établissaient les zones de bruit.

Pour le surplus, ils ont invoqué, comme intérêt public justifiant une dérogation selon l'article 31 alinéa 2 OPB, le nombre considérable de motions dont le Conseil d'Etat avait été saisi par le Grand Conseil au cours des 15 dernières années demandant que la zone villas soit utilisée de la meilleure manière possible, pour éviter tout gaspillage de zone à bâtir.

13. Se référant à l'ATF précité, les intimés ont contesté une saine application des dispositions de l'OPB (particulièrement des art. 36 et ss OPB) par le DAEL, due au fait que le canton de Genève n'avait toujours pas établi de cadastre de bruit indiquant les charges sonores effectives affectant les biens-fonds situés dans les périmètres concernés. Ainsi, les intimés ont persisté à affirmer que les modèles de courbe de l'EMPA ne constituaient pas la mise en oeuvre des articles 36 ss OPB.

A l'appui de l'ATF 121 II 317, qui admettait la construction de villas dans les environs de la leur, les intimés ont relevé que le quartier dans lequel se situe la villa occupée depuis toujours par M. T. et ses parents comportait de nombreuses autres maisons d'habitation, dont une récemment construite au no ..., chemin de Mouille-Galand (DD 94'507), qui étaient toutes habitées, ce qui démontrait qu'il était effectivement possible de se loger dans ce quartier.

14. Les intimés ont aussi soutenu que l'Aéroport international de Genève ne cessait de déclarer, que la charge du bruit générale affectant les périmètres voisins de ses installations diminuait de plus en plus, en raison des améliorations techniques apportées aux avions et du renouvellement des appareils par les compagnies d'aviation.

15. Pour le DAEL, le droit en vigueur en matière de protection contre le bruit avait évolué sensiblement depuis le 15 mai 1996, date à laquelle l'autorisation de construire DD 94'507 avait été délivrée. Depuis l'entrée

en vigueur des nouvelles valeurs limites d'exposition fixées à l'annexe 5 de l'OPB, il appliquait une politique rigoureuse et cohérente qui l'avait conduit à de nombreuses décisions de refus d'autorisations de construire.

16. Le 13 décembre 2002, le Tribunal de céans a procédé à un transport sur place. M. T. a expliqué qu'il avait toujours vécu sur les lieux avec ses parents et qu'il souhaitait y conserver son domicile. Ne pouvant financièrement dédommager sa soeur, il avait décidé avec cette dernière d'y construire plusieurs villas, l'une pour lui-même dans laquelle il aimerait habiter et une autre villa pour sa soeur. Son voisin était également intéressé par l'acquisition d'une villa pour son fils.

La parcelle se trouve au coeur d'un quartier de villas, dont plusieurs ont été construites ces dernières années. Elle est orientée selon un axe nord-ouest/sud-est. La piste d'atterrissage est située à l'est de la parcelle. M. T. a expliqué que les avions passaient au-dessus de sa parcelle, perpendiculairement à l'axe de celle-ci. Parfois aussi au nord de la parcelle, suivant l'orientation du vent. La plupart des vols étaient effectués par des avions qui quittaient l'aéroport, et étaient alors en phase ascendante, s'élevant dans les airs pour gagner de l'altitude. Ce faisant, ils provoquaient beaucoup moins de bruit que des vols en phase d'atterrissage. Il a précisé que les atterrissages s'effectuant dans l'espace situé au-dessus du périmètre concerné étaient rares. Dans la région de Peney toute proche, les nuisances sonores étaient plus gênantes, car les avions effectuaient un vol circulaire au-dessus de la région ce qui allongeait sensiblement le temps pendant lequel les avions se faisaient entendre. Il jouissait normalement de son jardin et il y organisait fréquemment des parties de campagne ou des barbecues avec ses invités.

M. H. a expliqué, qu'il avait étudié soigneusement des dispositifs de protection du bruit. Il avait travaillé sur cette question avec M. L., attaché au bureau X. & Acoustique S.A. L'implantation des bâtiments et l'orientation des ouvertures, notamment les fenêtres, avaient été étudiées en fonction du passage des avions. Un soin tout particulier avait été apporté au choix des matériaux et un système de prise et de sortie d'air assurait une ventilation naturelle dans les chambres, notamment, qui donnaient sur un balcon fermé, ce qui

permettait de dormir fenêtres ouvertes.

Le DAEL a admis avoir accordé l'autorisation de construire DD 94'507 avant que l'ordonnance de protection contre le bruit ne devienne plus sévère.

Selon les explications fournies par le conseil des intimés et confirmées par le DAEL, s'il était fait interdiction aux intéressés de construire sur leur parcelle, l'Etat de Genève devrait les indemniser pour expropriation matérielle.

La visite locale a duré environ 1/2 heure pendant laquelle 5 ou 6 vols ont eu lieu. Chacun d'eux a généré du bruit pendant une vingtaine de secondes durant lesquelles les conversations n'ont pas dû être interrompues.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (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. Le DAEL reproche à la commission d'avoir statué en opportunité, ce que lui interdit l'article 61 alinéa 2 LPA. Or, la question de savoir si une dérogation est possible, ou s'il existe un intérêt prépondérant, sont des notions juridiques indéterminées dont le juge a à connaître.

Dans la présente espèce, il est vrai qu'en refusant l'autorisation de construire, le DAEL a nié l'existence d'un intérêt prépondérant justifiant une dérogation. Ce faisant, il s'est prononcé sur ce point et la commission n'avait pas à lui retourner la cause afin qu'il statue. Elle aurait pu examiner elle-même cette question.
3. L'article 31 alinéa 1 OPB dispose que lorsque les valeurs limites d'immissions sont dépassées, les nouvelles constructions ou les modifications notables de bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit, ne seront autorisées que si ces valeurs peuvent être respectées par la disposition des locaux à usage sensible au bruit sur

le côté du bâtiment opposé au bruit (litt. a) ou des mesures de construction ou d'aménagement susceptibles de protéger le bâtiment contre le bruit (litt. b).

Selon l'alinéa 2 de cet article, si les mesures fixées au 1er alinéa ne permettent pas de respecter les valeurs limites d'immission, le permis de construire ne sera délivré qu'avec l'assentiment de l'autorité cantonale et pour autant que l'édification du bâtiment présente un intérêt prépondérant.

En l'espèce, selon le préavis du service, en cas d'admission d'un intérêt prépondérant selon l'alinéa 2 de l'article 31 OPB, les solutions techniques proposées par les intéressés sont susceptibles d'être admises comme conformes à l'OPB.

4. Il convient alors d'examiner s'il existe un intérêt prépondérant à la construction des cinq villas.
5. Dans une affaire récente, le Tribunal fédéral a lié la notion d'intérêt prépondérant à l'ampleur du dépassement des limites d'immission. Il s'agissait de construire un ensemble de maisons familiales à proximité d'un stand de tir. A cette occasion, le Tribunal fédéral a estimé qu'une "possibilité de construire n'existerait que si les bâtiments projetés présentaient un intérêt prépondérant, ce qui n'(était) pas le cas ici, dès lors que le dépassement des valeurs limites d'immissions (était) très important (13 db), qu'il n'(existait) pas de manque gênant en terrains à bâtir et que la parcelle considérée servirait exclusivement des besoins privés" (RDAF 2000 I p. 795).

Dans la présente espèce, la situation est différente : d'une part, le dépassement est faible, puisqu'il s'élève à 6 db. D'autre part, les terrains à bâtir sont rares à Genève et la création de cinq logements nouveaux et spacieux doit être considérée comme un intérêt prépondérant qui justifie une dérogation. Enfin, le juge délégué a pu se convaincre lors d'un transport sur place que les conditions de vie dans le quartier étaient convenables et que le bruit des avions était supportable. Le quartier en question est d'ailleurs peuplé de maisons individuelles, sans compter la présence toute proche d'un immeuble de logements HLM, et du fait que de nouvelles constructions ont été récemment réalisées.

A cela s'ajoute que les valeurs d'immissions relevées par l'EMPA remontent à l'an 2000, et que des efforts permanents sont déployés afin de réduire les nuisances, ce qui se traduit par des progrès constants.

Le tribunal de céans relève en outre que lorsqu'une installation ne nécessite pas une procédure d'assainissement d'une installation existante, les propriétaires de terrains sur lesquels des bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit pourraient être construits devront prendre eux-mêmes les mesures de protection nécessaire, en application de l'article 22 LPE. Cette disposition privilégie les mesures architecturales prises sur le bâtiment lui-même (orientation du bâtiment ou des pièces sensibles, aménagements isolants, etc.; note qui suit l'ATF publié in RDAF 2000 I p. 795). Or, ces mesures sont précisément celles qu'a prises l'architecte dans son projet de construction.

6. Le 15 mai 1996, le DAEL a délivré une autorisation de construire DD 94'507 à quelques centaines de mètres du projet litigieux. Il a retenu que le droit en vigueur en matière de protection contre le bruit avait évolué sensiblement depuis le 15 mai 1996. Depuis l'entrée en vigueur, le 30 mai 2001, des nouvelles valeurs limites d'exposition fixées à l'annexe 5 de l'OPB, il appliquait une politique rigoureuse et cohérente qui l'avait conduit à de nombreuses décisions de refus d'autorisations de construire.

Cependant, les immissions de bruit déterminantes sont celles arrêtées dans le cadastre de bruit pour la délimitation et l'équipement de zones à bâtir, pour l'octroi de permis de construire et pour les mesures d'isolation acoustique des bâtiments existants (art. 37 alinéa 3 OPB). Un tel cadastre n'existe pas à Genève pour le bruit issu de l'exploitation de l'aéroport. Le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 8 décembre 2000 (ATF 126 II 522), a affirmé qu'un cadastre de bruit, sans base légale ni enquête publique avec procédure d'opposition ou de recours, ne pouvait pas comporter des restrictions à la propriété et lier les propriétaires. Dès lors, les relevés opérés par l'aéroport international de Genève et le service ne peuvent être opposés aux intimés (ATA DAEL c/ B. du 24 septembre 2002). A cet égard, dans l'arrêt précité, le Tribunal administratif a tranché un certain nombre de points auxquels il peut être renvoyé.

Il y a donc lieu d'examiner s'il existe une inégalité de traitement, compte tenu de la délivrance de l'autorisation de construire DD 94'507 et la présente cause.

Le principe de l'égalité de traitement commande que l'administration traite de manière identique des situations dont les faits pertinents sont semblables au regard de la loi applicable (U. HÄFELIN/ G. MÜLLER, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich, 1998, pp. 99, 101; ATF 123 II 9, 11). Or, les faits pertinents dans le cas présent et celui DD 94'507 sont semblables au regard de l'OPB: le niveau d'immissions sonores est pareil, les deux parcelles sont situées dans la même zone et sont quasiment voisines. Pour ces raisons, le principe de l'égalité de traitement enjoint que les constructions litigieuses doivent être autorisées comme celle située au no 8, chemin de Mouille-Galand. Dans l'arrêt B. précité, le tribunal de céans a d'ailleurs tranché dans le même sens, soulignant que le principe de l'égalité de traitement avait été violé.

7. Il en découle que l'autorisation de construire doit être accordée et que le recours sera rejeté.

Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge des parties, une indemnité de CHF 1'500.- sera allouée à Mme T. et à M. T. A., à la charge de l'Etat de Genève (art. 87 LPA).

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 5 juillet 2002 par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 3 juin 2002;

au fond :

le rejette;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument;

alloue une indemnité de CHF

1'500.- à Mme T. et à M. T. A.;

dit que conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal fédéral; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire; il est adressé en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi;

communiqué le présent arrêt au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, à la commission cantonale de recours en matière de construction et à Me Siegrist, avocat des intimés.

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin, Schucani, Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy., juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste adj. : le vice-président :

M. Tonossi

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci