

CH_VB JAAC 54.11 vom 24. April 1989

Bundesverwaltung, 1989-04-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_54.11__

FR: CH_VB JAAC 54.11 du 24 avril 1989

IT: CH_VB JAAC 54.11 del 24 aprile 1989

Erwägungen

E. 1

- L'UFAC commette un eccesso negativo del potere d'apprezzamento quando rifiuta una deroga basandosi su preavvisi negativi dell'UFAFP e delle autorità cantonali, nonché su considerazioni generali senza esaminare le circostanze particolari del caso singola. - Concessioni di una deroga assortita di oneri da parte dell'autorità di ricorso dopo una ponderazione degli interessi in giuoco nell'esercizio del pieno potere d'esame. I A. X (recourant) désire construire une maison individuelle d'habitation et un garage pour lui-même et sa famille sur une parcelle appartenant depuis 30 ans à son père, parcelle sise sur la commune de Vernier en zone résidentielle, mais également en zone de bruit NNI B. De ce fait, il a introduit une demande de dérogation auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) le 6 juillet 1988. Cette parcelle débouche sur la limite entre la zone B et la zone C. La parcelle est située à proximité de la ligne d'envol des avions, de sorte qu'elle est souvent survolée par les avions au décollage (constatation de visu) et est particulièrement bruyante. Excepté le fait de sa situation en zone B, cette parcelle est, comme la vision locale l'a démontré, suffisamment grande pour y construire une maison d'habitation. Elle est entourée d'habitations individuelles où résident des familles avec enfants. Le père et le frère du recourant habitent également sur cette parcelle. Le père du recourant a conservé cette parcelle pour permettre à ses enfants d'y construire leur maison. Le recourant, ainsi que son épouse, ont habité la commune de Vernier et sont conscients des nuisances dues au bruit des avions, nuisances qu'ils jugent supportables. En outre, ils sont très attachés à cet endroit et à leur famille. En désirant construire sur cette parcelle, le recourant ne poursuit aucun intérêt spéculatif: vu la situation immobilière du canton de Genève, la possibilité de construire dans un autre endroit est très restreinte. Les limites de la zone B subissent un élargissement important au lieu dit «Le Signal» pour emprunter, conformément à l'art. 63 de l'O du 14 novembre 1973 sur la navigation aérienne (ONA, RS 748.01) et suite à la procédure de mise à l'enquête de ces zones, les lignes de terrain appropriées, telles que des routes, dans l'intérêt d'un aménagement local opportun. Selon les précisions de l'autorité intimée suite à la vision locale, cette limite a été déplacée pour donner acte à une requête de la commune de Vernier. Initialement, elle empruntait un tracé qui plaçait la parcelle de X en zone de bruit NNI C. B. Par décision du 3 octobre 1988, l'OFAC, faisant suite à un préavis négatif du Département cantonal des travaux publics et de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), a refusé d'octroyer à X une dérogation aux restrictions des droits fonciers découlant des plans de

E. 2

zones de bruit selon l'art. 62 al. 4 ONA pour lui permettre de construire une villa individuelle à son propre usage sur la parcelle en question, qui est la propriété de ses parents. C. En date du 1er novembre 1988, X a interjeté recours contre la décision de

l'OFAC; il en demande l'annulation avec suite de frais et dépens et requiert l'octroi d'une dérogation afin de lui permettre de construire sa villa sur cette parcelle. D. ... E. Dans ses observations du 5 décembre 1988, l'autorité intimée conclut au rejet du recours et au maintien de la décision attaquée estimant en particulier que les considérations développées par le recourant «sont de nature psychologique, affective même» et qu'«il ne fait pas de doute dans l'esprit du législateur que la promulgation de normes restreignant dans une certaine mesure les droits liés à la possession d'un bien-fonds dans un but relevant de l'intérêt général, plus particulièrement de la santé publique, puisse contrarier l'intérêt du particulier à disposer librement de leurs terrains». Dès lors, la décision attaquée «ne viole... en rien le but ou l'esprit de la législation relative aux zones de bruit des aéroports». Les autres arguments invoqués à l'appui de son mémoire seront repris en tant que besoin dans les considérants ci-après. F. L'OFEFP a pris position le 9 décembre 1988. Il conclut également au maintien de la décision attaquée motif pris qu'aucun intérêt prépondérant ne justifie l'octroi d'une dérogation. G. Pour sa part, le Département des travaux publics de la République et Canton de Genève s'est déterminé le 12 janvier 1989. Il parvient aux mêmes conclusions que les deux autorités précitées. Il souligne en particulier que «le département entend refuser toute autorisation de construire qui impliquerait la création de nouveaux logements en zone de bruit NNI B, pour n'admettre des dérogations que dans des cas de transformations de bâtiments existants n'entraînant aucun logement supplémentaire». ... II 1. et 2. (Questions formelles)

E. 3

Désignation Utilisation admissible Zone A - Agriculture - Entrepôts - Constructions et installations militaires - Bâtiments aéroportuaires Zone B - Utilisation selon zone A - Constructions industrielles et artisanales - Bâtiments commerciaux et bureaux insonorisés - Logements de concierge insonorisés Zone C - Utilisation selon les zones A et B - Bâtiments commerciaux et bureaux - Bâtiments d'habitation insonorisés - Bâtiments scolaires insonorisés. Aux termes de l'art. 62 al. 4 ONA, l'OFAC peut, après entente avec l'OFEFP, accorder une dérogation dans un cas d'espèce pour autant que des raisons importantes le justifient. «Il sied de relever en l'espèce que les bâtiments existant dans une zone de bruit ... lors du dépôt des plans ... peuvent continuer à être utilisés de la même manière que précédemment ... En d'autres termes, le Conseil fédéral a renoncé à la possibilité d'empêcher - comme le lui permettait l'art. 42 al. 1 let. b LNA - de continuer à utiliser un bâtiment préexistant qui ne serait plus compatible avec les normes du plan. Un certain parallèle s'est ainsi établi entre les let. a et b de l'art. 42 al. 1 LNA: aussi bien les restrictions du droit de bâtir dans la zone de sécurité, fondées principalement sur les exigences de la navigation aérienne, que les restrictions d'utilisation instituées par la zone de bruit, fondées principalement sur des motifs d'hygiène sociale, ne portent à conséquence que pour les projets de nouvelles constructions ou pour la modification de celles qui existent» (ATF non publié du 3 octobre 1984 dans la cause L. J. contre DFTCE, consid. 2 b). Demeurent réservées les dispositions de la législation fédérale sur l'environnement relatives aux immissions, aux mesures d'assainissement et aux mesures d'isolation acoustique. Dans la décision attaquée, l'autorité a estimé qu'aucune raison importante ne justifiait l'octroi d'une dérogation. Cette disposition renferme une notion juridique imprécise qui laisse une certaine marge d'appréciation à l'autorité chargée de l'octroi de la dérogation. Il convient dès lors d'examiner si l'autorité a abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant la dérogation demandée.

E. 4

régime entraîne pour lui une expropriation ou a pour lui des effets analogues à celle-ci» (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 3e éd., Bâle 1988, p. 386 et jurisprudence citée).

E. 5

Les restrictions à la propriété privée, fondées sur les art. 22quater et 24septies Cst. et résultant de l'entrée en vigueur des zones de bruit autour de l'aéroport de Genève-Cointrin conformément à la législation sur la navigation aérienne, répondent à des motifs d'intérêt public, en particulier la protection de la santé des populations avoisinantes (protection contre les nuisances dues au bruit des avions) et la promotion du bien-être de la population. Un des buts principaux des dispositions légales entrées en vigueur le 1er janvier 1974 (RO 1973 1738 ss; message du Conseil fédéral du 10 février 1971, FF 1971 I 287) sur les zones de bruit est «l'hygiène sociale: créer les bases légales permettant de soustraire à la construction - de maisons d'habitation notamment - les zones proches des aéroports en raison des bruits qu'entraîne l'exploitation de ces derniers (message p. 287 et 295 s.)» (ATF non publié du 3 octobre 1984 dans la cause L. J. contre DFTCE, consid. 2 b). Nous sommes en présence d'une restriction de bâtir qui se justifie par l'exigence sociale de ne pas exposer la population à des conditions d'habitation contraires à la salubrité publique (arrêt précité, consid. 2 c). Ainsi, le fait que la parcelle en question soit située en zone résidentielle villa et qu'elle appartienne à un propriétaire individuel n'est en principe pas pertinent. En effet, selon le Conseil fédéral (décision en matière de zones de bruit du 8 avril 1987, p. 54) «le plan de zones de bruit produit des effets juridiques identiques à un plan d'affectation. Par conséquent, en vertu de la force dérogatoire du droit fédéral, il ne sera plus possible de construire des bâtiments dans les zones de bruit A et B, quand bien même les parcelles touchées sont situées en zone résidentielle villa selon le droit cantonal». Ces restrictions à la propriété ne sont toutefois pas des restrictions d'utilisation absolues et totalement infranchissables à l'avenir (art. 43 al. 1er LNA et art. 62 al. 4 ONA).

E. 6

Selon l'art. 62 al. 4 ONA, l'OFAC peut, en accord avec l'OFEFP, admettre des utilisations dérogeant à celles prévues dans les trois zones de bruit «pour autant que des raisons importantes le justifient». L'octroi d'une dérogation revêt un caractère exceptionnel. Cette possibilité permet de corriger la trop grande rigueur de la loi: «Elle se justifie par le souci d'éviter une mise en oeuvre qui, par une trop grande rigidité, irait dans des circonstances particulières à l'encontre d'un intérêt public légitime ou frapperait des intérêts privés trop lourdement par rapport à la fin visée ... parfois, le principe de proportionnalité exige précisément du législateur qu'il prévoie des clauses «échappatoires» pour les cas d'une trop grande rigueur; ou, plus largement, la loi donnera à l'autorité la possibilité, dans certaines situations, de faire intervenir d'autres éléments de décision que ceux auxquels elle-même accorde une primauté de principe. Tel est le cas notamment en présence d'un régime draconien, s'il paraît vraisemblable que des situations particulières se présenteront, légitimées par référence à une liberté publique.» (Pierre Moor, Droit administratif, vol. 1, Berne 1988, p. 276, et jurisprudence citée). «Il peut se produire que, dans des circonstances exceptionnelles, l'intérêt d'une bonne justice ou le souci d'éviter des cas de rigueur manifestement non-voulus par le législateur imposent de ne pas appliquer une règle - notamment une interdiction - et d'accorder une autorisation qui déroge au régime généralement applicable... L'autorisation 5

doit être justifiée par un intérêt public ou un besoin privé très importants et spéciaux. Un intérêt purement privé ou purement fiscal de l'Etat n'y suffit pas. Elle ne doit, en outre, pas léser des intérêts publics importants.» (Knapp, op. cit., p. 246 et jurisprudence citée). In casu, une dérogation peut être accordée si elle repose sur des raisons importantes.

L'interprétation de cette notion juridique imprécise laisse une certaine liberté d'appréciation à l'autorité compétente. L'octroi d'une telle dérogation repose sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration. Celle-ci doit agir en respectant le sens et le but de la loi, les libertés publiques et les principes de l'activité administrative (Knapp, op. cit., p. 32). Ainsi, l'octroi de dérogation demeure l'exception en particulier pour éviter de vider de son contenu la norme générale: «L'administration ne peut créer, par une pratique excessivement large, un droit particulier pour les catégories d'exceptions... elle ne peut non plus faire de la clause dérogatoire lettre morte, en posant des conditions excessives.» (Moor, op. cit., p. 279).

Avant d'octroyer ou de refuser une dérogation, l'autorité se doit de procéder à un examen complet du cas particulier. Elle ne peut se contenter d'une application schématique. La possibilité de déroger prévue à l'art. 62 al. 4 ONA confère le droit et le devoir à l'autorité intimée d'adapter sa décision à une situation concrète (op. cit., p. 234). Cela nécessite de procéder à une pesée des intérêts en présence et de considérer l'individualité du cas en fonction des circonstances qui lui sont propres.

E. 7

La décision attaquée refusant l'octroi d'une dérogation s'appuie sur un avis négatif de l'OFEFP et un préavis négatif du Département des travaux publics de la République et Canton de Genève. Celui-ci a adopté une ligne restrictive afin de faire respecter les zones de bruit établies conformément au droit fédéral: «le département entend refuser toute autorisation de construire qui impliquerait la création de nouveaux logements en zone de bruit NNI B, pour n'admettre des dérogations que dans des cas de transformations de bâtiments existants n'entraînant aucun logement supplémentaire.» Il ajoute en outre que les circonstances particulières invoquées par le recourant «ne sauraient l'emporter sur l'intérêt public au respect des normes de zones de bruit établies dans l'intérêt général». Pour sa part, l'OFEFP interprète l'art. 62 al. 4 à la lumière de la législation sur l'environnement et en particulier de l'art. 31 de l'O du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41). Selon cette disposition, de nouvelles constructions ou des modifications notables de bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit ne pourront être entreprises que si les valeurs limites d'immissions, lorsqu'elles sont dépassées, peuvent être respectées «par des mesures de construction ou d'aménagement susceptibles de protéger le bâtiment contre le bruit ou la disposition des locaux à usage sensible au bruit sur le côté du bâtiment opposé au bruit». Si ces mesures 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». Du fait que la parcelle du recourant se trouve située en zone B, il y a lieu d'admettre que les valeurs limites d'immission sont dépassées et que des mesures au sens de l'art. 31 al. 1 OPB sont insuffisantes. Dès lors, du moment que l'autorité cantonale nie l'existence d'un intérêt prépondérant, il n'y a pas lieu d'octroyer une dérogation. 6

Outre ces deux avis négatifs, l'autorité intimée a retenu le fait que la parcelle se situait en zone B et qu'elle ne présentait aucune particularité par rapport aux autres parcelles de la zone B justifiant l'octroi d'une dérogation. Pour sa part, le recourant fait valoir la situation particulière de la parcelle, des intérêts privés (terrain de famille, attachement local), le

caractère non spéculatif de la démarche, l'accoutumance au bruit des avions, la difficulté de trouver une autre parcelle dans la région et la part d'arbitraire inhérente à la zonification.

E. 8

L'autorité intimée ne peut octroyer une dérogation qu'avec l'accord de l'OFEFP. A juste titre, elle peut également requérir l'avis des autorités cantonales. Même si l'avis de ces deux autorités est souvent déterminant, elle ne peut néanmoins s'abstenir d'examiner l'ensemble des circonstances propres à ce cas particulier, ce d'autant plus lorsque, comme dans le cas présent, les autorités consultées refusent une dérogation sur la base de considérations générales et schématiques: appartenance à la zone B, agrandissement ou modification de construction existante, peur du précédent, non-respect des valeurs limites d'émission du fait de la situation en zone B. Dans sa décision et dans ses observations, l'autorité intimée s'est contentée principalement d'arguments généraux relatifs à la situation de la parcelle du recourant en zone B et des conséquences d'une telle affectation. De l'étude du dossier, il ressort qu'elle n'a pas examiné l'ensemble des circonstances particulières à ce cas de façon à opérer une pesée des intérêts en présence en connaissance de cause. Dans le cadre de l'instruction d'un recours, l'autorité de céans jouit d'un libre pouvoir d'examen sur les questions de droit, de fait et de pouvoir discrétionnaire. Elle agira avec retenue lorsqu'une autorité cantonale a examiné de manière approfondie les conditions de lieu, en particulier si une expertise a été ordonnée (JAAC 45.44; JAAC 47.36). Lorsque cependant, comme en l'espèce, l'autorité intimée est une autorité fédérale, qu'elle n'a pas une connaissance plus étendue des conditions locales que celle de l'autorité de céans, qu'elle a, au demeurant, restreint son propre pouvoir d'examen en se basant principalement sur les avis de l'OFEFP et du Département des travaux publics et qu'en outre l'établissement des faits tel qu'il résulte de la décision attaquée n'a pas dispensé l'autorité de céans de procéder à une visite des lieux, il ne se justifie pas de s'écarter du principe du libre pouvoir d'examen susmentionné (ATF 108 Ib 181).

E. 9

Le Département des travaux publics préconise une application restrictive de la clause dérogatoire en particulier pour éviter le précédent et au nom de l'égalité de traitement. C'est pourquoi seule une dérogation pour une modification d'une habitation existante ou pour des projets d'intérêt public, tels que deux immeubles pour personnes âgées est envisageable à ses yeux. Ce point de vue ne peut être partagé par l'autorité de céans. En effet, comme déjà relevé, une dérogation est une autorisation exceptionnelle: selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une dérogation ne doit pas automatiquement être accordée, au nom de l'égalité de traitement, à tous ceux qui se trouvent dans une situation identique (ATF 100 Ia 51). Cela reviendrait à faire de l'exception la règle et à détourner le but et l'esprit de la loi. «Si l'autorité accorde une dérogation en fonction du caractère exceptionnel et en particulier d'une situation déterminée, elle se fonde par là-même sur des 7

différences objectives qui justifient un traitement discriminatoire (Moor, op. cit., p. 279). D'autre part, la terminologie imprécise de l'art. 62 al. 4 implique un examen objectif de chaque cas; il serait contraire à l'esprit de la disposition de prévoir au préalable et schématiquement l'octroi de dérogation. De même, autoriser des dérogations uniquement pour la modification d'habitations existantes ou pour la construction de logements d'intérêt public est par trop restrictif: en effet, les terres constructibles dans le canton de Genève se font rares et le fait que le recourant dispose d'une parcelle, appartenant à son père, sur

laquelle il pourrait construire une maison d'habitation individuelle pour son propre usage et à des fins non spéculatives est un élément qui, sans être déterminant, pourrait justifier l'octroi d'une dérogation, ce d'autant plus que le recourant a vécu sur cette parcelle, connaît les inconvénients et les nuisances dus à la proximité de l'aéroport et les accepte, les jugeant supportables. Encore faut-il que cet intérêt privé soit plus important que l'intérêt public tendant à protéger les populations voisines des aéroports des atteintes à leur santé dues au bruit des avions.

E. 10

L'institution de zones de bruit répond principalement à des motifs d'hygiène sociale. Cet intérêt public peut-il aller jusqu'à protéger l'administré contre lui-même? Une réponse affirmative s'imposerait si une interdiction absolue d'habiter avait été prononcée et si le recourant mettait la santé de tiers en danger (p. ex. construction d'habitation mise à la disposition de tiers) (André Grisel, *Traité de droit administratif*, tome I, Neuchâtel 1984, p. 341). Comme souligné dans le consid. 3 ci-dessus, le Conseil fédéral a renoncé à la possibilité d'empêcher de continuer à utiliser un bâtiment préexistant qui ne serait plus compatible avec les normes du plan. Ce faisant, il tient compte de la situation sur le plan du logement à Genève et admet implicitement que le bruit des avions ne nécessite pas une interdiction absolue d'habiter, pour autant que certaines conditions soient respectées, en particulier l'application de mesures d'isolation acoustique. En introduisant la possibilité de déroger à l'art. 62 al. 1 et 2 ONA, il confirme ce point de vue. D'autre part, en refusant la dérogation, l'autorité intimée n'empêche nullement le recourant d'habiter un logement dans la zone B, dans la mesure où il en trouve un disponible.

E. 11

Contrairement à l'opinion de l'OFEFP, le fait que la parcelle se trouve en zone B n'implique pas nécessairement que la construction envisagée ne respectera pas les valeurs limites d'immission. Ces valeurs n'ont par ailleurs pas encore été calculées et fixées pour les aéroports. Dès lors, l'art. 31 OPB est inapplicable dans une procédure de dérogation aux zones de bruit jusqu'à la détermination desdites valeurs. Par contre, les valeurs définies à l'art. 9 de l'O du DFTCE du 23 novembre 1973 concernant les zones de bruit des aéroports de Bâle-Mulhouse, Genève-Cointrin et Zurich (Ordonnance sur les zones de bruit, RS 748.134.2) sont applicables à la construction d'immeubles en zone de bruit. Dans la mesure où une dérogation est accordée, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire devra en tenir compte et éventuellement prescrire des mesures complémentaires.

E. 12

La parcelle en question se trouve en zone résidentielle selon le droit cantonal et est d'un rapport intéressant pour la construction d'une maison individuelle d'habitation. Elle est entourée d'autres maisons d'habitation de sorte qu'il est difficilement concevable d'y construire une entreprise, même de type artisanal, à l'exception éventuellement de bureaux. Elle se trouve à la limite entre les zones B et C, limite établie non seulement en fonction des valeurs d'immission à cet endroit, mais aussi dans l'intérêt d'un aménagement local opportun, conformément à l'art. 63 ONA, de sorte que, suivant l'aménagement local, la parcelle aurait pu se trouver en zone C (c'était le cas dans un avant-projet du plan de zones).

E. 13

Au vu de ce qui précède, il appert que l'autorité intimée n'a pas suffisamment tenu compte des circonstances particulières au cas d'espèce. L'intérêt privé à construire une maison d'habitation individuelle, ne comprenant qu'un appartement, pour un usage personnel et à des fins non spéculatives, sur une parcelle située à la limite entre la zone B et C ne met pas en cause l'intérêt public ayant présidé à l'instauration de zones de bruit en vue de protéger les populations voisines des aéroports contre les nuisances dues au bruit. Le maintien de l'interdiction de construire une maison d'habitation individuelle sur cette parcelle frapperait trop lourdement les intérêts du recourant par rapport aux fins visées par l'établissement des zones de bruit. Dès lors vu la particularité du cas d'espèce, vu la difficulté de disposer d'un terrain équivalent, vu l'attachement que porte X à cet endroit, vu que lui-même et sa famille jugent les nuisances dues au bruit des avions supportables, vu l'utilisation privative et individuelle de la construction envisagée, il se justifie d'octroyer une dérogation au sens de l'art. 62 al. 4 ONA pour la construction d'une habitation individuelle d'un appartement pour une famille. Toutefois, celle-ci doit être assortie des charges suivantes: - la construction envisagée devra être conforme aux exigences de l'art. 9 de l'O sur les zones de bruit précitées. - la construction devra être effectuée dans l'année suivant l'octroi du permis de construire. Demeurent en outre réservés les compétences cantonales en matière de droit de la construction: L'octroi de la dérogation n'équivaut pas à l'octroi du permis de construire. 9

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 54.11 - Décision du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie du 24 avril 1989 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1990 Année Anno Band 54 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 001 124 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.