

BGer 1C_252/2023 vom 28. März 2025

Bundesgericht, 2025-03-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_252_2023

FR: TF 1C_252/2023 du 28 mars 2025

IT: TF 1C_252/2023 del 28 marzo 2025

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.1

Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

Aux termes de l' art. 89 al. 1 LTF , a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire, est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. L'article 57 LPE autorise les communes à recourir contre les décisions des autorités cantonales et fédérales en application de la LPE, en vertu du droit fédéral et cantonal, si elles sont concernées par lesdites décisions et qu'elles ont un intérêt digne de protection à ce que celles-ci soient annulées ou modifiées. Cette description de la qualité pour recourir correspond pour l'essentiel à celle de l' art. 89 al. 1 LTF , raison pour laquelle l' art. 57 LPE n'est généralement pas considéré comme ayant une signification propre (arrêt 1C_271/2023 du 11 novembre 2024 consid. 5 et les références; cf. arrêt 1C_99/2023 du 4 juin 2024 consid. 1 non publié in ATF 150 II 547).

Selon la jurisprudence, les communes et les collectivités publiques peuvent recourir sur la base de l' art. 89 al. 1 LTF si la décision les atteint de la même manière qu'un particulier, ou du moins de manière analogue, dans leurs intérêts juridiques ou patrimoniaux (ATF 138 II 506 consid. 2.1.1 p. 509; 138 I 143 consid. 1.3.1 p. 148 s.; 136 I 265 consid. 1.4 p. 268 s.; arrêt 2C_124/2013 du 25 novembre 2013 consid. 1.4.2). Selon la jurisprudence, une collectivité publique peut également fonder son recours sur cette disposition lorsqu'elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique ("

in ihren hoheitlichen Befugnissen berührt ") et dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.1; 140 I 90 consid. 1.2.2 et les références citées). La collectivité publique doit alors être touchée de manière qualifiée dans des intérêts publics importants (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.3; 140 I 90 consid. 1.2.2 et 1.2.4; arrêt 1C_180/2018 du 10 octobre 2018 consid. 1.2.1 in SJ 2019 I 166).

E. 1.2

En l'occurrence, l'arrêt attaqué impose à la commune recourante, en coordination avec l'autorité cantonale compétente, de réaliser, dans un délai d'une année, l'assainissement d'un tronçon routier traversant son territoire (DP 35). En tant qu'autorité propriétaire de la partie de l'installation en traversée de localité, elle devra en supporter les coûts (cf. art. 2 LPE ; voir également brochure Bruit du trafic routier-Assainissement publiée par l'ancien service cantonal de l'environnement et de l'énergie [SEVEN] et l'ancien service cantonal des routes, avril 2007, p. 16). La recourante allègue à cet égard en particulier que cela impliquera d'obtenir un financement extraordinaire ainsi que la mise en place de mesures de régulation du trafic. Il ressort du rapport d'assainissement let. A 2e § p. 2 2013 que les coûts estimatifs pour cette mesure sont devisés à 357'000 fr. (mesure B1, coûts total à la charge du bruit, hors subventions; cf. rapport acoustique 2013, ch. 6.2, p. 37; voir également ch. 4.2.2, p. 24). Dans ces conditions, on peut se demander si la commune bénéficie de la qualité pour recourir sur la base de l'application combinée des art. 89 al. 2 let . d LTF et 57 LPE, ou encore si elle est particulièrement touchée comme un particulier ou atteinte dans ses prérogatives de puissance publique au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Compte tenu de l'issue du litige, ces questions peuvent cependant demeurer indécises.

E. 2

À titre de mesure d'instruction, la commune recourante sollicite l'interpellation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après: DETEC); elle soutient en particulier que l'avis relatif à la proportionnalité de la mesure d'assainissement peut être requis auprès de l'Office fédéral des routes (ci-après: OFROU) ou de l'OFEV. Dans la mesure où l'OFEV s'est déterminé sur le recours, cette requête est satisfaite. Au surplus, le Tribunal fédéral s'estime suffisamment renseigné pour statuer en l'état du dossier.

E. 3

La commune recourante se plaint d'une constatation manifestement inexacte des faits. Elle reproche en particulier à la cour cantonale d'avoir retenu les mesures et résultats du rapport d'assainissement 2013, au détriment des mesures effectuées en 2022 par la DGMR, en cours d'instance.

E. 3.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il n'y a arbitraire que lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans aucune raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle tire des conclusions insoutenables (ATF 148 IV 39 consid. 2.3.5; 143 IV 500 consid. 1.1). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante ne peut se borner à contredire les constatations litigieuses par ses propres allégations ou par l'exposé de sa propre appréciation des preuves; elle doit indiquer de façon précise en quoi ces constatations sont arbitraires au sens de l' art. 9 Cst. (ATF 147 I 73 consid. 2.2; 133 II 249 consid. 1.4.3).

E. 3.2

À l'issue de l'inspection locale, sur suggestion de la cour cantonale, les parties ont convenu que la DGMR effectuerait une mesure de bruit sur la maison de l'intimé au niveau de la fenêtre supérieure. Ces mesures ont été réalisées le 23 juin 2022. Les valeurs obtenues étaient, avec un trafic journalier moyen (ci-après: TJM) de 7'350 véhicules par jour en 2015, de 62 dB (A) de jour et 53 dB (A) de nuit, pour la première prise (15h52); de 59 dB (A) de jour et 49 dB (A) de nuit, pour la seconde prise (16h30). Avec un TJM de 9'500 véhicules par jour en 2030, ces valeurs étaient de 64 dB (A) de jour et 55 dB (A) de nuit, pour la première prise; de 60 dB (A) de jour et 52 dB (A) de nuit, pour la seconde prise. Aucune mesure ne dépassait ainsi les VLI définies à l'annexe 3 de l'OPB (65 dB[A] de jour et 55 dB[A] de nuit, pour un secteur en DSIII). La cour cantonale a par ailleurs constaté que ces mesurages étaient tous inférieurs aux niveaux d'évaluation de l'étude d'assainissement 2013. L'instance précédente, au sein de laquelle siégeait un assesseur spécialisé en acoustique, s'est dite surprise par ces résultats, s'attendant au contraire à une augmentation du niveau d'évaluation. Un écart de 3 à 7 dB (A) entre 2013 et 2022 semblait particulièrement élevé, de même que l'écart de 3 dB (A) entre la première mesure de 2022 (15h52) et la seconde (16h30). À cela s'ajoutait que le recourant à la procédure cantonale n'entendait pas requérir une contre-expertise et qu'il ne ressortait pas des écritures de la DGMR que celle-ci envisageait de retenir ces résultats comme déterminants. Dans ces conditions, les résultats de 2022 ne pouvaient être confirmés. Il ne se justifiait en définitive pas de s'écarter des immissions de bruit établies dans le rapport d'assainissement 2013, qui ont été mesurées et corrigées selon la méthodologie recommandée par l'OFROU et l'OFEV.

E. 3.3

Selon la recourante, l'instance précédente aurait indûment écarté les résultats obtenus en 2022 au profit du rapport d'assainissement 2013. Dès lors que le mesurage de 2022 avait été réalisé à l'instigation de la cour cantonale, cette dernière ne pouvait sans autres en écarter les résultats. De même, à suivre la recourante, la cour cantonale ne pouvait se contenter d'avoir des doutes quant à ces résultats, mais devait impérativement instruire davantage; il serait d'autant plus surprenant de ne pas l'avoir fait que la DGMR aurait donné des explications quant à ces différences en cours de procédure; cela contreviendrait aussi à l'art. 28 de la loi cantonale sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RS/VD 173.36), singulièrement à la maxime inquisitoire.

Le fait que la cour cantonale ait suggéré cette mesure d'instruction ne l'obligeait pas, contrairement à ce que soutient la recourante, à en retenir inconditionnellement les résultats, mais bien, au terme d'une appréciation des preuves, d'en déterminer la pertinence, opération à laquelle elle s'est en l'occurrence livrée. On ne discerne ainsi pas en quoi l'art. 28 LPA-VD - respectivement la maxime inquisitoire - aurait été appliqué arbitrairement. Dans le cadre de son appréciation, l'instance précédente a souligné non seulement la différence importante entre les résultats obtenus en 2013 et ceux de 2022, mais également l'écart significatif entre les mesures récentes elles-mêmes. Compte tenu de ces écarts importants, ces dernières mesures doivent être interprétées avec précaution; elles montrent en effet une marge de fluctuation plus grande qu'attendue d'avec les calculs issus des simulations du rapport d'assainissement 2013, soit supérieure de +/- 1-2 dB (A) (cf. SCHGUANIN/ZIEGLER, OFEV-OFROU, Manuel du bruit routier, aide à l'exécution pour l'assainissement, décembre 2006, ch. 4.1, p. 27); une telle différence est d'autant plus surprenante au vu de la dégradation du revêtement routier depuis 2013, constatée lors du transport sur place. Enfin, que la DGMR ait expliqué ces écarts devant le Tribunal cantonal,

comme le relève la commune, n'enlève rien à leur ampleur, qui fait que les résultats de 2022 n'apparaissent pas significatifs (

ibid.). Il n'est dès lors pas arbitraire de se baser sur les résultats de 2013, qui ont été obtenus selon les méthodes préconisées par les offices fédéraux concernés, ce que la recourante ne conteste que tardivement, en réplique (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.3; 135 I 19 consid. 2.1).

Il y a partant lieu de s'en tenir aux résultats du rapport d'assainissement 2013 pour l'examen de la conformité de la mesure acoustique litigieuse. Le grief est rejeté.

E. 4

Sur le fond, la recourante se plaint d'une violation des art. 16 LPE et 13 OPB. Elle soutient en particulier que l'obligation de procéder à la pose d'un revêtement à faible indice de bruit, comme mesure d'assainissement, ne serait pas économiquement supportable.

E. 4.1

Selon l' art. 16 al. 1 LPE , les installations fixes existantes, telles que les routes (cf. art. 2 al. 1 OPB), qui ne satisfont pas aux prescriptions légales applicables à la protection de l'environnement doivent être assainies. Selon l' art 13 al. 2 OPB , les installations seront assainies dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable (let. a) et de telle façon que les valeurs limites d'immission ne soient plus dépassées (let. b). Des allègements peuvent être accordés si l'assainissement entraverait de manière excessive l'exploitation ou entraînerait des frais disproportionnés ou si des intérêts prépondérants, notamment dans les domaines de la protection des sites, de la nature et du paysage, de la sécurité de la circulation et de l'exploitation ainsi que de la défense générale, s'opposent à l'assainissement (art. 17 LPE et 14 OPB).

Une mesure d'assainissement est économiquement supportable si ses coûts se situent dans un rapport raisonnable par rapport à ses effets. Pour les installations de transports publiques, il faut effectuer une pesée des intérêts entre les coûts et l'utilité d'une mesure. À cette fin, il s'agit d'évaluer notamment l'ampleur du dépassement des valeurs limites d'exposition, les réductions possibles du bruit et le nombre de personnes concernées par le bruit et de les comparer avec les coûts attendus des différentes mesures de protection, le nombre des riverains touchés par du bruit dépassant les VLI devant être maintenu le plus bas possible (arrêts 1C_656/2021 du 10 novembre 2022 consid. 3.1; 1A.172/2004 du 21 septembre 2004 consid. 4.2). Si la pesée des intérêts aboutit à une disproportion entre les coûts et l'utilité de l'assainissement, un allègement doit être accordé.

L'OFEV et l'OFROU ont édité une aide à l'exécution pour l'assainissement du bruit (SCHGUANIN/ZIEGLER, OFEV-OFROU, Manuel du bruit routier, aide à l'exécution pour l'assainissement, décembre 2006), complétée par la publication de l'OFEV (BICHSEL/MUFF, Caractère économiquement supportable et proportionnalité des mesures de protection contre le bruit, Optimisation de la pesée des intérêts, Berne 2006). Il s'agit de directives destinées à assurer une application uniforme du droit et à expliciter son interprétation. Elles ne dispensent pas l'autorité de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce (ATF 133 II 305 consid. 8.1; 121 II 473 consid. 2b et les références). La méthode proposée pour juger de la proportionnalité d'une mesure de protection contre le bruit compare les coûts d'une telle mesure avec son utilité au moyen de l'indice WTI (

Wirtschaftliche Tragbarkeit und Verhältnismässigkeit von Lärmschutzmassnahmen - WT-Index); celui-ci met en balance l'utilité et le coût de la mesure (efficience) et le degré de réalisation des objectifs par rapport aux valeurs limites prescrites par l'OPB (efficacité) selon la formule suivante: efficacité x efficience / 25. Un score de 1 est considéré comme suffisant (et la mesure comme économiquement supportable), un score inférieur à 0,5 est très mauvais, et un WTI de 4 est considéré comme très bon. Dès lors, une mesure présentant un score inférieur à 1 est considérée comme disproportionnée du point de vue de la limitation des émissions (arrêts 1C_656/2021 du 10 novembre 2022 consid. 3.1; 1C_183/2019 du 17 août 2020 consid. 4.3; 1C_480/2010 du 23 février 2011 consid. 4.4).

E. 4.2

En l'espèce, s'agissant du revêtement phono-absorbant - seul encore litigieux - et compte tenu du temps écoulé depuis la décision d'assainissement de 2013 et du dépassement du délai de l'art. 17 al. 4 let. b OPB, le Tribunal cantonal a estimé qu'une mise en oeuvre à brève échéance, sans attendre la requalification de la route Suisse prévue pour 2027, était justifiée et proportionnée.

E. 4.2.1

L'adéquation et la conformité de la mesure d'abaissement de la vitesse de 80 km/h à 60 km/h n'est plus litigieux. Il est constant que cette mesure permet de respecter les VLI de jour et que le dépassement résiduel de nuit est de 1 dB (A). S'agissant du revêtement phono-absorbant, il ressort du rapport acoustique 2013 qu'il présente un indice WTI de 1,1, faisant apparaître la mesure comme économiquement supportable selon la méthode préconisée en la matière (cf. arrêts 1C_656/2021 du 10 novembre 2022 consid. 3.1; 1C_183/2019 du 17 août 2020 consid. 4.3; 1C_480/2010 du 23 février 2011 consid. 4.4); il s'agit en outre, selon la jurisprudence, de l'une des mesures de limitation du bruit à la source qu'il convient de privilégier (cf. ATF 138 II 379 consid. 5.6). Il est vrai cependant que la méthode fondée sur l'indice WTI ne dispense pas l'autorité compétente de se prononcer à la lumière des circonstances du cas particulier (cf. ATF 133 II 305 consid. 8.1). Or, en l'espèce, malgré l'abaissement de la vitesse, un dépassement des VLI de nuit de 1dB (A) a été constaté. Quoi qu'en dise la recourante, un tel dépassement n'est pas anodin - (caractère exponentiel; échelle logarithmique), d'autant moins qu'il intervient de nuit, ce que confirme au demeurant l'OFEV. De plus, il est tenu compte de l'ampleur de ce dépassement dans le calcul de l'indice WTI (cf. OFEV-OFROU, Annexe 4C du Manuel du bruit routier, version du 18 décembre 2007, p. 11), si bien qu'il est erroné de prétendre que l'instance précédente n'en aurait pas tenu compte. De même, que les nuisances sonores n'atteignent que les 13 personnes occupant le bâtiment sis au n

o 55 de la route Suisse et qu'il ne soit pas mentionné dans l'arrêt attaqué que cette bâtisse serait la seule concernée, est ici sans influence. En effet, l'indice WTI tient également compte du nombre de bâtiments bénéficiant de la mesure de réduction du bruit, respectivement des surfaces de bâtiment exposées au bruit (cf.

ibid., p. 11 s.). En outre, le revêtement ne sera pas uniquement modifié au droit de la maison de l'intimé, si bien qu'il bénéficiera à d'autres riverains de la route Suisse, en particulier sur la commune de Gland, comme le relève l'OFEV.

E. 4.2.2

Il est vrai, par ailleurs, comme l'avance à juste titre la recourante, que le calcul de l'indice WTI doit aussi tenir compte de la durée de vie de la mesure d'assainissement (cf. SCHGUANIN/ZIEGLER, OFEV-OFROU, op. cit., p. 33

in fine). À cet égard, la DGMR a indiqué que, puisque la requalification de la route Suisse devait intervenir d'ici à 2027, et que celle-ci imposait une certaine synergie avec la pose d'un revêtement phono-absorbant, sa durée de vie s'en trouvait d'emblée réduite, laissant apparaître la mesure comme étant disproportionnée et contraire à une utilisation parcimonieuse des deniers publics. C'est toutefois perdre de vue, comme l'a souligné l'instance précédente, que le délai pour assainir fixé par l' art. 17 al. 4 let. b OPB au 31 mars 2018 est largement échu et que la décision d'assainissement a été prise il y a plus de 10 ans. Or, dans un tel contexte, la mesure d'assainissement validée doit en principe être réalisée dans un délai de cinq ans ou dans un temps raisonnable (cf. SCHGUANIN/ZIEGLER, OFEV-OFROU, op. cit., p. 23), respectivement dans un délai court (GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, 2011, n. 65 ad art. 16 LPE , p. 274). En outre, le planning pour la requalification de la route Suisse retenu dans l'arrêt attaqué fait état d'une fourchette entre 2027 et 2028 pour la réalisation des travaux, laissant planer une incertitude sur le temps encore nécessaire pour rétablir une situation conforme aux exigences en matière de protection contre le bruit. Au demeurant, se prévaloir de cette prochaine requalification de la route revient peu ou prou à se prévaloir de sa propre inaction - aucune mesure n'ayant été prise pendant plus de dix ans - pour refuser la mise en oeuvre d'une mesure d'assainissement validée, ce qui n'apparaît guère soutenable.

E. 4.3

Dans ces conditions, tout bien considéré, il apparaît justifié qu'après tant d'années, la pose d'un revêtement phono-absorbant qui, cumulée à la limitation de vitesse déjà en force, permettra le respect intégral des VLI, soit rapidement mise en place. Le grief est rejeté.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Le délai de 12 mois à compter de la notification de l'arrêt cantonal dans lequel "la DMGR se coordonnera avec la commune de Gland pour réaliser l'assainissement complet du bruit routier devant la parcelle du recourant" est reporté au 1er avril 2026. La commune de Gland, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, est dispensée des frais judiciaires (art. 66 al. 4 LTF). Celle-ci versera cependant des dépens à l'intimé, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF).

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