

BVGer A-5083/2008 vom 9. September 2009

Bundesverwaltungsgericht, 2009-09-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5083_2008

FR: TAF A-5083/2008 du 9 septembre 2009

IT: TAF A-5083/2008 del 9 settembre 2009

Regeste

Mesures de protection contre le bruit

Erwägungen

E. 1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral (TAF) connaît, en vertu des art. 31 et 33 let. d de cette loi, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) émanant des départements et des unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. En l'occurrence, la décision attaquée, qui satisfait aux conditions de l'art. 5 PA, émane d'une telle autorité et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Cela étant, le TAF est compétent pour connaître du litige.

E. 2

Le requérant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par cette décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA). Les autres conditions de recevabilité du recours (cf. art. 50 et 52 PA) étant remplies, il convient d'entrer en matière.

E. 3

Selon l'art. 49 PA, le requérant peut soulever les griefs de violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité (let. c). Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, n. 2.2.6.5). La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le Tribunal définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA) et motiver leur recours (art. 52 PA). Ainsi, l'administré qui adresse une demande à l'administration dans son propre intérêt doit la motiver et apporter les éléments en sa possession permettant d'établir la preuve des faits dont il se prévaut (Moor, op. cit., n. 2.2.6.3; ATF 132 III 731 consid. 3.5). En conséquence, l'autorité saisie se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 122 V 157 consid. 1a, ATF 121 V 204 consid. 6c, Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 61.31 consid. 3.2.2).

E. 4.1

La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.1), dont le but est notamment de protéger les hommes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 1 al. 1 LPE), prévoit une obligation d'assainir les installations dont les émissions - p. ex. sonores - dépassent des valeurs limite dites d'immission édictées par le Conseil fédéral (cf. art. 13 ss LPE). Pour les lignes de chemin fer "existantes" (permis de construire antérieur au 1er janvier 1985), la protection contre le bruit est spécialement réglée par la loi fédérale du 24 mars 2000 sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer (LBCF; RS 742.144), censée "compléter" la LPE (cf. art. 1 al. 1 LBCF), ainsi que par son ordonnance du 14 novembre 2001 (OBCF, RS 742.144.1). L'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41) est par ailleurs applicable, sauf disposition contraire de l'OBCF (art. 4 al. 1 OBCF). Pour les chemins de fer, les valeurs limite d'immission et les valeurs d'alarme sont définies à l'annexe 4 de l'OPB en fonction du degré de sensibilité au bruit (DS) de la zone concernée (DS I à IV; art. 43 OPB) et de la période de la journée (jour ou nuit). L'art. 1 al. 2 LBCF prévoit trois types de mesures d'assainissement phonique des installations ferroviaires, à envisager selon un ordre de priorité fixé à l'art. 2 LBCF. Des mesures visant à limiter, à la source, les émissions sonores des véhicules ferroviaires sont à ordonner en priorité (p. ex. pose de freins silencieux; cf. art. 2 al. 1 LBCF). Si de telles mesures ne suffisent pas pour respecter les valeurs limite d'immission, la construction d'ouvrages destinés à limiter le bruit émis par l'installation ferroviaire ("mesures antibruit", p. ex. paroi antibruit; cf. art. 1 al. 2 let. b, art. 2 al. 2 LBCF) doit être envisagée. En dernier lieu, il s'agira de procéder à l'isolation acoustique des bâtiments concernés (art. 1 al. 2 let. c LBCF). Selon l'art. 2 al. 3 LBCF, l'objectif d'assainissement fixé par la loi est considéré comme atteint lorsque les mesures prises à la source et les mesures antibruit permettent de respecter les valeurs limite d'immission pour au moins deux tiers de la population exposée au bruit des chemins de fer sur l'ensemble du réseau suisse en service à l'entrée en vigueur de la loi (1er octobre 2000); le tiers restant de la population doit être protégé par l'isolation acoustique des bâtiments existants. L'objectif d'assainissement devra être réalisé avant le 31 décembre 2015 (avant le 31 décembre 2009 pour les mesures techniques à prendre à la source) (art. 3 LBCF). Les émissions sonores prévisibles à cette date pour chaque tronçon ferroviaire figurent dans un répertoire ou plan des émissions (PE 2015) adopté par le Conseil fédéral, qui tient également compte de l'infrastructure qui sera en service à cette date, du volume du trafic prévisible et des mesures techniques - prioritaires - qui seront prises dans l'intervalle sur les véhicules ferroviaires (art. 6 LBCF et art. 17 OBCF). Ce répertoire est public et disponible sur internet à l'adresse [www.bav.admin.ch/Projets/Assainissement phonique/Bases/Plan des émissions en 2015](http://www.bav.admin.ch/Projets/Assainissement%20phonique/Bases/Plan%20des%20émissions%20en%202015). Les émissions répertoriées dans le plan cité servent de base pour le calcul des immissions sonores prévisibles à l'horizon 2015, et donc pour la planification des mesures antibruit éventuelles à prendre (art. 6 al. 1 deuxième phrase LBCF). Le calcul des immissions est ensuite effectué à l'aide du programme SEMIBEL (Schweizerisches Emissions- und Immissionsmodell für die Berechnung von Eisenbahn-Lärmroviaire; modèle suisse d'émission et d'immission pour le calcul du bruit ferroviaire), qui tient également compte de divers paramètres ayant trait à la situation locale, tels que la topographie des lieux et l'aménagement du terrain (cf. art. 18 OBCF). C'est ainsi qu'en règle générale, dans le cadre des projets d'assainissement phonique, le bruit n'est pas mesuré (Ist-Zustand) mais bien calculé sur la base des données prévisionnelles citées (cf. arrêt du TAF A-8698/2007 du 4 juillet 2008 consid. 5.2).

E. 4.2

En l'occurrence, il n'est pas contesté que dans le secteur R3 où vit le recourant, les valeurs limite d'immission, au moins nocturnes, sont dépassées, de sorte qu'il existe une obligation d'assainir. Il ressort ainsi du plan d'exposition au bruit du 6 juin 2006 (année 2015) annexé au projet des CFF que dans ce secteur, situé en DS III, le bruit a été évalué respectivement à 58 dB(A) (LR 25) et 59 dB(A) (LR 27) la nuit, alors que la valeur limite d'immission est de 55 dB(A) la nuit dans ce type de zone (annexe 4, ch. 2 à l'OPB). Telles que calculées à l'aide du programme SEMIBEL, ces valeurs tiennent déjà compte, comme il a été dit, des mesures techniques qui seront prises d'ici à 2015 sur les véhicules ferroviaires. Il convient dès lors de déterminer si c'est à bon droit que l'autorité inférieure a renoncé à ordonner des mesures de construction antibruit dans le secteur du recourant.

E. 4.2.1

De telles mesures doivent être ordonnées si elles permettent de garantir le respect des valeurs limite d'immission (art. 7 al. 1 LBCF). Aux termes de l'art. 7 al. 3 LBCF, l'OFT accorde cependant des "allègements" (Erleichterungen) - ou autorisations exceptionnelles de dépasser les valeurs limite d'immission - au propriétaire de l'installation lorsque la construction d'un ouvrage antibruit entraînerait des coûts disproportionnés (let. a) ou que des intérêts prépondérants, relevant notamment de la protection des sites, de la nature et du paysage, de la sécurité du trafic ou de l'exploitation, s'y opposent (let. b). Le Conseil fédéral régit l'évaluation de la proportionnalité des coûts (art. 7 al. 4 LBCF). Conformément à l'art. 20 al. 1 OBCF, les coûts engendrés par des ouvrages antibruit sont réputés proportionnés lorsque le rapport entre le coût des mesures et leur utilité pour la population concernée (RCU) ne dépasse pas 80. Le RCU est calculé séparément pour chaque secteur selon une formule standard fixée à l'annexe 3 à l'OBCF, qui tient également compte de la spécificité des bâtiments à protéger (nombre de personnes concernées, dimensions prévues de la construction, etc.). La légalité de la règle de l'art. 20 al. 1 OBCF a été confirmée à plusieurs reprises par la jurisprudence (arrêt du TAF A-5306/2008 du 26 juin 2009 consid. 3; arrêt du TAF A-3029/2008 du 18 juin 2009 consid. 3.1; décision de la Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement [CRINEN] A-2004-117 du 26 avril 2006 consid. 29). En l'occurrence, il semble admis que la construction d'une paroi antibruit permettrait de garantir le respect des valeurs limite d'immission nocturnes dans le secteur R3 où habite le recourant. Tel que calculé par les CFF en fonction de la variante optimale envisagée (mur d'une hauteur de 2 m et d'une longueur de 41 m), le RCU d'une telle construction est toutefois nettement supérieur au maximum autorisé (185 au lieu de 80); a priori, c'est dès lors à bon droit que l'autorité inférieure a accordé des allègements aux intimés. Le recourant ne conteste pas le montant du RCU tel que calculé par l'autorité inférieure, démontrant encore moins une quelconque erreur de calcul. Il considère toutefois que vu la spécificité de son cas, et notamment son état de santé précaire, il serait "logique" de déroger à la règle de l'art. 20 al. 1 OBCF afin de privilégier la pose d'un mur antibruit.

E. 4.2.2

Aux termes de l'art. 20 al. 1 OBCF, les coûts engendrés par des mesures de construction antibruit sont réputés proportionnés ("gelten in der Regel als verhältnismässig") lorsque leur RCU "ne dépasse pas 80". Selon la jurisprudence, une telle formulation signifie que des exceptions à la règle du RCU sont en principe possibles lorsque celle-ci, appliquée de manière stricte, ne permet pas d'évaluer correctement la proportionnalité des coûts d'une mesure de construction. Tel est notamment le cas lorsque se présentent des types de bruit

qui n'ont pas été pris en compte dans le répertoire des émissions ou qui ne peuvent pas être intégrés dans le calcul SEMIBEL (p. ex. situation topographique ou acoustique complexe), alors même qu'ils constituent un élément pertinent de l'évaluation du niveau sonore de l'exploitation ferroviaire. Il en va ainsi du bruit dû aux manœuvres, aux crissements dans les courbes voire d'autres sources de bruit en rapport avec l'exploitation du rail, comme le bruit émis par l'installation mais considéré comme bruit industriel (p. ex. chargement des automobiles; cf. arrêts du TAF A-5306/2008 du 26 juin 2009 consid. 3.3 et A-3029/2008 du 18 juin 2009 consid. 3.1; décision de la CRINEN A-2002-8 du 4 février 2003 consid. 11; cf. guide de l'OFT concernant la planification des ouvrages antibruit de décembre 2003, sur internet: www.bav.admin.ch/Projets/Assainissement_phonique/Bases/Guide_sur_la_planification_des_constructions, p. 18 s.). Or en l'occurrence, force est d'admettre, avec l'autorité inférieure (cf. réponse au recours du 6 octobre 2008, p. 4), que la situation du recourant ne comporte aucune particularité qui justifierait une exception à la règle de l'art. 20 al. 1 OBCF au sens de la jurisprudence citée. En se limitant à invoquer les répercussions du bruit sur sa santé, celui-ci échoue en tous les cas à l'établir. C'est dès lors à bon droit que l'autorité inférieure a fait droit à la demande d'allègement des CFF.

E. 4.3

Le recourant affirme encore que les immissions sonores qu'il subit sont en réalité bien plus élevées que celles constatées par les intimés. Selon une "étude de bruit" du 8 avril 1992 émanant du bureau du bureau d'ingénieurs-conseil Y _____ (cf. annexe aux observations du recourant du 27 octobre 2008), celles-ci iraient jusqu'à dépasser les valeurs d'alarme pour atteindre 77 dB(A) le jour et 65 dB(A) la nuit, de sorte que la construction d'une paroi antibruit s'imposerait pour cette raison également. L'argumentation du recourant ne peut être suivie. On voit déjà mal que l'étude citée par le recourant, antérieure de quinze ans au plan des émissions 2015, puisse servir de base valable au calcul des immissions conformément à la LBCF (cf. consid. 4.1 ci-dessus). Quoiqu'il en soit, des allègements peuvent être octroyés aux CFF, même en cas de dépassement des valeurs d'alarme (art. 14 al. 2 OPB); un éventuel dépassement de ces valeurs n'a d'incidence que s'agissant de l'isolation acoustique des bâtiments (cf. consid. suivant).

E. 5

Subsidiairement, le recourant conclut à ce que les intimés soient condamnés à assumer diverses mesures d'isolation acoustique à réaliser sur ses bâtiments (coût estimé à plus de Fr. 100'000.-). Il conclut également, en tous les cas, à ce que les intimés soient condamnés au remboursement intégral de ses frais liés aux travaux d'isolation réalisés en 1997 et en 1998 sur sa propriété.

E. 5.1

La décision attaquée définit l'objet du litige et limite la contestation à ce qui a été ou aurait dû juridiquement être réglé dans la procédure devant l'instance précédente (ATF 131 V 164 consid. 2.1, ATF 125 V 413 consid. 1; Moor, op. cit., n. 5.4.2.1; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Bâle 2008, n. 2.7 s.). Le recourant ne peut donc s'en prendre qu'à des objets découlant de l'acte entrepris; il n'est en principe pas autorisé à formuler des conclusions nouvelles devant le Tribunal de céans (Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., n. 2.208). En revanche, il peut se plaindre du fait que c'est à tort que l'autorité qui a rendu la décision attaquée n'a pas abordé certains arguments (arrêt du TAF A-1484/2006 du 19 juin 2007 consid. 4.2).

E. 5.2

En l'occurrence, la décision attaquée a pour objet l'approbation de plans d'assainissement phonique du réseau ferroviaire CFF; elle accorde des allègements aux CFF au sens de l'art. 7 LBCF, notamment dans le secteur R3 où habite le recourant. Selon ses termes exprès, elle ne porte cependant "pas sur le remboursement des coûts liés à des mesures antibruit déjà réalisées sur des bâtiments", ni sur la prise en charge d'éventuels frais futurs à ce titre; une telle procédure "incombe au canton une fois la procédure d'approbation des plans entrée en force" (décision attaquée, consid. 1.6 s. et 7.3). Or c'est à bon droit que l'autorité inférieure ne s'est pas saisie de la question de la prise en charge des frais cités. Lorsque des allègements sont octroyés, l'assainissement phonique est réalisé par des mesures d'isolation acoustique des bâtiments existants (pour lesquels une autorisation de construire a été délivrée avant le 1er janvier 1985) (art. 1 al. 2 let. c, art. 10 LBCF et art. 30 ss OBCF) (cf. consid. 4.1). En cas de dépassement des valeurs limite d'immission, mais non des valeurs d'alarme, la Confédération prend à sa charge la moitié des frais d'isolation des locaux "dont l'usage est sensible au bruit" (art. 10 al. 2 LBCF et art. 33 al. 1 let. b OBCF). En cas de dépassement des valeurs d'alarme, l'isolation acoustique des locaux sensibles, obligatoire, est entièrement prise en charge par la Confédération (art. 10 al. 1 LBCF, art. 32 al. 2 et 33 al. 1 let. a OBCF). Comme le relève à juste titre la décision attaquée, la mise en oeuvre de ces prescriptions incombe non pas à la Confédération mais bien, sur délégation (cf. art. 13 al. 2 LBCF), aux autorités cantonales, auxquelles les propriétaires doivent adresser leurs demandes de remboursement une fois l'approbation des plans entrée en force et à qui il incombe, avant de communiquer le montant de la facture à l'OFT, de vérifier que le travaux ont été effectués en conformité avec la loi. Au vu de ce qui précède, les conclusions du recourant portant sur la prise en charge - qui plus est par les intimés - des frais d'isolation de ses bâtiments sont manifestement étrangères à l'objet du litige tel que défini par la décision attaquée. Elles sont dès lors irrecevables devant le Tribunal de céans.

E. 6

Le recourant entend enfin obtenir le remboursement de frais d'étude encourus en 1992 en rapport avec un projet de paroi antibruit. Ces prétentions, formulées pour la première fois devant le Tribunal de céans, sont irrecevables (cf. consid. 5.1).

E. 7

Au vu de ce qui précède, le recours se révèle mal fondé. Conformément à l'article 63 PA, les frais de procédure, comprenant l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours seront donc mis à la charge du recourant, et fixés à Fr. 1'500.- (règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Vu l'article 9 al. 2 FITAF, et bien qu'ils obtiennent gain de cause, les intimés n'ont pas droit à des dépens, dans la mesure où ils sont intervenus seuls dans la présente procédure.

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