

GE_GERICHTE ATA/554/2022 vom 24. Mai 2022

GE Cour de justice, 2022-05-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_554_2022

FR: GE_GERICHTE ATA/554/2022 du 24 mai 2022

IT: GE_GERICHTE ATA/554/2022 del 24 maggio 2022

Erwägungen

E. 12

al. 1 let. a et al. 2 LPE).

Pour l'évaluation des effets nocifs ou gênants, le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immission (art. 13 al. 1 LPE). Selon l'art. 15 LPE, les valeurs limites d'immissions s'appliquant au bruit et aux vibrations sont fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être. Lorsque les valeurs limites d'exposition font défaut, l'autorité d'exécution évalue les immissions de bruit au sens de l'art. 15 LPE en tenant compte des art. 19 et 23 LPE (ATF 147 II 319 consid. 11.1).

c. Selon l'art. 22 LPE afférent aux permis de construire dans les zones affectées par le bruit, 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 (al. 1) ; si les VLI sont dépassées, les permis de construire de nouveaux immeubles destinés au séjour prolongé de personnes 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 (al. 2).

Cette disposition est précisée à l'art. 31 al. 1 OPB dans les termes suivants : lorsque les VLI 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 (let. a) ; ou des mesures de construction ou d'aménagement susceptibles de protéger le bâtiment contre le bruit (let. b).

À teneur de l'art. 31 al. 2 OPB, si les mesures fixées à l'al. 1 ne permettent pas de respecter les VLI, 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.

L'octroi d'une autorisation de construire fondée sur cette disposition dépend d'une pesée des intérêts en présence et requiert un intérêt à réaliser la construction

- 15/22 - A/2903/2020 projetée qui prime celui des futurs occupants à être protégés contre le bruit extérieur (arrêts du Tribunal fédéral 1C_704/2013 et 1C_742/2013 du

E. 17

septembre 2014 consid. 6.2). L'intérêt du propriétaire à pouvoir utiliser sa parcelle de manière conforme à l'affectation de la zone ne peut pas être retenu comme suffisant car il reviendrait à accorder dans tous les cas une autorisation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_704/2013 et 1C_742/2013 du 17 septembre 2014 consid. 6.2 ; ATA/1088/2016 précité). Cette disposition implique en outre un important pouvoir d'appréciation de la part des

autorités cantonales (arrêt du Tribunal fédéral 1C_196/2008 du 13 janvier 2009 consid. 2.6 ; ATA/1088/2016 du 20 décembre 2016 consid. 5 et les références citées).

d. Conformément à l'art. 2 al. 6 OPB, les locaux dont l'usage est sensible au bruit sont : a. les pièces des habitations, à l'exclusion des cuisines sans partie habitable, des locaux sanitaires et des réduits ; b. les locaux d'exploitations, dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée ; en sont exclus les locaux destinés à la garde d'animaux de rente et les locaux où le bruit inhérent à l'exploitation est considérable.

e. En application de l'art. 43 al. 1 let. b OPB, le DS II – applicable aux parcelles concernées – vaut 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. S'agissant du bruit causé par l'ensemble des petits aéronefs et des grands avions, les VLI autorisées en DS II sont de 60 dB(A) pour la journée (de 6 heures à 22 heures), 55 dB(A) de 22 heures à 23 heures et 50 dB(A) de 23 heures à 6 heures (art. 22 de l'annexe 5 à l'OPB).

f. En vertu de l'art. 38 OPB, les immissions de bruit sont déterminées sous forme de niveau d'évaluation L_r ou de niveau maximum L_{max} sur la base de calculs ou de mesures (al. 1) ; les immissions de bruit des avions sont en principe déterminées par calcul ; les calculs doivent être effectués conformément à l'état admis de la technique ; l'OFEV recommande des méthodes de calcul appropriées (al. 2) ; les exigences en matière de modèles de calcul et d'appareils de mesure seront conformes à l'annexe 2 (al. 3).

g. L'autorité d'exécution détermine les immissions de bruit extérieur dues aux installations fixes ou ordonne leur détermination si elle a des raisons de supposer que les valeurs limites d'exposition en vigueur sont déjà ou vont être dépassées (art. 25 al. 1 2ème phr. LPE et 36 al. 1 OPB). Selon la jurisprudence, cela suppose une appréciation anticipée de la situation. Les exigences de vraisemblance d'un tel dépassement ne doivent pas être trop strictes. Un pronostic de bruit s'impose ainsi lorsqu'un dépassement des valeurs de planification ne peut être exclu en l'état actuel des connaissances (arrêt du Tribunal fédéral 1C_656/2018 et 1C_27/2019 du 4 mars 2020 consid. 7.2.1 et les références citées).

- 16/22 - A/2903/2020

En particulier pour les aéroports, l'autorité d'exécution consigne dans un cadastre (cadastre de bruit) les immissions de bruit déterminées selon l'art. 36 OPB (art. 37 al. 1 OPB). Selon l'art. 37 al. 2 OPB, les cadastres de bruit indiquent l'exposition au bruit déterminée (let. a), les modèles de calcul utilisés (let. b), les données d'entrée pour le calcul du bruit (let. c), l'affectation des territoires exposés au bruit selon le plan d'affectation (let. d), les degrés de sensibilité attribués (let. e), les installations et leurs propriétaires (let. f), le nombre de personnes concernées par des immissions de bruit supérieures aux valeurs limites d'exposition en vigueur (let. g). L'autorité d'exécution veille à ce que les cadastres soient contrôlés et rectifiés (art. 37 al. 3 OPB).

Le cadastre de bruit n'est pas soumis à une procédure d'opposition, mais est consultable en tout temps. Il ne constitue donc pas une décision ou un plan directement attaquant, mais tient lieu d'instrument de travail, de base de décision ; il est qualifié de plan décrivant une situation de fait territorialisée. Le cadastre ne constitue en tous les cas pas une base permettant de fixer de manière décisive le niveau de bruit existant ; celui-ci est toujours

susceptible d'une réévaluation, que ce soit sur l'initiative d'un particulier mettant en œuvre une expertise, ou de l'autorité, lorsque les circonstances lui permettent de considérer que la situation s'est modifiée (art. 37a OPB). Même l'art. 37 al. 3 OPB n'a pas de portée juridique permettant de fonder des restrictions à la propriété, dès lors qu'il n'est pas sujet à opposition ou recours. Le cadastre de bruit n'a donc pas de portée juridique en tant que tel ; en revanche, s'il est intégré à une décision, dont il constitue le fondement des mesures ou des restrictions à la propriété qui en découleront, il s'agit d'un élément susceptible de recours. Du point de vue de ses effets, le cadastre de bruit doit être ainsi rapproché de l'ordonnance administrative, liant les autorités sur certains points, mais ne les dispensant pas d'un réexamen dans chaque situation individuelle, ce qui résulte déjà de son caractère évolutif (Anne-Christine FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement - Le système - Les particularités liées à l'aménagement du territoire, 2002, n. 6.6.1.2 p. 93 s. ; ATF 126 II 522 consid. 49).

Le Tribunal fédéral a confirmé et précisé cette jurisprudence dans son ATF 130 II 394 (consid. 7.4), lequel a été repris par le Tribunal administratif fédéral dans son arrêt 2011/19 du 10 décembre 2009 (consid. 55.3). Examinant la question de l'établissement du cadastre des nuisances sonores de l'aéroport de Zurich en lien avec la compétence de l'OFAC à cette fin fondée sur l'art. 25 al. 1 let. d de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique du 23 novembre 1994 (OSIA - 748.131.1 ; abrogé selon la modification du 17 octobre 2018, entrée en vigueur le 1er janvier 2019, RO 2018 3849), il a notamment rappelé que le cadastre du bruit a le caractère d'un inventaire. Il peut certes être consulté par tout un chacun (sous réserve de secrets de fabrication et d'affaires, ainsi que d'autres intérêts prépondérants contraires). Toutefois, il n'existe ni procédure de mise à l'enquête ni procédure de protection juridique en rapport avec son établissement,

- 17/22 - A/2903/2020 de sorte que le cadastre du bruit ne peut prétendre à aucun effet contraignant pour les propriétaires fonciers, notamment en ce qui concerne la délimitation et l'équipement de zones à bâtir ou l'octroi de permis de construire. Ainsi, dans le cas soumis, lors de l'approbation du règlement d'exploitation définitif de l'aéroport de Zurich, l'OFAC devrait vérifier le cadastre du bruit de celui-ci et le corriger si nécessaire (cf. également Beatrice WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Allgemeine Grundlagen, 2017, nos 347 et 475 p. 141 et 190).

Dans son arrêt 1C_605/2017 du 8 octobre 2018, le Tribunal fédéral a confirmé sa jurisprudence, en rappelant qu'en matière d'expropriation matérielle, le point de départ de la prescription est la date de l'entrée en vigueur de la restriction définitive au droit de propriété. En d'autres termes, le dies a quo du délai de prescription correspond à la source de l'inconstructibilité de la parcelle, soit à l'entrée en vigueur du plan ou de la norme qui cause la restriction du droit de bâtir (consid. 3.2). Ainsi, dans le cas d'espèce, c'était à partir de la date de l'entrée en vigueur de la deuxième version de l'annexe 5 OPB, que l'interdiction de construire des logements sur les parcelles en cause déployait un effet concret et opposable aux propriétaires (consid. 3.4). Préalablement, le Tribunal fédéral avait retenu que le cadastre 2009 ne pouvait être opposé au propriétaire, dans la mesure où ce document ayant été publié en mars 2009, l'intéressé ne pouvait en avoir connaissance le 1er mai 2000. Le fait que le cadastre 2009 mentionnait les données de trafic réelles enregistrées durant l'année 2000 était irrelevant (consid. 2.2).

h. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de préciser que les valeurs limites d'immissions sont fixées dans des annexes à l'OPB, en fonction de la source de bruit. Pour le bruit des

aérodromes civils, la fixation des valeurs limites est intervenue assez tardivement (à l'occasion d'une modification de l'OPB en 2001). Depuis lors, les conséquences de l'application des art. 22 LPE et 31 OPB sur les terrains en zone à bâtir dans les environs de l'AIG sont en principe assez claires. Dans une zone à vocation exclusivement résidentielle, cela peut rendre impossible la construction des bâtiments prévus par le plan d'affectation (ATF 132 II 475 consid. 2.4).

i. Amenée à se prononcer sur un refus du département de délivrer une autorisation de construire portant sur la construction de trois villas en zone 5 sur une parcelle située à Vernier dans la zone d'approche et de décollage de l'AIG, la chambre de céans l'a invalidé. Vu les préavis du SABRA envisageant une dérogation fondée sur l'art. 31 al. 2 OPB et la typologie adoptée conforme à la norme SIA 181/2006, l'octroi d'une autorisation de construire délivrée sur la base de l'art. 31 al. 1 let. a OPB pouvait être envisagé. Compte tenu de la disposition particulière des locaux à usage sensible au bruit dans les villas concernées permettant d'escompter un dépassement effectif de moindre ampleur des VLI, de mesures effectuées par l'expert de la propriétaire, du soin particulier apporté à l'isolation de l'enveloppe des futures villas respectant les exigences renforcées de

- 18/22 - A/2903/2020 la norme SIA 181/2006, l'intérêt public important à la construction de logements supplémentaires en période de pénurie et la situation du projet litigieux (bien que celui-ci ne réponde pas stricto sensu à la définition de « brèche dans le milieu bâti ») et le principe de la bonne foi, les conditions de l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 31 al. 2 OPB étaient remplies (ATA/448/2013 du 30 juillet 2013).

Ultérieurement, la chambre de céans a précisé que cette jurisprudence était liée aux conditions particulières du cas précité, tenant à une application de l'art. 31 al. 2 OPB, du principe de la bonne foi et d'une pondération des intérêts publics et privés en présence. En l'occurrence, vu la forte exposition des parcelles concernées au bruit, avec d'importants dépassements des VLI et des inconvénients graves qui pouvaient en résulter pour les futurs occupants, la protection de leur santé constituait un intérêt public prépondérant (ATA/952/2016 du 8 novembre 2016 partiellement confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_558/2016 du 26 octobre 2017, retenant une violation du droit d'être entendu des recourants). Par la suite, elle a rappelé que l'intérêt public à la construction de logements et l'intérêt privé des recourants à loger leurs enfants sur une parcelle dont ils étaient propriétaires ne pouvaient pas primer, compte tenu de l'importance des dépassements des VLI, l'intérêt des futurs occupants à être protégés contre le bruit extérieur. L'évolution de la pratique du département dans l'application de l'art. 31 al. 2 OPB reposait sur des motifs sérieux et objectifs. Ceux-ci justifiaient une analyse plus stricte dans l'évaluation des intérêts en présence, de même que la volonté d'appliquer de manière stricte le droit fédéral et le PDCn 2030, en donnant un poids prédominant à la protection de la santé des éventuels habitants (ATA/1088/2016 du 20 décembre 2016).

Dans son arrêt ATA/781/2020 du 18 août 2020 portant sur la construction de deux villas jumelées sur des parcelles sises à C_____ dans l'axe de la piste de l'AIG (confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1C_526/2020 du 18 août 2020), la chambre de céans a, à titre préalable, considéré qu'il n'y avait pas lieu d'entendre les recourants sur les questions des nouvelles courbes de bruit et de la constructibilité de la rive droite au regard du PDCn, celles-ci n'ayant pas encore été adoptées. Au fond, s'agissant de l'application de l'art. 31 OPB, les mesures constructives prévues en vue de « briser le bruit » ne permettaient pas de retenir que l'orientation des ouvertures sur certaines façades était opposée à la source du

bruit, ni que les limites dans l'environnement immédiat de la construction étaient respectées. Une demande d'autorisation de construire en procédure accélérée n'étant ouverte en zone 5 que si aucune dérogation n'était nécessaire, il n'y avait pas lieu d'examiner l'argument relatif à la « brèche dans le milieu bâti ».

Dans son arrêt ATA/384/2021 du 30 mars 2021 (consid. 7c), la chambre de céans a retenu que depuis l'adoption, le 20 septembre 2013, du PDCn 2030, la fiche A20 indiquait que pour les zones à bâtir existantes, lorsque les VLI DSII étaient dépassées, les secteurs seraient affectés à de la mixité avec une large

- 19/22 - A/2903/2020 majorité d'activités et/ou à des équipements sans locaux à usage sensible au bruit. Depuis l'adoption en avril 2019 de la première mise à jour du PDCn 2030, celui-ci précisait dans la fiche A20 que, dans le cas d'une ou plusieurs parcelles localisées au cœur d'un tissu largement bâti, aucune dérogation au sens de l'art. 31 al. 2 OPB n'entraînait en ligne de compte. Il n'était plus possible de retenir, comme cela avait été fait dans l'ATA/448/2013 du 30 juillet 2013, qu'en application du principe de la confiance, l'intérêt du propriétaire à construire son projet serait prépondérant au sens de l'art. 31 al. 2 OPB et que l'autorisation de construire devait être délivrée sur cette base. En outre, il n'était pas contestable que la parcelle en cause se situait dans un secteur fortement exposé au bruit et que les dépassements des VLI n'étaient pas de faible intensité ni que l'AIG souhaitait développer son activité à l'horizon 2030 en augmentant le trafic aérien, de sorte que l'intérêt à la protection de la santé des futurs habitants était accru.

L'arrêt précité a été confirmé par le Tribunal fédéral le 28 avril 2022 dans son arrêt 1C_273/2021. Ce dernier a notamment relevé que les autorités cantonales pouvaient, sans excéder leur pouvoir d'appréciation, faire prévaloir les impératifs de santé publique que visent à préserver les règles relatives aux VLI sur les intérêts de la recourante à pouvoir réaliser le projet de construction litigieux (consid. 4.2.4). Parmi les points plaidant en faveur d'un dépassement important des VLI, les nouvelles courbes de bruit des avions mises à l'enquête publique fin 2019 dans le cadre du projet de nouveau bruit admissible, scénario 2022, indiquaient que les valeurs d'exposition au bruit, à la hauteur du projet, se péjoreraient de manière significative la nuit. La survenance de ces prévisions apparaissait suffisamment probable. Il ne pouvait être raisonnablement admis que la perspective d'évolution du trafic aérien ait radicalement changé. En tous les cas, les impacts temporaires selon toute vraisemblance, de la crise sanitaire sur le trafic aérien ne pouvaient à eux seuls justifier un tel changement de perspective (consid. 4.2.2). Ainsi, le dépassement actuel et futur des VLI était tel, que la pondération des intérêts effectuée par les instances cantonales ne pouvait qu'être confirmée (consid. 4.2.3). 6)

En l'espèce, les parties sont en désaccord quant à l'applicabilité du cadastre 2019 au présent litige. Cela étant, elles ne contestent pas que celui-ci n'est pas encore entré en vigueur à ce jour. Le délai pour adresser les observations finales dans le cadre de la procédure d'approbation étant arrivé à échéance le 25 octobre 2021, rien n'indique que l'OFAC ait à ce jour statué sur la demande d'approbation.

Dans ce contexte, le département se prévaut notamment du principe de précaution et des art. 36 al. 1, 37 al. 3 et 38 al. 2 OPB pour justifier une application anticipée du cadastre 2019 au projet de construction litigieux.

Sous l'angle des VLI précitées prévues par l'annexe 5 à l'OPB et de celles du cadastre 2009 en vigueur, le SABRA a considéré dans son préavis du 13 juin 2019, que celles-ci étaient

légèrement dépassées, soit 1 dB(A) pour la période

- 20/22 - A/2903/2020 diurne et 1 à 2 dB(A) pour la période nocturne. Dans son préavis du 17 octobre 2019 prenant en considération le cadastre 2019, il est parvenu à la conclusion que le dépassement des VLI serait de 2 à 3 dB(A) pour la période nocturne de 22 heures à 23 heures, et de 3 à 4 dB(A) pour la période nocturne de 23 heures à 24 heures. Ainsi, dans les deux hypothèses, un dépassement des VLI était constaté, celui-ci étant plus important au regard du cadastre 2019.

Dans ces circonstances similaires susrappelées, le Tribunal fédéral a confirmé que la prise en considération du cadastre 2019 était admissible et conforme aux prévisions du trafic aérien d'ici à l'horizon 2030. À cet égard, les pièces produites par les parties quant à l'évolution du nombre de passagers et de mouvements d'avions sur les années 2019, 2020 et 2021, démontrent effectivement, contrairement à ce qu'invoquent les intimés, que, durant l'année 2021, le trafic aérien a quasiment retrouvé le flux de 2019, alors que ce n'est qu'en 2022 que les mesures liées à la crise ont été totalement levées. Ces éléments tendent donc à confirmer une augmentation du trafic aérien telle que prévue. En toute hypothèse, il n'est pas contredit que celui-ci est plus important qu'en 2009, alors même que le cadastre 2009 était basé sur des données valables en 2000.

Le cadastre du bruit devant être déterminé selon une méthode de calcul spécifique conformément à l'art. 38 al. 2 OPB, les rapports acoustiques produits par les intimés, en particulier celui du 13 octobre 2020, fondés sur des seules mesures, ne leur sont d'aucun secours pour remettre en question les cadastres de 2009 et 2019.

Finalement, il ne peut être reproché au département d'avoir fait usage de son pouvoir d'appréciation en fondant sa décision de refus du 17 juillet 2020 sur le préavis actualisé du SABRA du 17 octobre 2019.

Il s'ensuit que c'est à tort que les premiers juges ont retenu que le département ne pouvait valablement refuser de délivrer l'autorisation de construire sollicitée du fait du dépassement des VLI.

À toutes fins utiles, concernant la question de la compensation financière soulevée par les intimés, il leur appartiendra de faire valoir leurs droits par la voie prévue à cette fin.

Partant, le recours sera admis et le jugement querellé annulé. 7)

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge solidaire de Mme A_____ et M. B_____ (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

- 21/22 - A/2903/2020

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