

GE_GERICHTE ATA/448/2013 vom 30. Juli 2013

GE Cour de justice, 2013-07-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_448_2013

FR: GE_GERICHTE ATA/448/2013 du 30 juillet 2013

IT: GE_GERICHTE ATA/448/2013 del 30 luglio 2013

Erwägungen

E. 12

septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2)

A l'origine, la décision de refus d'autorisation de construire litigieuse consistait dans un refus conservatoire prononcé en application de l'art. 13B LaLAT.

Selon cette disposition, lorsque l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol paraît nécessaire, à l'effet de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements public, le département peut refuser une autorisation de construire sollicitée en vertu de l'art. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (al. 1). Il ne peut s'écouler plus de deux années entre la décision de refus et l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol, la mise à l'enquête du projet devant intervenir dans les 12 mois à compter de la décision de refus. A défaut, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur (al. 2).

Le motif tiré de la contradiction entre le projet de construction de la recourante et celui consistant dans la création d'une zone de développement industrielle et artisanale notamment sur la parcelle en cause (MZ 29'730-540) a, en l'espèce, perdu sa légitimité en cours de procédure, puisque ce second projet n'a pas été adopté par le Grand Conseil dans les deux ans suivant la décision querellée.

- 15/23 - A/360/2011

La question de savoir si le département a volontairement tardé à statuer sur la requête en autorisation de construire, pour mieux repousser le dies a quo du délai de deux ans prévu par l'art. 13B al. 2 LaLAT et procéder, ce faisant, à une application abusive de cette disposition, peut ainsi souffrir de demeurer indécise.

Le propriétaire de la parcelle n° 3'440 ayant repris la libre disposition de son terrain à compter du 3 janvier 2013, il reste à déterminer si l'autorisation de construire requise doit désormais être octroyée ou si, comme le soutient le département, la décision de refus du 3 janvier 2011 doit être confirmée en raison de la non-conformité des constructions envisagées à la législation sur la protection de l'environnement. 3) a. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT – RS 700) soumet l'octroi d'une autorisation de construire à la condition que la construction ou l'installation soit conforme à la zone et que le terrain soit équipé (art. 22 al. 2 LAT). Elle réserve par ailleurs les autres conditions posées par le droit fédéral et le droit cantonal (art. 22 al. 3 LAT).

b. La législation fédérale sur la protection de l'environnement fixe des conditions supplémentaires à l'octroi d'une autorisation de construire dans les zones affectées par le

bruit. Selon l'art. 22 al. 1 LPE, les permis de construire de nouveaux immeubles destinés au séjour prolongé de personnes ne seront délivrés, sous réserve de l'al. 2, que si les VLI ne sont pas dépassées. Dans le cas contraire, les permis de construire ne seront délivrés que si les pièces ont été judicieusement disposées et si les mesures complémentaires de lutte contre le bruit qui pourraient encore être nécessaires ont été prises (art. 22 al. 2 LPE).

c. La disposition est précisée à l'art. 31 al. 1 OPB dans les termes suivants : lorsque les valeurs limites d'immission 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 : a. la disposition des locaux à usage sensible au bruit sur le côté du bâtiment opposé au bruit ; ou. b. des mesures de construction ou d'aménagement susceptibles de protéger le bâtiment contre le bruit.

Si les mesures fixées à l'al. 1 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, à teneur de l'art. 31 al. 2 OPB.

- 16/23 - A/360/2011

Sont notamment des locaux à usage sensible au bruit les pièces d'habitations, à l'exclusion des cuisines sans partie habitable, des locaux sanitaires et des réduits (art. 2 al. 6 let. a OPB).

d. Le DS II vaut en principe dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques (art. 43 al. 1 let. b OPB). Il s'applique à la parcelle en cause, située en 5ème zone villa, en vertu du plan d'affectation spécial n° 29'343 du 6 mai 2009. En matière de bruit du trafic aérien, les VLI sont celles fixées dans l'annexe 5 de l'OPB, à savoir 60 dB(A) de 6h à 22h, 55 dB(A) de 22h à 23h et 50 dB(A) de 23h à 24h et de 5h à 6h. La possibilité de déclassement d'un degré offerte par l'art. 43 al. 2 OPB doit être utilisée avec retenue et n'entre en considération que pour des secteurs restreints largement exposés au bruit, dont l'affectation n'est pas susceptible d'être modifiée et pour lesquels il n'existe pas de perspectives concrètes d'assainissement de l'installation bruyante (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_196/2008 du 13 janvier 2008 consid. 2.2 et les références citées). Elle ne pourrait trouver application en l'espèce, puisque le secteur de la zone 5 en cause, soit celui exposé au bruit des avions, est étendu et pourrait être affecté à d'autres usages que l'habitation, comme l'atteste le projet de modification des limites de zones MZ 29'730-540.

e. Les immissions du bruit des avions sont en principe déterminées par des calculs effectués conformément à l'état admis de la technique (art. 38 al. 2 OPB). Pour les bâtiments, les immissions de bruit seront mesurées au milieu de la fenêtre ouverte des locaux à usage sensible au bruit, celles des avions pouvant également être déterminées à proximité des bâtiments (art. 39 al. 1 OPB).

f. Les mesures de construction ou d'aménagement visées par l'art. 31 al. 1 let. b OPB sont celles qui permettent de respecter les VLI au milieu des fenêtres ouvertes des pièces destinées à un usage sensible au bruit. Elles ne sont habituellement pas aptes à protéger un bâtiment contre le bruit des avions. Lorsqu'elles s'inspirent des moyens de protection contre le bruit routier (création de balcons ou d'avant-toits, aménagement d'impostes au-dessus des fenêtres sur les façades sensibles, installation de système de ventilation

permettant d'aérer les pièces sans ouvrir les fenêtres, pose de revêtements non réverbérants sur le sol des terrasses, etc.), les solutions proposées ne permettent généralement pas de lutter efficacement contre le bruit aérien qui se disperse de manière diffuse (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_451/2010 du 22 juin 2011 consid. 5 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_196/2008 du 13 janvier 2009 consid. 2.4 ; ATA/126/2008 du 18 mars 2008 consid. 9 ; ATA/546/2005 du 16 août 2005 consid. 8 ; WOLF, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2000, ad. Art. 22, n. 29; A. GRIFFEL / H. RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2ème éd., 2011, ad art. 22, n. 6). Dans un arrêt concernant la prévisibilité des immissions excessives dues au bruit du trafic aérien de l'aéroport de Zurich, le Tribunal fédéral a toutefois

- 17/23 - A/360/2011 rappelé la nécessité de prendre des mesures de protection contre le bruit des avions, reconnaissant que celles-ci pouvaient être efficaces (ATF 136 II 263 = JdT 2011 I 418 consid. 8.1 et 8.2).

g. L'art. 31 al. 2 OPB prévoit une exception au principe du respect des VLI lorsque l'édification d'un bâtiment présente un intérêt prépondérant. Pour qu'un permis de construire soit délivré, alors que les VLI sont dépassées, l'intérêt à la construction doit être plus important que celui de la protection contre le bruit extérieur (ATA/546/2005 précité consid. 9a et les références citées). L'octroi d'une autorisation de construire fondée sur cette disposition dépend en effet de la pesée des intérêts en présence et requiert un intérêt à réaliser la construction projetée primant celui des futurs occupants à être protégés contre le bruit extérieur. Cet intérêt peut être public ou privé, l'intérêt du propriétaire à pouvoir utiliser sa parcelle conformément à l'affectation de la zone dans laquelle elle se trouve, n'étant toutefois pas suffisant à lui seul, puisqu'il reviendrait à accorder dans tous les cas une autorisation (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_196/2008 précité consid. 2.5). Un intérêt public prépondérant à la délivrance de l'autorisation de construire doit en principe exister (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_451/2010 précité consid. 5).

Dans cette pesée des intérêts, il convient de considérer la destination de la zone dans laquelle prendrait place le projet et l'importance quantitative du dépassement des VLI. Les valeurs d'alarme doivent en particulier être observées. L'autorité doit tenir compte de la possibilité de déclasser la parcelle d'un degré de sensibilité au bruit en application de l'art. 43 al. 2 OPB. Des motifs d'aménagement du territoire peuvent également entrer en considération, notamment lorsque le terrain concerné constitue un espace non bâti dans un quartier déjà construit (en d'autres termes une « brèche dans le milieu bâti » ; ATF 134 II 152 du 14 avril 2008 consid. 11.1) et qu'à cet endroit, la création de nouveaux logements répond à un impératif d'urbanisme. De même, des considérations liées à la protection des sites ou du patrimoine peuvent justifier l'application de l'art. 31 al. 2 OPB (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_196/2008 précité consid. 2.5).

La notion de « brèche dans le milieu bâti » est issue de l'art. 15 let. a LAT (terrains déjà largement bâtis). Elle se réfère à des surfaces non bâties de peu d'importance, adjacentes aux constructions, en règle générale déjà équipées, comprises dans un milieu bâti, contribuant à la qualité de ce milieu et empreintes dans les constructions existantes (A. FLÜCKIGER / S. GRODECKI, in Commentaire LAT, 2009, ad. art. 15, p. 35, n. 90 et la jurisprudence citée). Ces brèches sont formées de quelques parcelles non bâties situées directement à la limite du territoire construit et qui, dans la règle, sont équipées et d'une surface relativement faible. Le périmètre doit apparaître de manière cohérente au milieu bâti et en partager les qualités (E. BRANDT / P. MOOR, in Commentaire LAT,

- 18/23 - A/360/2011 2009, ad art. 18, p. 4, n. 5 et les références citées). La réalisation de logements visant à combler une brèche dans le milieu bâti ne constitue pas à lui seul un intérêt prépondérant au sens de l'art. 31 al. 2 OPB. Cet élément doit au contraire être mis en balance avec l'importance du dépassement des VLI et l'intérêt de la population à ne pas être exposée à un bruit dépassant les normes (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_451/2010 précité consid. 5.7 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_196/2008 précité consid. 2.6 ; ATA/545/2005 précité consid. 9 ; ATA/126/2008 précité consid. 10). Le département dispose d'un important pouvoir d'appréciation dans l'octroi d'une dérogation fondée sur l'art. 31 al. 2 OPB dont les autorités de recours doivent tenir compte lorsqu'elles sont appelées à revoir l'application de cette disposition (Ibid).

h. En matière d'isolation acoustique des nouveaux bâtiments, les exigences renforcées de la norme SIA 181 sont notamment applicables pour lutter contre le bruit des aéroports civils où circulent de grands avions (art. 32 al. 1 OPB). Lorsque les VLI sont dépassées et que les conditions fixées à l'art. 31 al. 2 OPB sont remplies pour l'attribution d'un permis de construire, les exigences posées en matière d'insonorisation des éléments extérieurs doivent être renforcées dans une mesure appropriée (art. 32 al. 2 OPB). 4.

Selon le cadastre des immissions du bruit du trafic aérien élaboré par l'OFAC en mars 2009, les valeurs d'exposition au bruit à la hauteur du projet dépassent les VLI du DS II de +4 à +5 dB(A), de jour comme de nuit.

Dans son préavis du 10 juin 2009, le SPBR a toutefois relevé le fait que le projet avait été conçu de manière à répondre à cette contrainte de bruit par une typologie complètement adaptée (pièces disposées sur la façade opposée aux trajectoires des avions). Supputant qu'une diminution des valeurs d'exposition au bruit puisse en résulter, ce service a exigé un rapport d'un expert acousticien, ainsi qu'un calcul des performances acoustiques de la composition des matériaux attestant du respect de la norme SIA 181.

Dans son préavis du 24 juillet 2009, le SPBR a considéré que le projet ne pourrait être autorisé qu'en application de la dérogation prévue par l'art. 31 al. 2 OPB et s'y est déclaré défavorable. Préalablement, il a une nouvelle fois relevé que les plans du projet avaient été conçus de manière à répondre au bruit du trafic aérien par une typologie « complètement » adaptée et que les exigences accrues de la norme SIA 181 quant à l'enveloppe du bâtiment étaient respectées. Il ne s'est toutefois pas déterminé expressément sur les calculs et conclusions présentés par l'expert acousticien de la recourante dans son rapport du 3 juillet 2009.

Or, ces calculs et conclusions militent pour l'octroi d'une autorisation de construire délivrée non pas en application de la dérogation prévue par l'art. 31 al. 2 OPB, mais au contraire fondée sur l'art. 31 al. 1 let. a OPB. Suite à des mesures effectuées sur une autre villa, en champ libre et dans l'embrasement des

- 19/23 - A/360/2011 fenêtres situées sur la façade abritée du bruit, cet expert a en effet considéré que la disposition des locaux à usage sensible au bruit (le séjour, la cuisine et les trois chambres de chacune des villas selon les plans timbrés le 20 mai 2009) sur la façade opposée aux trajectoire des avions entraînerait, pour le projet querellé, une atténuation sensible du bruit de l'ordre de 6,5 dB et permettrait ainsi de respecter les VLI du DS II.

Le SPBR n'a pas motivé les raisons pour lesquelles ces mesures, effectuées à titre de comparaison par l'expert sur une villa de la commune de Bellevue pour attester du respect

des VLI dans le projet en cause, ne seraient pas pertinentes ou exactes. Dans ces conditions, il est difficile de trancher la question de savoir si le projet de construction litigieux respecte bien les exigences posées par l'art. 31 al. 1 OPB et doit, partant, être autorisé en application de cette disposition.

La question, dont la résolution fait appel à des compétences techniques, souffrira néanmoins de demeurer indécise en raison de ce qui suit. 5.

En persistant dans son refus de l'autorisation requise au motif que les VLI du DS II étaient dépassées sur la parcelle n° 3'440, le département a implicitement refusé de mettre la recourante au bénéfice de la dérogation prévue par l'art. 31 al. 2 OPB. Il a jugé que l'intérêt à la protection contre le bruit était en l'espèce prépondérant par rapport au droit de propriété de la parcelle n° 3'440 conformément à son affectation en zone 5.

La parcelle n° 3'440 se trouve dans un secteur fortement exposé au bruit, puisque les VLI sont dépassées de 4 à 5 dB(A) entre 5h et 24h selon le cadastre de bruit pertinent. Ce dépassement ne peut pas être qualifié de faible, tant dans son ampleur que dans sa durée. La disposition particulière des locaux à usage sensible au bruit dans les villas querellées permet toutefois d'escompter un dépassement effectif de moindre ampleur, comme l'a admis le SPBR dans son préavis du 10 juin 2009 et l'ont confirmé les mesures effectuées par l'expert de la recourante sur un bâtiment se trouvant dans une situation comparable. Un soin particulier a été apporté à l'isolation de l'enveloppe des futures villas qui respectent les exigences renforcées de la norme SIA 181/2006.

L'autorisation de construire a été requise pour des constructions strictement privées, comportant trois nouveaux logements ce qui constitue aussi un intérêt public important en cette période de pénurie notoire de logements dans le canton. Elle porte sur une parcelle qui ne répond pas stricto sensu à la définition de « brèche dans le milieu bâti », mais qui est adjacente à des biens-fonds où d'autres villas ont été construites au nord, au sud et à l'est. Le projet querellé s'inscrit en effet dans un groupe de bâtiments qui fait figure d'enclave bâtie au milieu de plus vastes parcelles non construites de la zone 5. Or, le président du département a bien donné des assurances au propriétaire sur les conséquences de cette situation

- 20/23 - A/360/2011 géographique particulière, dont la recourante peut légitimement se prévaloir, en application du principe de la bonne foi. 6.

Découlant directement de l'art. 9 Cst. 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 137 I 69 consid. 2.5.1 ; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 ; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; Arrêts du Tribunal fédéral 2C_1023/2011 du 10 mai 2012 consid. 5 ; 2C_892/2011 du 17 mars 2012 consid. 6.1). Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment

où la promesse a été faite (Arrêts précités ; ATA/398/2012 du 26 juin 2012 consid. 8 ; ATA/358/2012 du 5 juin 2012 ; G. MULLER/U. HÄFELIN/ F.UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2010, 6ème éd., p. 140ss ; A. AUER/ G. MALINVERNI/ M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Berne 2006, Vol. 2, 2ème éd., p. 546, n. 1165ss ; P. MOOR, Droit administratif, Berne 1994, Vol. 1, 2ème éd., p. 430, n. 5.3.2.1).

Dans son courrier du 19 septembre 2008, le chef du département a en l'espèce déclaré que ce dernier considérait le groupe de bâtiments dans lequel s'inscrivait la parcelle n° 3'440 comme une enclave bâtie susceptible d'être assimilée à un hameau. Il a ajouté que « dans cette mesure, la jurisprudence relative à l'octroi d'une dérogation en cas de brèche du milieu bâti pourrait être étendue à la situation de [cette] parcelle, si, bien entendu, un projet [présentant] des solutions d'isolation acoustique acceptables et [remplissant] toutes les autres conditions légales applicables [était déposé] ». Il s'est donc concrètement engagé envers le propriétaire de la parcelle en cause à assimiler celle-ci à une brèche dans le milieu bâti, afin qu'elle puisse bénéficier de la dérogation prévue par l'art. 31 al. 2 OPB, sous réserve que des conditions d'isolation acoustique satisfaisantes soient proposées. Donnée alors que le propriétaire avait essuyé un premier refus d'autorisation de construire lié aux contraintes de bruit et tentait depuis lors d'obtenir une indemnisation pour expropriation matérielle, cette promesse ne pouvait être comprise que comme la garantie d'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 31 al. 2 OPB pour tout projet offrant, comme celui élaboré en l'espèce, des solutions d'isolation acoustique efficaces. Elle est à l'origine de la promesse de vente et d'achat conclue entre le propriétaire et la recourante, laquelle est

- 21/23 - A/360/2011 parfaitement fondée à s'en prévaloir, dans la mesure où M. Ludi lui a donné tous pouvoirs pour déposer auprès du département la demande en autorisation de construire querellée (cf. art. 10 de la promesse d'achat et de vente du 22 décembre 2008). Même en tant que professionnel de l'immobilier, la recourante ne pouvait en outre pas comprendre le courrier du 19 septembre 2008 autrement que comme une assurance d'octroi de la dérogation prévue par l'art. 31 al. 2 OPB en cas de solutions d'isolation acoustique satisfaisantes, raison pour laquelle elle a investi plus de CHF 52'000.- dans l'élaboration de son projet. Enfin, la législation en matière de protection contre les nuisances causées par le trafic aérien n'a pas été modifiée depuis que cette assurance a été donnée par le chef du département, de sorte que ce dernier ne peut pas s'en départir pour pallier le fait que son projet de modification des limites de zones n'a pas abouti dans l'intervalle.

Dans ces circonstances, l'intérêt public à ce que l'autorité agisse dans le respect du principe de la bonne foi, l'intérêt financier de la recourante à la réalisation du projet, comme l'intérêt du propriétaire à ne pas voir les droits à bâtir de sa parcelle durablement paralysés sans compensation financière correspondante, doivent être considérés comme prépondérants par rapport à l'intérêt public à la protection des futurs habitants, qui a été, au demeurant, dûment pris en compte par les concepteurs du projet grâce à une disposition parfaitement adaptée des locaux à usage sensible au bruit et à une isolation acoustique de l'enveloppe des bâtiments de très bonne qualité.

Les conditions d'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 31 al. 2 OPB sont ainsi remplies et l'autorisation de construire requise par la recourante doit être délivrée par le département, s'agissant d'un projet conforme à la zone 5 et qui a, pour le reste, recueilli des préavis favorables. 7.

Le recours sera, en conséquence, admis. Malgré l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge du département (art. 87 al.1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 2'500.- sera allouée à la recourante à charge de l'Etat de Genève, l'intéressée y ayant conclu (art. 87 LPA).

* * * * *

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