Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.108/2003 /col

Arrêt du 9 septembre 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Aeschlimann et Reeb.
Greffier: M. Jomini.

Parties
Office fédéral de l'environnement, des forêts
et du paysage, 3003 Berne,
recourant,

contre

A._____,
B._____,
intimés,
tous deux représentés par Me Jean-Marc Siegrist, avocat, quai des Bergues 23, 1201 Genève,
Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement de la République et canton de Genève, rue David-Dufour 5, case postale 22, 1211 Genève 8,
Tribunal administratif de la République et canton de Genève, rue des Chaudronniers 3, 1204 Genève.

Objet
autorisation de construire,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Genève du
14 janvier 2003.

Faits:
A.
A._____ et B._____ sont propriétaires en hoirie de la parcelle n°1851 du registre foncier, sur le territoire de la commune de Vernier. Cette parcelle est classée dans la 5e zone du plan d'affectation cantonal (zone résidentielle destinée aux villas). Le 1er juin 2001, ces propriétaires ont requis l'autorisation de construire quatre villas mitoyennes et une villa individuelle sur leur terrain. Le 5 octobre 2001, le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement de la République et canton de Genève (ci-après: le département cantonal) a refusé la demande, en retenant que le projet n'était pas conforme aux dispositions de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41), le terrain étant situé dans un périmètre fortement exposé aux nuisances de l'aéroport de Genève.
B.
A._____ et B._____ ont recouru contre cette décision auprès de la Commission cantonale de recours en matière de constructions. Cette autorité a admis le recours par un prononcé du 3 juin 2002 et elle a renvoyé l'affaire au département cantonal pour examiner la possibilité d'octroyer une autorisation nonobstant le dépassement des valeurs limites d'immission fixées par l'ordonnance sur la protection contre le bruit (dérogation selon l'art. 31 al. 2 OPB).
Le département cantonal a recouru auprès du Tribunal administratif cantonal contre la décision de la commission de recours, en se plaignant d'une mauvaise application des règles définissant le pouvoir d'examen de cette

autorité ainsi que d'une violation de l'art. 31 OPB. Le 14 janvier 2003, le Tribunal administratif a rejeté le recours. Il ressort des considérants que l'autorisation de construire doit être accordée.
Cet arrêt a été communiqué le 23 avril 2003 à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP).
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, l'OFEFP demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif et de confirmer la décision du département cantonal refusant l'autorisation de construire. L'office dénonce la violation de prescriptions du droit fédéral sur la protection contre le bruit et une mauvaise application du principe de l'égalité de traitement.
A._____ et B._____ concluent au rejet du recours.
Le département cantonal propose l'admission du recours.
Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt.
D.
Par un arrêt rendu le 9 avril 2003 (arrêt 1A.36/2003), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable un recours de droit administratif formé par l'Etat de Genève contre l'arrêt rendu par le Tribunal administratif dans la présente cause.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
La contestation porte sur une autorisation de construire. La décision prise en dernière instance cantonale à ce sujet est fondée non seulement sur des règles cantonales d'aménagement du territoire mais également sur des dispositions de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) concrétisant des normes de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE). C'est l'application de ces prescriptions fédérales qui est en jeu; aussi la voie du recours de droit administratif est-elle ouverte conformément aux art. 97 ss OJ (ATF 129 II 225 consid. 1.4 p. 230 et les arrêts cités; cf. également ATF 129 II 238). L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage est habilité à recourir (art. 103 let. c OJ et art. 56 al. 1 OJ). Il a agi dans le délai de trente jours à partir de la notification de l'arrêt attaqué (art. 106 al. 1 OJ). Cet arrêt constitue une décision finale partielle, qui oblige le département cantonal à accorder l'autorisation de construire litigieuse (cf. consid. 7 de l'arrêt attaqué) en tranchant définitivement des questions relatives à l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement (cf. ATF 129 II 286 consid. 4.2 p. 291, 384 consid. 2.3 p. 385; 120 Ib 97 consid. 1b p. 99; 118 Ib 196 consid. 1b p. 198 et les arrêts cités). Il y a donc lieu d'entrer en matière.
2.
Le recourant soutient que le Tribunal administratif a fait une mauvaise application de l'art. 31 al. 2 OPB en admettant, dans le cas particulier, que les intimés pouvaient bénéficier d'une dérogation à la règle selon laquelle une autorisation de construire de nouveaux bâtiments d'habitation est conditionnée au respect des valeurs limites d'immissions.
2.1 Aux termes de l'art. 22 al. 1 LPE (titre: "Permis de construire dans les zones affectées par le bruit"), les permis de construire de nouveaux immeubles destinés au séjour prolongé des personnes ne seront délivrés, sous réserve de l'alinéa 2 de cet article, que si les valeurs limites d'immissions ne sont pas dépassées. L'art. 22 al. 2 LPE prescrit que, si les valeurs limites d'immissions sont dépassées, 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. L'art. 22 LPE s'applique au projet litigieux, dès lors qu'il comporte plusieurs logements. Dans la présente contestation, seul le bruit du trafic aérien est en cause; les valeurs limites déterminantes sont donc celles fixées dans l'annexe 5 de l'OPB (valeurs limites d'exposition au bruit des aérodromes civils).
2.2 L'art. 22 al. 2 LPE peut être interprété en ce sens que, là où les valeurs limites d'immissions sont actuellement dépassées, le permis de construire ne peut en principe être délivré que si l'on garantit un respect de ces valeurs dans les nouveaux locaux, moyennant des mesures architecturales (disposition judicieuse des pièces, etc.) et des mesures complémentaires de lutte contre le bruit. Il résulte en effet de l'art. 31 al. 1 OPB, lequel précise la portée de l'art. 22 al. 2 LPE, que le respect des valeurs limites d'immissions est en principe exigé pour l'octroi d'un permis de construire dans des secteurs exposés au bruit (ATF 129 II 238 consid. 3.3 p. 244). L'art. 31 al. 2 OPB prévoit cependant une exception à cette règle, en ce sens que si les différentes mesures mentionnées à l'art. 31 al. 1 OPB ne permettent pas de respecter les valeurs limites d'immissions, le per-

mis de construire pourra néanmoins être délivré, avec l'assentiment de l'autorité cantonale et pour autant que l'édification du bâtiment présente un intérêt prépondérant. La légalité de cette clause n'est pas mise en doute dans la doctrine (cf. Robert Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurich 2000, n. 33 ss ad art. 22 LPE; Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, thèse Lausanne 2002, p. 270). L'OFEFP ne conteste pas qu'elle pourrait s'appliquer en l'espèce, suivant le résultat de la pesée des intérêts, car, d'après lui, toutes les mesures de construction concevables et susceptibles de protéger les villas contre le bruit (cf. art. 31 al. 1 let. b OPB) ont été prévues par les intimés et leur architecte-acousticien. Le service spécialisé de l'administration cantonale était parvenu à la même conclusion (cf. préavis du 20 juillet 2001 du service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants du Département cantonal de l'intérieur, de
l'agriculture et de l'énergie).

2.3 Pour apprécier, dans le cadre de l'art. 31 al. 2 OPB, le caractère prépondérant de l'intérêt à l'édification d'un bâtiment dans une zone où les valeurs limites d'immissions sont dépassées, un des critères à prendre en considération est l'importance (quantitative) du dépassement de ces valeurs. Des motifs d'aménagement du territoire peuvent également entrer en considération, notamment quand le terrain concerné constitue un espace non bâti dans un quartier déjà construit (en d'autres termes une "brèche" dans le milieu bâti) et qu'à cet endroit, la création de nouveaux logements répond à un impératif d'urbanisme (cf., à propos de critères envisageables, Wolf, op. cit., n. 35 ad art. 22 LPE; arrêt 1A.59/1998 du 26 août 1998, publié in DEP 1999 p. 419, consid. 3b). Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif paraît s'être inspiré de pareils critères: sans constater de manière claire le niveau du bruit aérien sur la parcelle litigieuse, il a néanmoins considéré que le dépassement des valeurs limites d'immissions, estimé à 6 dB, était faible, que les conditions de vie à cet endroit étaient convenables et que la rareté des terrains à bâtir dans le canton de Genève était également un élément déterminant pour admettre un intérêt prépondérant à l'édification des villas. Le Tribunal administratif a en outre appliqué le principe de l'égalité de traitement.

2.3.1 Dans une telle contestation, si la juridiction cantonale omet de déterminer les immissions de bruit provoquées par l'exploitation de l'aéroport conformément aux art. 36 ss OPB, ou de recueillir tous les éléments propres à permettre pareille détermination, elle procède à une constatation manifestement incomplète des faits pertinents; cela peut déjà justifier l'admission du recours de droit administratif (art. 104 let. b OJ en relation avec l'art. 105 al. 2 OJ).

En l'espèce, le Tribunal administratif s'est borné, à ce propos, à relever que les niveaux de bruit calculés par le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (EMPA) "remont[aient]à l'an 2000" et que partant ils étaient surestimés à cause des progrès constants de la technique aéronautique en matière de nuisances. Or, comme les immissions de bruit des avions sont en principe déterminées par calcul et non pas en fonction de mesures in situ (art. 38 al. 2 OPB), les résultats fournis par une institution de recherche telle que l'EMPA, sur la base de données relatives au trafic aérien d'une période antérieure à l'année en cours, peuvent a priori être pris en considération. Si, comme cela semble ressortir du dossier, ce sont les données du trafic en 2000 qui sont encore actuellement utilisées par l'EMPA pour le calcul des courbes de bruit autour de l'aéroport de Genève, on ne voit pas d'emblée la raison de qualifier ces données de dépassées. En cas de doute sur ce point, la juridiction cantonale aurait dû s'enquérir de la validité ou du caractère approprié de la méthode de calcul auprès de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (cf. art. 38 al. 2, 3ème phrase OPB) ou auprès de l'Office fédéral de
l'aviation civile, chargé de veiller à la bonne exécution des prescriptions sur la détermination des immissions de bruit des aérodromes civils (cf. art. 45 al. 3 let. b OPB). Quoi qu'il en soit, les doutes du Tribunal administratif à ce sujet ne le dispensaient pas de constater les faits pertinents au sujet du niveau des immissions de bruit, en s'efforçant d'obtenir des offices et de l'institution de recherche fédéraux les renseignements les plus actuels et exacts. Le recours doit déjà être admis pour ce motif, quand bien même il n'était pas formé explicitement ainsi (cf. art. 114 al. 1 in fine OJ).

2.3.2 Nonobstant l'absence d'une constatation claire du niveau de bruit, le Tribunal administratif a considéré que le dépassement des valeurs limites d'immissions se montait à 6 dB. Il faut d'emblée relever qu'il est manifestement erroné de qualifier un tel dépassement de "faible" (cf. notamment ATF 126 II 522 consid. 44 p. 582). Cela étant, l'arrêt attaqué n'indique pas lesquels des seuils fixés par le droit fédéral seraient dépassés de 6 dB. Or l'annexe 5 de l'OPB prévoit des valeurs limites d'immissions différentes selon le degré de sensibilité au bruit applicable, d'une part, et selon la période du jour ou de la nuit (journée, première heure de la nuit,

deuxième heure de la nuit, dernière heure de la nuit - cf. ch. 22 de l'annexe 5). Du reste, ni la décision du département cantonal refusant le permis de construire, ni le prononcé de la commission cantonale de recours ne précisent ce qu'il en est.
L'arrêt attaqué ne se réfère pas à une décision cantonale attribuant, à l'occasion d'une révision du plan d'affectation, un degré de sensibilité au secteur de la 5e zone (zone résidentielle) auquel appartient la parcelle litigieuse. On ignore du reste si une telle attribution, prescrite par l'art. 44 al. 1 OPB, est déjà intervenue sur le territoire de la commune de Vernier ou si l'on se trouve au contraire dans une situation où, conformément à l'art. 44 al. 3 OPB, il faut encore déterminer "cas par cas" les degrés de sensibilité avant leur attribution formelle. Il est vrai que, dans une zone résidentielle, le degré de sensibilité II devrait en principe être appliqué, conformément à la définition de l'art. 43 al. 1 let. b OPB. Le droit fédéral prévoit toutefois, à l'art. 43 al. 2 OPB, la possibilité de déclasser d'un degré (en l'occurrence pour appliquer le degré de sensibilité III) les parties de zones d'affectation du degré II qui sont déjà exposées au bruit. Dans sa jurisprudence concernant le bruit routier et ferroviaire, le Tribunal fédéral expose en substance que le déclassement ne doit être envisagé qu'avec retenue, notamment là où il n'y a pas de perspectives concrètes d'assainissement de l'installation bruyante, ou encore
dans le cas de petites zones résidentielles se trouvant au milieu de zones commerciales ou artisanales (cf. ATF 121 II 235 consid. 5b p. 239; 120 Ib 456 consid. 4b p. 460; arrêt 1A.89/1994 du 23 mars 1995 in ZBl 97/1996 p. 407; Favre, op. cit., p. 235 ss). Il n'y a pas lieu d'examiner plus avant dans le présent arrêt la possibilité d'un déclassement dans le cas concret car c'est aux autorités cantonales qu'il appartient, en premier lieu, de prendre une décision à ce sujet. De toute manière, la résolution préalable de ces différentes questions s'impose pour l'octroi d'une éventuelle dérogation fondée sur l'art. 31 al. 2 OPB. En renonçant à se prononcer sur ces points et en appliquant pour son appréciation des critères trop généraux, sans analyser véritablement et précisément le niveau des immissions de bruit en comparaison avec les valeurs limites déterminantes, le Tribunal administratif a violé le droit fédéral. Ces défauts entraînent l'admission du recours de droit administratif (cf. art. 104 let. a OJ).
2.3.3 Enfin, se référant à un permis de construire délivré en 1996 par le département cantonal au propriétaire d'un terrain situé à "quelques centaines de mètres" de la parcelle litigieuse, le Tribunal administratif a considéré que le principe de l'égalité de traitement commandait à l'administration de rendre des décisions identiques sur les demandes d'autorisation lorsque, sur deux parcelles "quasiment voisines" situées dans la même zone à bâtir, le "niveau d'immissions sonores est pareil". L'argument tiré de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.) - pour autant qu'il entre en ligne de compte en matière de dérogations selon l'art. 31 al. 2 OPB - ne peut cependant pas être examiné avant que les faits décisifs n'aient été établis de manière exacte et complète.
2.4 Il s'ensuit que l'arrêt attaqué doit être annulé, l'affaire étant renvoyée au Tribunal administratif pour nouvelle décision (art. 114 al. 2 OJ).
3.
Les intimés propriétaires du terrain litigieux, qui succombent, doivent payer un émolument judiciaire réduit, les frais ne pouvant au demeurant pas être exigés de l'Etat de Genève (art. 153, 153a et 156 al. 1 et 2 OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 159 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit administratif est admis, l'arrêt attaqué est annulé et l'affaire est renvoyée pour nouvelle décision au Tribunal administratif de la République et canton de Genève.
2.
Un émolument judiciaire de 1'000 fr. est mis à la charge de A._____ et B._____, solidairement entre eux.
3.
Il n'est pas alloué de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au recourant, au mandataire des intimés, au Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement et au Tribunal administratif de la République et canton de Genève.
Lausanne, le 9 septembre 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: