

The logo of the University of Lausanne (UNIL) is a stylized, white, cursive script of the word 'Unil' on a blue background.

UNIL | Université de Lausanne

Lärmbekämpfung bei Strassen als Daueraufgabe / Lutte contre le bruit du trafic routier – une tâche permanente

Anne-Christine Favre

Professeur à la Faculté de droit et des sciences criminelles

| le savoir vivant |

Vereinigung für Umweltrecht (VUR), Tagung vom 14. Juni
2018 in Solothurn «Strassenlärm – Rechts- und Vollzugsfragen
nach Ablauf der Sanierungsfrist»

Plan

- **I. Schutzkonzept**
- But LPE
- Où s'applique la protection et qui prend les mesures
- Dichotomie propre à la gestion des atteintes
- Mesures proposées par la LPE
- Quid après le 31 mars 2015 ou 2018?
- **II. Les obligations positives liées aux VLI**
- **III. Les droits liés aux VLI**
- **IV. Objectif global vs décisions individuelles**
- Vision globale
- Portée des décisions d'assainissement
- Relations entre mesures LAT et mesures LPE
- Affaire Alpnach, ATF 138 II 379
- Affaire de la *Lüftungsfenster*, ATF 142 II 100

I. Schutzkonzept

But LPE (art. 1, 7, 13, 15 LPE)

- Protéger la population des **atteintes nuisibles ou incommodantes** telles que le bruit
- Ces atteintes sont présumées incommodantes lorsqu'elles dépassent les **valeurs limites d'immission (VLI)**
- Les VLI sont des seuils à respecter de manière **globale** par un ensemble de mesures individuelles
- **Pas de dérogation** à l'obligation de protéger la population contre les atteintes nuisibles ou incommodantes dans la LPE

I. Schutzkonzept

Où s'applique la protection

- **Lieux à usage sensible** au bruit (2 al. 6 OPB)
- **Extérieur des bâtiments**, indirectement (39 al. 1 OPB; TF 1C_331/2011 du 30.11.2011, Bülach)
- ... **et qui prend les mesures**
- Mesures doivent être prises **à la source** (art. 11 al. 1 LPE); exceptionnellement sur le lieu d'immission (20 et 25 al. 3 LPE).
- Mesures sont à prendre par le **détenteur de l'installation bruyante**.
- Les mesures des art. 22 et 24 LPE ne font **pas** partie du régime de **limitation des atteintes à la source**.

I. Schutzkonzept

Dichotomie propre à la gestion des atteintes

- VLI = Objectif de **résultat** à atteindre **d'une manière globale**
- Par des **mesures** le plus souvent prises par décision **au cas par cas**
- Difficile d'avoir la maîtrise du résultat, surtout en matière de **bruit routier qui dépend:**
 - de facteurs propres à la route (tracé, conception, revêtement, vitesse)
 - du nombre d'usagers et de la typologie des véhicules ou de leurs matériaux (pneus etc.)
 - de l'augmentation légale du bruit liée à des projets tiers (9 OPB)
 - des allègements accordés par l'autorité (17 al. 2 LPE)

I. Schutzkonzept

Mesures proposées par la LPE

- Mesures préventives individuelles, à la source, auprès d'installations fixes ou en série (11 al. 2 LPE)
 - Pour le bruit routier: revêtement moins bruyant, réduction de vitesse (tempo 30, zone de rencontre 20 km/h)
 - Mesures sur les véhicules (pneus moins bruyants)
 - Ces moyens ne dépendent pas tous de l'autorité d'exécution
- Valeurs de planification (= réserve de bruit)
 - Sur les installations nouvelles et certaines mesures de planification
- Pas de plan d'action global en matière de bruit

I. Schutzkonzept

Quid après le 31 mars 2018?

- L'objectif à atteindre reste le même, quelles que soient les décisions déjà prises
- La responsabilité du respect des VLI incombe tant à la **Confédération** qu'aux **cantons** !
- La **Confédération** a en effet en charge de veiller à prévenir ces atteintes (art. 74 al. 2 Cst.) = obligation de légiférer et de surveiller l'exécution
- Les **Cantons** ont la charge d'exécuter les dispositions fédérales (74 al. 3 Cst.)
- **Ne pas agir expose tant les cantons que la CH à diverses requêtes de citoyens!**

II. Les obligations positives liées aux VLI

Portée des VLI (air/bruit)

- Obligation de **résultat** au même titre qu'en **droit européen**.
 - CJUE, 19 novembre 2014, ClientEarth, aff. C-404/13 ; CJUE, 5 avril 2017, aff. C-488/15, Commission c/ Bulgarie
 - Arrêt Conseil d'État, 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France, n° 394254, *Lebon, en France*.
- Personnes touchées sont habilitées à requérir un plan d'action/**air**
- celui-ci doit être coordonné aux mesures à prendre en matière de **bruit**
- l'autorité dispose d'une marge de manœuvre dans les mesures, mais la **période de dépassement des VLI** doit être la **plus courte possible**
- **l'autorité nationale** doit veiller au respect du **résultat à atteindre** et exercer son **rôle de surveillance**

II. Les obligations positives liées aux VLI

Portées des VLI (bruit/CEDH)

- Affaire Dees c. Hongrie.
- Violation de 8 CEDH et 6 CEDH
- VLI: 60 dB. Le requérant subit entre 69.0 dB(A) et 67.1 dB(A) à son domicile depuis plusieurs années, en raison de l'introduction d'un péage autoroutier qui invite les automobilistes à prendre une route secondaire passant devant chez lui. Malgré les efforts de réorganisation du trafic par les autorités, **les dépassements importants ont subsisté trop longtemps!**



III. Les droit liés aux VLI

Droits des tiers touchés

- **1 et 16 ss LPE**: droit d'exiger au minimum le respect des VLI; droit de solliciter une décision (art. 54 LPE et 89 LTF); droit de contester un allègement.
- **8 CEDH**: droit d'exiger le respect des VLI, même dans situation complexe comme les infrastructures routières. Droit d'exiger que le dépassement des VLI ne dure pas trop longtemps.
- **679, 684 CC**: droit des voisins touchés d'exiger la cessation des atteintes **évitables**; valable aussi dans le voisinage d'installations publiques. Mesure proportionnée = bruit évitable?

Synthèse intermédiaire I - III

74 Cst, LPE et CEHD = obligations positives (tâches) pour la Confédération et les cantons

- **Un dépassement des VLI ne peut être toléré trop longtemps.**
- **Signifie que :**
 - Dès 31 mars 2018 mettre en place rapidement un programme d'assainissement des routes
 - Allègements ne doivent être accordés que restrictivement
 - Allègements déjà accordés doivent être reexaminés lorsque de nouvelles conditions techniques ou d'exploitation permettent de réduire le bruit.
 - A défaut, allègements doivent être compensés: fenêtres anti-bruit de 20 et 25 al. 3 LPE = compensation?...Une autre forme de compensation?
 - De vraies mesures de lutte contre le bruit doivent être prises à **tous les niveaux**, notamment au niveau de la **Confédération** et de manière forte (mesures à la source sur les matériaux tels que pneus, véhicules, etc.)

Synthèse intermédiaire I - III

Si ces mesures ne sont pas prises

- Possible condamnation de Suisse devant Cour européenne des droits de l'homme
- Pas exclu que dommages-intérêts fondés sur 679 et 684 CC en cas d'atteintes excessives évitables puissent être accordés...

IV. Objectif global vs décisions particulières

Vision globale de l'objectif en matière de routes:

- quid des anciens **plans d'assainissement** routiers (ancien 19 OPB?)
- **Plan national de mesures**
- **Conventions-programmes**: OK, mais n'ont pas la même publicité que les plans d'assainissements routiers
- **L'information au public** est importante en ce domaine (Convention d'Aahrus)

IV. Objectif global vs décisions particulières

Portée des décisions d'assainissement

- Définitive sous réserve ...voir conférence de Me Gossweiler
- Notamment sous réserve de **l'évolution des faits**
- Mais aussi évolution des **décisions** qui influent sur le trafic
- Quid des relations entre 37a et 9 OPB?
- Oblige à une **vision globale** de la collectivité publique permettant d'intégrer la politique en matière de parkings privés ou publics à l'assainissement des routes.

IV. Objectif global vs décisions particulières

Relations entre mesures LAT et mesures LPE

- 13 al. 4 OPB:
 - L'assainissement ne doit pas être entrepris lorsque:
 - a. le dépassement des valeurs limites d'immission touche uniquement des zones à bâtir qui ne sont pas encore équipées;
 - b. sur la base du droit cantonal en matière de construction et d'aménagement du territoire, des mesures de planification, d'aménagement ou de construction sont prises sur le lieu des immissions de bruit, qui permettent de respecter les valeurs limites d'immission jusqu'à l'échéance des délais fixés (art. 17).

IV. Objectif global vs décisions particulières

Relations entre mesures LAT et mesures LPE

- Quid avec développement des zones à bâtir et densification?
 - 13 al. 4 OPB pas une dispense définitive de procéder à un assainissement
 - Les obligations découlant de 2 LPE pour le détenteur de routes demeurent en fonction de l'évolution de la situation

IV. Objectif global vs décisions particulières

Relations entre mesures LAT et mesures LPE

- 2000: renonciation à un assainissement de l'autoroute pour les zones à bâtir non équipées
- 2005: équipement de ces zones à bâtir en respectant les valeurs de planification bruit
- 2008: premiers permis de construire accordés, respect des VLI.
- 2008-2018: ↗ du niveau de bruit sur l'autoroute, de telle sorte que les VLI sont dépassées auprès des bâtiments nouveaux = **obligation d'assainissement à charge de la collectivité**

IV. Objectif global vs décisions particulières

Relations entre mesures LAT et mesures LPE

- Les mesures de 22 et 24 LPE \neq mesures à la source
- Elles ne se substituent pas aux obligations découlant de 2 LPE
- Elles permettent uniquement, **à une date donnée**, de construire, malgré une situation bruyante.
- **Relations entre 2 LPE et 22 et 24 LPE pas simple**

IV. Objectif global vs décisions particulières

Affaire Alpnach, ATF 138 II 379

- 3 parcelles non construites près de tronçon d'autoroute à assainir.
- Le pronostic de bruit montre qu'en **2002**, les VLI sont respectées de jour, mais dépassées de 1dB/A de nuit ; les projections de trafic faites pour l'horizon **2030** montrent que les VLI seraient dépassées de 2 dB/A de jour et de 4 dB/A de nuit.
- Paroi antibruit pas possible pour des motifs de protection du paysage (opposition CFF) et surcoûts disproportionnés
- Avec l'aménagement d'un **revêtement phonoabsorbant**, on laisserait subsister un dépassement de 1 dB/A de nuit sur les parcelles dès 2030.
- **allègement** a été accordé. Tribunal fédéral dit OK, mais sous conditions....

IV. Objectif global vs décisions particulières

Affaire Alpnach, ATF 138 II 379

- Jusqu'en 2030, les VLI seront respectées
- Dès cette date ↗ du niveau de bruit sur l'autoroute conduira vraisemblablement à dépassement de 1 dB (A) de nuit
- 13 al. 4 lit. b OPB?
 - Pas de mesures d'AT envisagée jusqu'au délai d'assainissement des routes nationales (2015)
 - Peut-on tenir compte de mesures AT après 2015? Oui, si plausibles et suffisamment concrètes
 - Compenser 1 dB (A) de nuit peut relever de mesures prises sur le bâtiment à charge du constructeur (22 LPE)
 - Si ces mesures sont peu onéreuses, elles peuvent rester à charge du constructeur (31 al. 3 OPB)
 - Si elles sont plus onéreuses ou si l'augmentation du bruit à attendre est plus importante, l'art. 2 LPE conduit à mettre les mesures et les frais à charge du détenteur de la route.

IV. Objectif global vs décisions particulières

Affaire de la *Lüftungsfenster*, ATF 142 II 100-111

- plan de quartier de la Commune de Niederlenz (Canton d'Argovie) auquel le degré de sensibilité II est attribué ;
- secteur jouxte une zone d'activités bénéficiant d'un degré de sensibilité IV;
- les valeurs de planification applicable aux bruits artisanaux et industriels sont dépassées jusqu'à 15 dB dans le plan de quartier.
- En 2009, décision d'équipement du plan avec pour condition que les locaux à usage sensible au bruit donnant au nord, au sud et à l'ouest puissent au moins être aérés naturellement par une fenêtre sur la façade est (*Lüftungsfenster*)

IV. Objectif global vs décisions particulières

Affaire de la *Lüftungsfenster*, ATF 142 II 100-111

- **TF:**
- Respect des VP (24 LPE) puis VLI (22 LPE) sur l'ensemble des fenêtres de locaux à usage sensible au bruit
- Pratique de *Lüftungsfenster* possible que dans l'autorisation exceptionnelle (31 al. 2 OPB)
- Densité des construction = conflits avec régime du bruit
- 31 al. 2 OPB applicable seulement à des conditions strictes:
 - dépassement des seuils d'immission ne doit pas être important,
 - leur respect ne peut par être assuré de manière satisfaisante d'un point de vue urbanistique
 - un confort d'habitat approprié doit pouvoir être garanti par des fenêtres d'aération du côté le plus éloigné de la source du bruit ainsi que par d'éventuelles mesures supplémentaires

IV. Objectif global vs décisions particulières

Affaire de la *Lüftungsfenster*, ATF 142 II 100-111

- Lorsque pas d'intérêt prépondérant à renoncer à protection contre le bruit, il faut **modifier la planification** en conséquence!
- Zone à bâtir peu compatible avec proximité de zone industrielle
- **Idem près de réseau routier dense?** Cela dépend de l'emplacement de la zone à bâtir et de sa relation avec l'agglomération.

Synthèse partie IV

- Une **vision globale** de l'assainissement du bruit routier est nécessaire
 - Pour gérer les **décisions individuelles** (37a et 9 OPB)
 - Mais aussi pour **coordonner avec les mesures d'aménagement du territoire**
- Les mesures AT prises sur la base de 22 ou 24 LAT ne dispensent pas la collectivité publique d'un assainissement futur:
 - lorsque **bruit augmente** ↗
 - lorsque les **mesures AT changent** (densification de la zone = augmentation du nombre de personnes à protéger = facteur incitant à modifier une décision précédente d'allègement)
- Un **allègement à un assainissement** routier accordé dans une situation très bruyante ne peut être solutionné par 31 al. 2 OPB.
- Des mesures de **reexamen des zones à bâtir** seront ici nécessaires.

Le discours continue

- Merci de votre attention!

