

# BGer 1C 387/2021 vom 20. Februar 2023

Bundesgericht, 2023-02-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_387\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_387_2021)

FR: TF 1C 387/2021 du 20 février 2023

IT: TF 1C 387/2021 del 20 febbraio 2023

## Regeste

Approbation des plans de protection contre le bruit routier, allégements | Construction des routes et circulation routière

## Erwägungen

### E. 1

La voie du recours en matière de droit public ( art. 82 ss LTF ) est ouverte contre une décision prise par le Tribunal administratif fédéral dans une contestation portant sur l'application du droit de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

#### E. 1.1

Aux termes de l' art. 89 LTF , la qualité pour recourir est reconnue à toute personne atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Pour satisfaire à ce critère, la partie recourante doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir. Tel est le cas des recourants, riverains d'une route nationale pour laquelle l'autorité a autorisé des allégements. Ils sont ainsi particulièrement atteints par la décision attaquée en raison des nuisances de bruit qu'ils subissent, et ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification.

#### E. 1.2

Devant l'instance précédente, J.\_\_\_\_\_ avait acheté la parcelle de V.\_\_\_\_\_ et s'était substituée à cette dernière dans la procédure. L'avocat des recourants a confirmé après le dépôt du recours que c'était bien J.\_\_\_\_\_ qui agissait céans, ce dont il y a lieu de prendre acte. Par ailleurs, le recours est également formé par "M. W.L.\_\_\_\_\_", alors que devant le TAF, c'est L.L.\_\_\_\_\_ - à la même adresse - qui agissait. La question de sa qualité pour agir peut demeurer indéterminée dès lors que l'ensemble des autres recourants, qui ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente, ont qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

### E. 2

Les recourants présentent un résumé des faits dans lequel ils reprennent leur projet de buttes antibruit, présentent les positions et arguments des parties et autorités et reprochent au TAF de n'avoir pas mentionné plusieurs faits établis (calculs de l'OFROU ne tenant pas compte de l'offre de U.\_\_\_\_\_ SA, prises de position de la DGE et de la DGTL).

#### E. 2.1

Les recourants ne peuvent critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause ( art. 97 al. 1 LTF ; ATF 145 V 188 consid. 2; 142 II 355 consid. 6). Il y a arbitraire ( art. 9 Cst. ) dans l'établissement des faits ou l'appréciation des preuves si le juge n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, s'il a omis, sans raison sérieuse, de tenir compte d'un moyen important propre à modifier la décision attaquée ou encore si, sur la base des éléments recueillis, il a fait des déductions insoutenables (cf. ATF 146 IV 88 consid. 1.3.1; 144 II 281 consid. 3.6.2). Les recourants ne peuvent pas se borner à contredire les constatations litigieuses par leurs propres allégations ou par l'exposé de leur propre appréciation des preuves; ils doivent indiquer de façon précise en quoi ces constatations sont arbitraires ( ATF 133 II 249 consid. 1.4.3).

## **E. 2.2**

Les différents éléments mis en exergue par les recourants, s'ils ne sont pas expressément mentionnés dans l'arrêt attaqué, n'ont pas non plus été formellement écartés par le TAF. Dans la mesure où ils figurent au dossier et où ils apparaissent pertinents, les recourants peuvent s'en prévaloir sans restriction céans, sans qu'il se justifie de procéder formellement à une correction de l'état de fait au sens de l' art. 97 LTF .

## **E. 3**

Sur le fond, les recourants se plaignent d'une violation des dispositions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01, art. 11 à 17) et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41, art. 13, 14,16 et 17). Ils relèvent qu'un allègement ne peut être accordé que de manière restrictive, en tant qu'"ultima ratio" lorsque toutes les mesures possibles de protection ne peuvent pas être appliquées, en particulier à l'égard d'installations comme en l'espèce existantes. En l'occurrence, les instances précédentes ont reconnu que la construction de buttes antibruit serait efficace et techniquement réalisable et qu'elle serait économiquement supportable si l'on prend en compte les coûts effectifs. Les instances précédentes admettent ainsi que la proposition des recourants présente un WTI supérieur à 1, la seule question étant de savoir si la "prise en charge" partielle des coûts de la mesure par les recourants doit être intégrée dans le calcul du WTI. Les recourants estiment que le raisonnement de l'instance inférieure ne reposerait sur aucune base légale, la prise en compte de coûts purement théoriques - la fondation ne ferait que mettre provisoirement à disposition son terrain pour la construction de la butte, et continuerait par la suite de l'exploiter comme auparavant - n'étant possible qu'en l'absence d'autres informations disponibles. Les recourants invoquent par ailleurs les dispositions de la loi fédérale sur l'expropriation (LEx, RS 711) et l' art. 58 LPE , qui permettraient une expropriation provisoire de la parcelle appartenant à la fondation afin de réaliser la mesure. L'argument tiré de l'égalité de traitement ne saurait non plus être retenu puisque la prise en compte des circonstances concrètes mène inévitablement, dans le domaine de la protection contre le bruit, à des traitements différenciés. La mesure proposée servirait en outre l'intérêt public puisqu'elle permettrait une diminution substantielle des immissions de bruit sur de nombreuses autres parcelles. Elle irait dans le sens, voulu par l'OPB, d'une action commune et réciproque entre les particuliers et les autorités, afin d'adopter toutes les mesures possibles de protection.

### **E. 3.1**

Selon l' art. 16 al. 1 LPE , les installations fixes existantes, telles que les routes nationales (cf. art. 2 al. 1 OPB ), qui ne satisfont pas aux prescriptions légales applicables à la protection de l'environnement - dont les art. 11 al. 2 et 3 LPE ainsi que celles précisant les exigences en matière de protection contre le bruit - doivent être assainies. Selon l' art 13 al. 2 OPB , les installations seront assainies: a) dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable, et b) : de telle façon que les valeurs limites d'immission ne soient plus dépassées. 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). L'octroi d'allègements permettant le dépassement des VLI dans une situation concrète a pour conséquence que les riverains devront vivre à l'avenir aussi avec des nuisances sonores nocives pour la santé, ce pour une durée indéterminée, et constitue l'ultima ratio (arrêt 1C\_589/2014 du 3 février 2016 consid. 5.5, in DEP 2016 p. 319). Il constitue une autorisation dérogatoire qui ne peut être délivrée que dans des cas particuliers et qui doit être appliquée de manière restrictive ( ATF 138 II 379 consid. 5; arrêts 1C\_183/2019 du 17 août 2020 consid. 4.2; 1C\_350/2019 du 16 juin 2020 consid. 4.1). Elle présuppose que toutes les mesures d'assainissement entrant en considération, qui ne présentent pas de désavantages majeurs et qui n'apparaissent pas manifestement disproportionnées, ainsi que leurs effets doivent être suffisamment étudiés (arrêts 1C\_74/2012 du 19 juin 2012 consid. 3.1, non publié dans l' ATF 138 II 379 ; 1C\_183/2019 du 17 août 2020 consid. 4.2).

### **E. 3.2**

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 transport publiques, il faut effectuer une pesée des intérêts entre les coûts et l'utilité d'une mesure. A 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 (arrêt 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.

#### **E. 3.2.1**

L'OFEV et l'OFROU ont édité une aide à l'exécution pour l'assainissement du bruit (SCHGUANIN/ZIEGLER, 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. Les coûts correspondent aux moyens financiers à déboursier pour la planification, la réalisation,

l'exploitation et l'entretien de la mesure. L'utilité de la mesure est définie comme le coût du bruit qui peut être évité à la population grâce à la mesure. Elle représente la différence entre le coût du bruit sans la mesure et avec la mesure. Le rapport entre l'utilité et le coût de la mesure (l'efficacité) et le degré de réalisation des objectifs par rapport aux valeurs limites prescrites par l'OPB (l'efficacité) sont mis en balance selon la formule suivante: efficacité x efficacité / 25, le résultat constituant l'indice du caractère économiquement supportable et de proportionnalité de la mesure (WTI). 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. 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. 3.2.2**

Pour permettre le calcul de l'efficacité des projets d'assainissement, des bases de coûts et des loyers unifiés sont définis pour garantir un traitement équitable des personnes concernées dans toute la Suisse (cf. Manuel du bruit routier, p. 8, 22; annexe 4a, p. 6). L'annexe 4a précise également que les coûts des mesures de protection contre le bruit doivent être aussi précis que l'état du projet le permet; en l'absence de devis au stade de l'avant-projet, les coûts doivent être estimés sur la base de valeurs indicatives à n'utiliser que si aucune autre valeur spécifique précise n'est disponible (cf. annexe 4a, p. 6; annexe 4b, p. 2). L'annexe 4b prévoit que le loyer annuel moyen pour l'année 2007 en Suisse s'élève à 150 francs/m<sup>2</sup> par an et que le coût d'une butte antibruit se monte à 1'000 francs/m<sup>2</sup> pour une durée de vie de 30 ans. Elle calcule des intérêts sur le capital de 3% et l'entretien à 1% du coût d'investissement. Elle précise que les valeurs indicatives sont issues de projets définitifs actuels réalisés sur des autoroutes et sont légèrement surestimées afin d'offrir une certaine marge de sécurité (cf. annexe 4b, p. 2; arrêt 1C\_183/2019 du 17 août 2020 consid. 5.2 et 5.3).

### **E. 3.2.3**

Lors de la planification d'installations publiques, le temps et les coûts investis pour l'élaboration de variantes de projet et d'alternatives, y compris des mesures de protection, doivent rester dans des proportions acceptables. S'il apparaît déjà sur la base d'une esquisse du projet ou d'un calcul sommaire des coûts qu'une solution est entachée d'importants désavantages, elle peut être écartée sans études ou devis plus approfondis du processus de sélection comme étant inappropriée. Les autorités d'application disposent de suffisamment de spécialistes pour estimer l'ordre de grandeur des coûts de mesures de construction supplémentaires, telles qu'un mur ou une butte antibruit, sans devoir élaborer un projet détaillé ( ATF 117 Ib 425 consid. 9d; arrêts 1C\_183/2019 du 17 août 2020 consid. 4.2 et 4.6; 1C\_350/2019 du 16 juin 2020 consid. 4.1). Il apparaît en principe approprié que l'OFROU s'aide d'un système de forfait pour juger de la proportionnalité de mesures antibruit lors de l'avant-projet s'agissant des coûts attendus puisqu'à ce stade, il ne dispose en général pas encore d'offres concrètes.

### **E. 3.2.4**

Bien qu'une schématisation soit permise lors du calcul du WTI, des différences fondamentales entre les circonstances concrètes et la situation standard doivent être prises en compte (arrêt 1C\_183/2019 du 17 août 2020 consid. 5.3). Selon la jurisprudence, les

directives administratives s'adressent aux organes d'exécution. Elles ne créent pas de nouvelles règles de droit mais sont destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales, en visant à unifier, voire à codifier la pratique des organes d'exécution. Elles ont notamment pour but d'établir des critères généraux d'après lesquels sera tranché chaque cas d'espèce et cela aussi bien dans l'intérêt de la praticabilité que pour assurer une égalité de traitement des ayants droit. Le juge peut les prendre en considération lorsqu'elles permettent une application correcte des dispositions légales dans un cas d'espèce. Il doit en revanche s'en écarter lorsqu'elles établissent des normes qui ne sont pas conformes aux règles légales applicables (cf. ATF 148 V 144 consid. 3.1.3; 148 V 102 consid. 4.2; 145 V 84 consid. 6.1.1; 142 V 442 consid. 5.2). Dans l'appréciation du rapport coût efficacité des mesures de protection contre le bruit, d'autres éléments doivent être pris en compte au moyen de critères qualitatifs: les effets sur le site et le paysage, les préjudices écologiques, les effets sur la qualité de vie des riverains (réfléchissement lumineux, vue, etc.; cf. Manuel du bruit routier, p. 33).

### **E. 3.3**

A l'instar de l'OFROU et de l'OFEV, le TAF considère que le caractère économiquement supportable de la mesure doit être calculé en tenant compte des coûts de celle-ci, indépendamment de la personne (personne privée ou collectivité publique) appelée à les supporter. Le fait que les recourants mettent gratuitement à disposition leur bien-fonds afin de réaliser la butte antibruit serait sans pertinence, tout comme l'arrangement avec une société permettant le dépôt de matériel d'excavation non polluant, contre une partie du financement des travaux de construction de la butte antibruit. Ces considérations sont conformes au droit fédéral et doivent être confirmées. Le WTI constitue en effet un moyen destiné à assurer une pratique uniforme dans toute la Suisse (arrêt 1C\_183/2019 du 17 août 2020 consid. 4.3). Dans ce cadre, l'autorité doit prendre en compte l'ensemble des coûts - effectifs ou standards - de la mesure antibruit, sur une base unifiée permettant d'assurer une égalité de traitement et une uniformité de pratique (cf. Manuel du bruit routier, p. 33). Les recourants ne sauraient prétendre faire baisser artificiellement ces coûts en prenant en charge une partie des frais, que ce soit par la mise à disposition d'un bien-fonds ou d'autres avantages en nature, par le financement de certains travaux, voire même par une contribution financière directe. Ce faisant, ils obtiendraient la réalisation de l'assainissement par l'autorité alors que la mesure, tous frais pris en compte, ne serait pas économiquement supportable. Un tel mode de faire avantagerait indéniablement les riverains disposant de certains moyens et compromettrait l'objectif d'égalité de traitement qui est inhérent à la notion de caractère économiquement supportable ( art. 17 al. 1 LPE et 13 al. 2 OPB) et notamment poursuivi par l'index WTI. En ce sens, la solution confirmée par le TAF repose bien sur une base légale, contrairement à ce que soutiennent les recourants. En outre, l'argument tiré du droit de l'expropriation n'apparaît pas pertinent dans ce contexte et le grief doit par conséquent être rejeté. Il ne se justifie dès lors pas, comme le demandent les recourants dans un grief distinct, de compléter l'instruction afin de définir le WTI en tenant compte de la prise en charge qu'ils proposent.

### **E. 4**

Invoquant leur droit d'être entendus, les recourants reprochent au TAF de ne pas avoir donné suite à leur demande de production de relevés cartographiques des mesures d'assainissement entre Genève et Lausanne, afin de savoir s'il existe des cas semblables au leur. Ils reprochent également à l'instance précédente d'avoir considéré que l'objet du litige

était limité à la question de la butte antibruit, se dispensant ainsi d'examiner la question des autres mesures de réduction telles que la pose d'un revêtement phono-absorbant et une limitation de vitesse sur ce tronçon, alors que ces mesures auraient une incidence sur l'octroi ou non d'allégements.

#### **E. 4.1**

S'agissant de la définition de l'objet du litige, l'arrêt attaqué peut apparaître formaliste dès lors que la décision attaquée portait sur l'octroi d'allégements auxquels les recourants s'opposaient. En soi, même si les conclusions présentées au TAF se limitaient à la construction d'une butte antibruit, la question d'autres mesures de réduction du bruit routier pouvait a priori être également soulevée dans ce cadre. Ce point n'a toutefois pas à être examiné plus avant. En effet, selon la jurisprudence, lorsque le WTI est, comme en l'espèce, très inférieur à 1, un calcul combiné avec d'autres mesures ne se justifie pas (arrêt 1C\_183/2019 du 17 août 2020 consid. 4.4). Dans son résultat, le refus de tenir compte des autres mesures préconisées par les recourants ne constitue pas une violation du droit d'être entendu.

#### **E. 4.2**

Quant au refus de produire un relevé de l'ensemble des mesures d'assainissement ordonnées entre Genève et Lausanne, il ne viole pas non plus le droit à la preuve découlant du droit d'être entendu ( ATF 144 II 427 consid. 3.1). Le refus opposé aux recourants est en effet exclusivement fondé sur l'index WTI défavorable de la mesure qu'ils proposent. La cartographie des mesures ne ferait pas apparaître dans chaque cas le WTI retenu, et moins encore une éventuelle réduction des coûts par une contribution des propriétaires riverains. Compte tenu de la position de l'OFROU dans la présente procédure, il n'est guère vraisemblable qu'un tel mode de procéder ait été admis dans d'autres cas; le moyen de preuve proposé n'apparaissait dès lors pas pertinent et il n'y a pas non plus de violation du droit d'être entendu sous cet angle.

#### **E. 5**

Dès lors que la mesure de protection envisagée ne peut être considérée comme économiquement supportable, les griefs relatifs au respect des surfaces d'assolement n'apparaissent plus pertinents.

#### **E. 6**

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants qui succombent. Il n'est pas alloué de dépens ( art. 68 al. 3 LTF ).