

BVGer A-3934/2022 vom 8. Februar 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-02-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3934_2022

FR: TAF A-3934/2022 du 8 février 2023

IT: TAF A-3934/2022 del 8 febbraio 2023

Regeste

Routes nationales

Erwägungen

E. 1

La procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), sauf disposition contraire de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) ou d'autres lois spéciales.

E. 2

L'objet de la présente décision porte uniquement sur la requête de retrait partiel de l'effet suspensif formée par l'intimé le 19 décembre 2022 et ses conclusions en constatation de l'entrée en force partielle de la décision attaquée. Il y a toutefois lieu de traiter celles-ci préalablement dès lors qu'elles sont susceptibles de rendre la requête tendant au retrait partiel de l'effet suspensif sans objet.

E. 3

L'intimé estime d'abord que la décision est partiellement entrée en force quant aux éléments non contestés des projets partiels TAP II et TAP III et requiert que ce point soit constaté de manière incidente.

E. 3.1

Il souligne que les motifs invoqués par les recourants portent sur la protection contre le bruit sur les communes de Pully, Belmont-sur-Lausanne et Lutry, la question de la qualification de modification notable, de l'abaissement de la vitesse légale, du revêtement phono-absorbant ou encore du calcul de l'indice WTI, la justification et la proportionnalité du projet de bande d'arrêt d'urgence active et l'élargissement du tunnel de

A-3934/2022 Page 7 Belmont, ainsi que les nuisances correspondantes pendant la phase de réalisation et d'exploitation. Certains éléments seraient encore abordés par les recourants, tels que la non-conformité d'une zone d'installation de chantier située sur la commune de Pully, l'irrégularité de la procédure de piquetage sur un bien-fonds de la commune de Belmont-sur-Lausanne, la position de l'OFROU sur certains détails du projet en termes d'accès, de stationnement et de mesures de remplacement d'installations existantes sur la commune de Belmont-sur-Lausanne. Ces éléments seraient traités dans le cadre des dossiers TAP IV (réaffectation temporaire de la bande d'arrêt d'urgence R-BAU entre les jonctions de Lausanne-Vennes et Belmont), TAP V (accès et installations de chantier sur les communes de Pully et Belmont-sur-Lausanne), TAP VI (projet de protection contre le bruit sur les communes de Pully et Belmont-sur-Lausanne), TAP VII (nouveaux aménagements

sur le secteur de Belmont-sur-Lausanne) et TAP VIII (projet de protection contre le bruit sur la commune de Lutry). En revanche, les éléments du projet TAP II portant sur l'approbation des emprises et servitudes sur les parcelles [1 à 12] et l'approbation des travaux de défrichements sur les parcelles [13 à 19] ne seraient pas contestés par les recourants. Il en irait de même de l'ensemble des éléments du projet TAP III qui portent sur la réalisation de trois parois antibruit et la pose d'un revêtement peu bruyant sur les communes de Lausanne et Epalinges. L'intégralité de ces éléments pourrait, en outre, être distinctement séparée des projets partiels litigieux TAP IV, V, VI, VII et VIII.

E. 3.2

Pour des raisons de sécurité juridique, l'effet suspensif a en principe un effet global : il frappe intégralement la décision attaquée, même si seuls certains points du dispositif sont contestés (cf. arrêt du TAF A-3826/2013 du 12 février 2015 consid. 1.4.2.2 ; ég. décision incidente du TAF A-1185/2022 du 22 juin 2022 consid. 3.2). Ceci étant, lorsqu'une décision n'est contestée que partiellement, s'il apparaît que les points contestés peuvent être séparés clairement et sans équivoque de ceux qui ne le sont pas ou qu'ils ne sont pas indissociables, alors l'effet suspensif ne s'applique qu'à l'objet du litige et les points non contestés de la décision deviennent formellement exécutoires (cf. REGINA KIENER, in : Auer/Müller/Schindler [édit.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2019, art. 55 PA no 9 ; HANSJÖRG SEILER, in : Waldmann/Weissenberger [édit.], Praxiskommentar VwVG, 2e éd. 2016, art. 55 PA no 48 ; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3e éd. 2022, no 3.19b).

E. 3.3

L'objet du litige est, quant à lui, défini avant tout par les conclusions du recours, lesquelles doivent rester dans le cadre de l'acte attaqué. Le

A-3934/2022 Page 8 recourant ne peut ainsi que réduire l'objet du litige par rapport à l'objet de la contestation puisque son élargissement ou sa modification mènerait à une violation de la compétence fonctionnelle de l'autorité supérieure (cf. ATF 136 II 457 consid. 4.2 et 136 II 165 consid. 5 ; arrêt du TAF A-6810/2015 du 13 septembre 2016 consid. 1.3). A cela s'ajoute qu'en procédure fédérale d'approbation des plans, toutes les objections pouvant être formulées pendant la mise à l'enquête doivent être soulevées dans la procédure d'opposition, en l'espèce conformément à l'art. 27d de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN, RS 725.11), sous peine d'être exclues de la suite de la procédure (cf. arrêt du TAF A-7192/2018 du 29 octobre 2020 consid. 2.3.1). L'objet du litige est ainsi limité aux griefs soulevés en procédure d'opposition et il ne peut plus être étendu dans la procédure contentieuse subséquente. En revanche, la motivation des griefs peut quant à elle être modifiée, à la condition qu'elle n'étende pas l'objet du litige (cf. ATF 133 II 30 consid. 2.2 ; ATAF 2012/23 consid. 2.1 ; arrêt du TAF A-592/2014 du 9 mars 2015 consid. 2.1.2).

E. 3.4

En l'occurrence, la plupart des recourants concluent principalement à l'annulation de la décision attaquée et/ou au rejet du projet dans son ensemble. A titre subsidiaire, ils sollicitent le renvoi de la cause pour nouvelle instruction et nouvelle décision.

E. 3.5

Il suit de là que, à la lecture des seules conclusions des recourants, on ne saurait conclure sans équivoque que les points contestés peuvent être séparés de ceux qui ne le sont pas et qu'ils peuvent être clairement dissociés. Partant, il y a lieu de s'en tenir à la règle générale selon laquelle l'effet suspensif a un effet global et frappe intégralement la décision attaquée. Dans ces circonstances, les conclusions en constatation de l'intimé doivent être rejetées. Sa requête de retrait partiel de l'effet suspensif n'est dès lors pas dépourvue d'objet et il y a lieu d'entrer en matière sur cette question.

E. 4

L'intimé requiert le retrait partiel de l'effet suspensif aux recours en tant qu'il porte, d'une part, sur l'approbation des emprises et servitudes sur les parcelles [1 à 12] et l'approbation des travaux de défrichements sur les parcelles [13 à 19] prévues au projet partiel TAP II, ainsi que, d'autre part, sur la réalisation de trois parois antibruit et la pose d'un revêtement peu bruyant sur les communes de Lausanne et Epalinges prévues au projet partiel TAP III. Il ne sollicite toutefois pas ce retrait pour le reste du projet et notamment pour les projets partiels TAP IV (réaffectation temporaire de

A-3934/2022 Page 9 la bande d'arrêt d'urgence R-BAU entre les jonctions de Lausanne-Vennes et Belmont), TAP V (accès et installations de chantier sur les communes de Pully et Belmont-sur-Lausanne), TAP VI (projet de protection contre le bruit sur les communes de Pully et Belmont-sur-Lausanne), TAP VII (nouveaux aménagements sur le secteur de Belmont-sur-Lausanne) et TAP VIII (projet de protection contre le bruit sur la commune de Lutry), au sein desquels les griefs soulevés par les recourants s'inscriraient.

E. 4.1

L'intimé fait valoir qu'il existe un intérêt public à ce que les travaux susmentionnés soient réalisés rapidement sur le tronçon concerné. Datant du début des années 1970, ce tronçon se serait fortement dégradé ces dernières années. L'intimé fait valoir que plus les travaux seront reportés, plus leur ampleur, leurs coûts et les perturbations qu'ils provoqueraient sur le trafic seraient importants. La sécurité des usagers ne pourrait, à terme, plus être assurée. De plus, le tronçon concerné devrait faire l'objet de travaux d'entretien courant ne faisant pas partie de la présente procédure. Ils nécessiteraient toutefois certaines emprises provisoires, servitudes ou autorisations environnementales faisant partie du TAP II. La réalisation immédiate du TAP III et de ces éléments permettrait d'améliorer l'environnement de nombreux riverains et d'abaisser notamment le bruit routier en limitant au maximum les nuisances et en optimisant le déroulement des travaux. Les recourants 1 et 2, 4 à 6, 8, 9 à 10 et 19 à 21 – qui sont les seuls à s'opposer au retrait de l'effet suspensif – reprochent, en substance, à l'intimé de ne pas avoir sollicité de l'autorité inférieure qu'elle retire l'effet suspensif en première instance. Ils considèrent donc que la mesure n'aurait rien d'urgent et que les travaux pourraient attendre la fin de la procédure. Ils considèrent que les motifs invoqués ne sont pas suffisamment étayés ni démontrés et que, par conséquent, les intérêts publics avancés ne sont pas prépondérants par rapport à leur intérêt personnel. Ils rappellent que les conséquences de l'exécution immédiate de certains travaux seraient nombreuses, conséquentes et préjudiciables pour leur situation, de sorte que la mesure requise ne serait pas proportionnée et préjugerait de l'issue de la procédure au fond, en particulier s'il n'est plus possible de détruire ce qui aurait été construit ou de restaurer ce qui aurait été détruit. Ils sont d'avis, dans ce contexte, qu'une fois la prolongation de l'utilisation de la bande d'arrêt d'urgence autorisée, son utilisation ne serait plus discutée

dans la suite de la procédure. Ils estiment enfin que la décision attaquée formerait un tout et que le retrait partiel de l'effet suspensif violerait le principe de coordination, en particulier dans la mesure où il ne serait plus possible de qualifier

A-3934/2022 Page 10 ensuite la modification de l'installation de notable. Les volets litigieux seraient ainsi indissociables et interdépendants des volets non directement attaqués. Ils rappellent que l'assainissement du pont de Chandelar impliquerait un changement de revêtement. Or, ce changement ne serait pas suffisant au regard du principe de précaution. Ils rappellent également avoir requis la prise de mesures acoustiques in situ, ce qui ne serait plus possible en cas d'intervention immédiate sur l'installation. Dans ces conditions, la sécurité du droit imposerait de traiter le litige dans son ensemble, en particulier si les travaux sécuritaires peuvent se faire sans élargissement de la chaussée, ni défrichage irréversible, et sans emprises sur les parcelles voisines. La requête de l'intimé viderait ainsi les recours de leurs objets.

E. 4.2

Aux termes de l'art. 55 al. 1 PA, le recours a effet suspensif. Conformément à l'art. 55 al. 2 PA, sauf si la décision porte sur une prestation pécuniaire, l'autorité inférieure peut y prévoir qu'un recours éventuel n'aura pas d'effet suspensif ; après le dépôt du recours, l'autorité de recours, son président ou le juge instructeur a la même compétence.

E. 4.2.1

Selon la jurisprudence, le législateur fédéral a fait du retrait de l'effet suspensif prévu à l'art. 55 al. 2 PA une règle exceptionnelle (cf. arrêt du TF 1C_88/2009 du 31 août 2009 consid. 3.1 ; décision incidente du TAF A-3224/2017 du 10 juillet 2017 consid. 1.2). Une telle décision doit dès lors reposer sur des motifs clairs et convaincants, résultant d'une pesée des intérêts publics et privés en présence, sans que ne soit toutefois nécessaire la réalisation de circonstances extraordinaires (cf. arrêt du TAF A-828/2012 du 10 mai 2012 consid. 3.1). Dans ce cadre, l'autorité n'a pas à tenir compte de l'issue probable du recours, à moins qu'aucun doute n'existe à ce sujet (cf. ATF 130 II 149 consid. 2.2 et 127 II 132 consid. 3 ; ATAF 2009/57 consid. 4.1.4.3) ; elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation permettant de tenir compte des circonstances du cas d'espèce (cf. ATAF 2009/57 consid. 4.1.4.1).

E. 4.2.2

L'autorité de recours n'est pas liée par le fait que l'autorité d'approbation des plans n'ait pas retiré l'effet suspensif à un éventuel recours dans le cadre de sa décision. Cela ressort clairement, et sans ambiguïté, du texte de l'art. 55 al. 2 PA. Le retrait peut, en effet, être prononcé par l'autorité d'office ou sur requête. Il n'est dès lors pas strictement nécessaire qu'une requête ait été déposée à cette fin, possibilité qui est offerte non seulement aux destinataires matériels de la décision mais également à des tiers habilités à recourir. A noter toutefois qu'en présence d'une telle requête, la responsabilité du requérant –

A-3934/2022 Page 11 corollaire de son droit – se déduira le cas échéant du droit privé ou des règles qui lui sont applicables (cf. ATF 112 II 32 consid. 1a).

E. 4.2.3

L'examen de la question de l'effet suspensif est une question qui doit être traitée *prima facie*, sur la base d'un examen du dossier en l'état et sans que ne soient nécessaires des mesures d'instruction particulières de la part de l'autorité de décision (cf. arrêt du TF 2C_293/2013 du 21 juin 2013 consid. 3.3).

E. 4.3

Cela étant, à la suite d'un examen sommaire du dossier, quoiqu'en disent les recourants 4 à 6, 8, 9 à 10 et 19 à 21, il n'apparaît pas que les griefs formulés dans leurs recours découlent de la réalisation des travaux pour lesquels l'intimé sollicite le retrait partiel de l'effet suspensif, mais uniquement des projets partiels TAP IV, V, VI, VII et VIII. Or, l'intimé ne requiert par la levée de l'effet suspensif en tant qu'il porte sur ces projets. Ainsi, les recourants ne subissent aucun préjudice irréparable en raison d'un éventuel retrait partiel de l'effet suspensif. Rien n'indique en particulier que ce retrait priverait les différents recours de leurs objets. En particulier, à l'égard des recourants 19 à 21 qui sollicitent des mesures sonores in situ, il ressort de la décision attaquée que les immissions de bruit à l'endroit de leur parcelle ont été déterminées sous forme de niveau d'évaluation ou de niveau maximum sur la base de calculs et de mesures. Les niveaux sonores ont ensuite été calculés à l'aide d'algorithmes. Une cinquantaine de mesures acoustiques ont déjà été utilisés pour la calibration du modèle de calcul. Ces mesurages d'une durée de 30 minutes ont été réalisés dans des conditions permettant leur reproductibilité, dans des secteurs exposés au seul bruit de l'autoroute, à l'exclusion du bruit généré par d'autres activités humaines. Une lecture de leur mémoire de recours ne permet guère d'entrevoir une objection sérieuse qui plaiderait contre la cohérence des rapports et avis d'experts produits au dossier. Les recourants ne font qu'opposer leur propre opinion à celle des experts, sans rendre vraisemblable en quoi les mesures in situ requises permettraient d'obtenir un résultat pertinent sur lequel le Tribunal pourrait fonder un raisonnement. Cela étant, en toute circonstance, il faut relever que la législation applicable prévoit certains contrôles d'efficacité des mesures d'assainissement et des mesures d'isolation acoustique (cf. not. art. 18 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit [OPB, RS 814.41]) et des enquêtes périodiques (cf. not. art. 20 OPB) qui permettront de déterminer sans doute mieux si – et le cas échéant dans quelle mesure – les différentes valeurs limites et d'alarme sont dépassées.

A-3934/2022 Page 12 Au surplus, on voit mal en quoi le retrait de l'effet suspensif violerait le principe de la coordination. Celui-ci énonce, en substance, des principes en matière de coordination lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités. Une autorité chargée de la coordination doit ainsi en particulier veiller à ce qu'il existe une concordance matérielle des décisions. Ce principe ne tend toutefois pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante. En l'occurrence, on ne se situe ici pas tant dans un cas de figure où plusieurs autorités différentes doivent rendre des décisions séparées, mais bien plus dans celui où une seule autorité prévoit une série de mesures d'assainissement le long d'une autoroute s'étendant de Vallorbe à Sierre sur près de 150 kilomètres. Quelle que soit l'opinion des recourants, il est nécessaire dans ce cadre que l'OFROU se fonde sur des critères géographiques pour planifier et exécuter les travaux d'assainissement requis. Dans ces circonstances, on voit mal en quoi le retrait partiel de l'effet suspensif empêcherait le Tribunal de céans de vérifier ensuite si ce découpage est conforme à la loi. En ce sens, les recourants perdent de vue que le retrait partiel de l'effet suspensif ne préjuge en rien du fond du litige et ne saurait, en tout état de cause, servir à en justifier l'issue. Dans ce contexte, il sied de rappeler que la responsabilité de l'intimé – corollaire de son droit – se déduit des règles qui lui sont applicables et le retrait partiel de l'effet suspensif n'offre à l'intimé aucune garantie que les travaux seront finalement autorisés. Il lui appartient de prendre toute mesure utile pour pouvoir, le cas échéant, restaurer le statu quo ou pour pouvoir exécuter des mesures supplémentaires ordonnées par le Tribunal dans le cadre de

son pouvoir de réforme. Dans ce cadre, les recourants peuvent être rassurés sur le fait que les griefs formulés dans le cadre de leurs recours seront discutés dans la suite de la procédure ; un retrait partiel de l'effet suspensif n'y change rien. De même, comme considéré, l'autorité de recours n'est pas liée par le fait que l'autorité d'approbation des plans n'ait pas retiré l'effet suspensif. Les recourants ne sauraient donc faire grief à l'intimé de ne pas avoir sollicité plus tôt le retrait de l'effet suspensif, soit en procédure de première instance, soit dès le dépôt des recours. A cet effet, on se doit de rappeler que la notion d'urgence n'a pas un caractère absolu et est amenée à évoluer dans le temps. Dans ce cadre, les recourants ne font qu'opposer leur propre vision du caractère urgent ou non des travaux sans expliquer

A-3934/2022 Page 13 en quoi celle-ci devrait prévaloir sur l'opinion de l'autorité. Ils n'allèguent pas disposer de quelques connaissances spécialisées en matière de génie civil, de planification ou de sécurité et on ne voit prima facie aucune raison de s'éloigner de l'opinion de l'autorité.

E. 4.4

En effet, l'intimé a expliqué, à l'inverse et en détail, pourquoi il existait un intérêt public au retrait partiel de l'effet suspensif. Ces explications sont crédibles et un examen prima facie du dossier permet d'en saisir aisément les enjeux. L'intérêt à l'assainissement complet de certains ouvrages apparaît, par exemple, étroitement lié à l'intérêt public à l'exploitation et à la sécurité des différents tronçons. Certains défauts constatés dans la sécurité structurale en raison de l'écoulement du temps entraîneraient ainsi des risques pour les usages en cas de rupture partielle. Dans ces circonstances, l'intérêt public à la sécurité des usagers de la route est tout particulièrement marqué. Au surplus, il faut également tenir compte des intérêts de tiers non concernés par la présente procédure de recours qui doivent pouvoir bénéficier directement de mesures d'assainissement non contestées sur leurs parcelles.

E. 4.5

Partant, il peut être constaté que la pesée des intérêts est claire et que l'intérêt public, effectif et actuel, l'emporte sur les intérêts des recourants. La mesure requise est en outre adéquate et apte à atteindre les buts poursuivis par l'intimé et respecte, par conséquent, le principe de la proportionnalité. En conséquence, il y a lieu d'admettre la requête de l'intimé du 19 décembre 2022 et de retirer partiellement l'effet suspensif aux recours en tant qu'il porte, d'une part, sur l'approbation des emprises et servitudes sur les parcelles [1 à 12] et l'approbation des travaux de défrichements sur les parcelles [13 à 19] prévues au projet partiel TAP II, ainsi que, d'autre part, sur la réalisation de trois parois antibruit et la pose d'un revêtement peu bruyant sur les communes de Lausanne et Epalinges prévues au projet partiel TAP III. L'effet suspensif est en revanche maintenu pour le surplus, le Tribunal ne voyant aucun motif de l'octroyer d'office.

E. 5

Le sort des frais et dépens liés à la présente décision incidente sera réglé dans le cadre de l'arrêt final.

(Le dispositif est porté à la page suivante).

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