

# Les aspects spécifiques à la protection contre le bruit en matière d'assainissement

Anne-Christine Favre, docteur en droit, avocate, Vevey

<i>Table des matières</i>	<i>page</i>
Résumé	508
Zusammenfassung	510
1. Rappel des principes propres à la protection contre le bruit et de la problématique liée aux différents régimes applicables	512
1.1 Des valeurs limites d'exposition différentes pour les installations existantes ou nouvelles	512
1.2 Des possibilités d'allègement pour les installations existantes plus importantes que dans d'autres domaines de la LPE	512
1.3 Des régimes d'assainissement différenciés selon les catégories d'installations	513
2. Quand une installation bruyante justifie-t-elle un assainissement?	514
2.1 Les installations sujettes à assainissement	514
2.2 L'étendue de l'assainissement	515
2.3 L'assainissement simultané de plusieurs installations et le principe de coordination	516
3. Les délais d'assainissement	517
3.1 L'échéance de l'article 17 alinéa 3 OPB	517
3.2 Les installations ferroviaires	518
3.3 Les installations routières	519
3.4 Les aéroports nationaux, les aérodromes militaires et les places de tir et d'exercice militaires	520
4. La proportionnalité des mesures et les allègements	520
4.1 Pour les installations privées	521
4.2 Pour les installations publiques ou concessionnées	522
4.2.1 Casuistique	522
4.2.2 L'indice coût-utilité (ICU)	523
URP/DEP 2003/6	507

5.	Portée des décisions en matière d'assainissement	524
5.1	Les facteurs d'incertitude dans la prévisibilité du bruit	524
5.2	Les assainissements par étapes ou successifs	526
5.3	Le réexamen de la décision d'assainissement	527
6.	Les relations entre l'assainissement et la planification ou les permis de construire, ainsi que l'expropriation	529
6.1	Les situations qui dispensent de l'obligation d'assainir	529
6.2	L'assainissement coordonné à une mesure de planification ou un permis de construire	530
6.3	Quel droit au remboursement des mesures de protection prises par le propriétaire d'un bien-fonds ou d'un bâtiment à protéger du bruit?	532

## **Résumé**

*Le délai fixé par l'OPB à l'article 17 alinéa 3 pour l'assainissement de la plupart des installations fixes génératrices de bruit est échu depuis avril 2002, mais force est de constater que l'état d'avancement de ces assainissements est très varié selon les installations. Cela est essentiellement dû au coût de l'assainissement de certaines installations. On sait qu'un statut particulier a été adopté pour les installations ferroviaires par une loi spéciale; une modification de l'OPB est attendue concernant les délais d'assainissement des installations routières; pour certaines installations telles les aéroports nationaux, les délais n'ont commencé à courir que récemment, soit dès l'entrée en vigueur des valeurs limites d'exposition les concernant.*

*Mais, la particularité des problèmes liés à l'assainissement des installations bruyantes ne s'arrête pas à des questions de report de délais. La manière de déterminer les immissions, et donc les éventuels dépassements, joue de plus en plus un rôle majeur. On examinera en particulier les divergences connues s'agissant du bruit routier ou ferroviaire dans l'application du principe de proportionnalité (détermination du rapport coût-utilité, etc.). La détermination des immissions implique également un pronostic: on connaît l'article 36 OPB, qui commande de tenir compte de tout projet soumis à l'enquête publique au moment de l'évaluation, ainsi que le rôle des cadastres de*

*bruit prévus par l'article 37 OPB, pour certaines installations; les articles 17 et 18 de l'ordonnance sur la réduction du bruit des chemins de fer (RS 742.144.1), font un pas de plus en ce sens que le niveau des immissions sera notamment déterminé sur la base du répertoire des émissions, calculé selon un pronostic fixé à l'horizon 2015, en tenant compte des véhicules ferroviaires assainis et du trafic pris en compte dans l'annexe 2 à cette ordonnance. C'est dire que les décisions d'assainissements vont largement reposer en ce domaine sur des prémisses plus que sur des certitudes; cela en bloquant les possibilités de contrôle du niveau de bruit réel à une échéance relativement lointaine! Dans ce domaine, on assiste également à une certaine «dilution» de la portée des décisions dans le temps, puisque plusieurs types de mesures pourront être prises, selon un programme échelonné quant aux délais (matériel roulant, d'abord, puis mesures antibruit aux alentours des voies ferrées ou sur les bâtiments touchés, ensuite). On peut imaginer que ce schéma se reproduise dans d'autres domaines, comme la circulation routière. Cela n'est pas sans incidence sur le droit de l'expropriation, notamment le moment à compter duquel un droit à une indemnité peut naître; mais, surtout, compte tenu de l'interdépendance entre les règles sur les assainissements et celles propres aux permis de construire (22 LPE) ou à la planification de nouvelles zones à bâtir (24 LPE), se pose un sérieux problème quant à la détermination du bruit à prendre en compte, à une date donnée.*

*C'est l'occasion de poser la question de la portée des décisions en matière d'assainissement. L'assainissement est-il prononcé une fois pour toutes, de manière définitive? On sait que le niveau de bruit routier, notamment, va régulièrement continuer à augmenter là où le trafic et la densité des constructions s'intensifient.*

*Rien n'exclut alors que l'on ordonne à nouveau un assainissement, sur la base des nouvelles données concernant le niveau de bruit. L'assainissement n'est pas une décision à caractère définitif; même au-delà des délais cadres fixés par l'OPB ou d'autres législations, comme celle sur les voies ferroviaires, de nouvelles décisions d'assainissement pourront être nécessaires, selon l'évolution de la situation. Autres sont les situations, tout aussi nombreuses, en compléments de mesures que l'on devra ordonner sur la base de la décision d'assainissement initiale, lorsque l'efficacité des mesures prévues n'est pas suffisante.*

*Enfin, nous aborderons certains aspects des relations entre l'assainissement et la planification ou les permis de construire, ainsi que l'expropriation. Dans ce contexte, nous soulignons les problèmes de coordination nécessaire en cas de pluralités d'installations bruyantes, non suffisamment réglés par la législation sur l'aménagement du territoire et le droit de l'environnement et obligeant parfois à créer des instruments sui generis.*

## **Zusammenfassung**

*Die in Art. 17 Abs. 3 LSV für die Mehrheit der Lärm verursachenden ortsgebundenen Anlagen festgeschriebene Sanierungsfrist ist bereits im April 2002 abgelaufen, aber der Stand der Sanierungen ist in Tat und Wahrheit je nach Anlagentyp sehr unterschiedlich. Im Wesentlichen lässt sich dieser Umstand mit den hohen Kosten erklären, die mit der Sanierung gewisser Anlagen verbunden sind. Bekanntlich ist denn auch den Eisenbahnanlagen mittels eines speziellen Gesetzes ein Sonderstatus zugewiesen worden. Ausserdem ist in Bezug auf die für Strassenanlagen gültigen Sanierungsfristen eine Änderung der LSV geplant. Und schliesslich haben die Sanierungsfristen für bestimmte Einrichtungen wie die Landesflughäfen erst kürzlich, nämlich mit dem Inkrafttreten der entsprechenden Belastungsgrenzwerte, zu laufen begonnen.*

*Im Zusammenhang mit der Sanierung von Lärm verursachenden Anlagen stellen sich indessen nicht bloss beim Aufschieben von Fristen spezifische Probleme. Eine immer grössere Rolle spielt die Art und Weise, wie die Immissionen selber und damit auch mögliche Grenzwertüberschreitungen ermittelt werden. Unter die Lupe genommen wird vorliegend insbesondere die bekanntlich unterschiedliche Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit (Ermittlung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses usw.) im Bereich des Strassen- und des Eisenbahnlärms. Die Bestimmung der Immissionen beinhaltet auch eine Prognose: Gemäss Art. 36 LSV müssen alle zum Zeitpunkt der Ermittlung öffentlich aufgelegten Projekte mitberücksichtigt werden. Zu berücksichtigen ist ferner die Rolle der Lärmbelastungskataster, die Art. 37 LSV für gewisse Anlagen vorschreibt. Noch einen Schritt weiter gehen die Art. 17 und 18 der Verordnung über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (SR 742.144.1), gemäss denen bei der Ermitt-*

lung des Immissionspegels ausdrücklich auf den Emissionsplan abzustellen ist; dieser wiederum wird anhand des für den Planungshorizont 2015 prognostizierten Beurteilungspegels und unter Berücksichtigung der Emissionen der sanierten Schienenfahrzeuge und des Verkehrs nach Anhang 2 der Verordnung berechnet. Die Sanierungsentscheide in diesem Bereich werden also weitgehend anhand von Annahmen und nicht aufgrund von Fakten gefasst. Damit verhindern sie die Möglichkeit der Kontrolle des tatsächlichen Lärmpegels für einen relativ langen Zeitraum! Zudem ergibt sich auf diesem Gebiet mit der Zeit eine gewisse «Verwässerung» der Geltung der Entscheide, da gemäss einem Programm mit gestaffelten Fristen (zuerst das Rollmaterial, später Lärmschutzmassnahmen entlang der Gleise oder an betroffenen Gebäuden) verschiedene Arten von Massnahmen getroffen werden können. Es könnte gut sein, dass diese Vorgehensweise künftig auch für andere Bereiche wie etwa den Strassenverkehr übernommen wird. Dies aber bliebe nicht ohne Folgen für das Enteignungsrecht und insbesondere für die Bestimmung des für die Entstehung eines möglichen Entschädigungsanspruchs massgebenden Zeitpunktes. In Anbetracht der Interdependenz zwischen den Bestimmungen bezüglich Sanierungen und denjenigen bezüglich Baubewilligungen (Art. 22 USG) oder der Planung neuer Bauzonen (Art. 24 USG) stellt sich aber vor allem die ernst zu nehmende Frage, welcher Lärm zu einem gegebenen Zeitpunkt bei der Festlegung des Lärm(pegel)s zu berücksichtigen ist.

In diesem Kontext ist es angezeigt, die Frage nach der Tragweite von Beschlüssen in Sanierungsangelegenheiten zu stellen. Wird die Sanierung in verbindlicher Weise ein für alle Mal verfügt? Es ist bekannt, dass insbesondere der Strassenverkehrslärm immer dort stetig ansteigt, wo der Verkehr und die Baudichte zunehmen.

Nichts schliesst demnach aus, dass man (später) erneut eine Sanierung auf der Basis der aktuellen das Lärmniveau betreffenden Daten anordnet. Die Sanierung ist nicht ein endgültig verbindlicher Entscheid; je nach Entwicklung der Situation können sogar über die durch die LSV oder andere Verordnungen, etwa diejenige betreffend die Eisenbahnen, festgesetzten Rahmenfristen hinaus neue Sanierungsbeschlüsse nötig werden. Anders liegen die ebenfalls zahlreichen Fälle, wo die Massnahmen, die man auf der Basis des ursprünglichen Sanierungsentscheids angeordnet hat, verschärft werden müssen, da die Wirksamkeit der vorgesehenen Massnahmen nicht ausreichend ist.

*Schliesslich werden gewisse Aspekte der Beziehungen zwischen Sanierung und Planung, Baubewilligung und Enteignung beleuchtet. In diesem Kontext werden die Probleme der bei mehreren lärmerzeugenden Anlagen notwendigen Koordination aufgezeigt. Diese werden durch die Raumplanungs- und Umweltschutzgesetzgebung nicht genügend geregelt und machen deshalb manchmal die Schaffung von Instrumenten sui generis erforderlich.*

## *1. Rappel des principes propres à la protection contre le bruit et de la problématique liée aux différents régimes applicables*

### *1.1 Des valeurs limites d'exposition différentes pour les installations existantes ou nouvelles*

L'une des spécificités de la protection contre le bruit est de traiter différemment les installations existantes des nouvelles. On sait, en effet, que le législateur a imposé en principe le respect de seuils plus bas, *les valeurs de planification* pour les installations nouvelles (art. 25 al. 1 LPE), alors que les installations existantes doivent, dans la règle, respecter les *valeurs limites d'immission*. On a d'emblée dérogé ici au principe de l'égalité de traitement entre l'ensemble des installations, voulu à l'article 16 alinéa 1 LPE, qui souffre d'ailleurs de restrictions importantes même dans les autres domaines du droit de l'environnement, notamment par l'octroi de délais d'assainissement, ainsi que le souligne THOMAS GÄCHTER dans son exposé. En matière de protection contre le bruit, les délais d'assainissement, encore lointains pour plusieurs installations, constituent certainement un facteur de différenciation important par rapport au régime des installations nouvelles.

### *1.2 Des possibilités d'allègement pour les installations existantes plus importantes que dans d'autres domaines de la LPE*

Mais, une autre particularité de la protection contre le bruit est de prévoir de multiples possibilités d'allègements que l'on ne connaît pas en matière de pollution atmosphérique. Ainsi, alors que l'article 17 alinéa 2 LPE permet des *allègements* pour l'assainissement des installations existantes jusqu'à concurrence des *valeurs limites d'immission*

en matière de pollution atmosphérique, ceux-ci sont accordés jusqu'aux *valeurs d'alarme* en matière d'immissions causées par le bruit; on sait par ailleurs que dans le voisinage de routes, d'aéroports, d'installations ferroviaires ou d'autres installations fixes publiques ou concessionnaires, le bruit extérieur ne sera pas réduit dans de nombreuses situations où il n'est pas possible ou disproportionné de prendre des mesures à la source, de telle sorte que seules des mesures passives d'insonorisation des immeubles bâtis (fenêtres antibruit) peuvent être envisagées, lorsque les valeurs d'alarme sont dépassées (art. 20 al. 1<sup>er</sup> LPE; art. 15 OPB).

### *1.3 Des régimes d'assainissement différenciés selon les catégories d'installations*

Initialement, lors de l'adoption de l'OPB, il était question de soumettre l'assainissement de toutes les installations aux mêmes principes et objectifs, définis aux articles 13 OPB et suivants. Depuis l'adoption le 24 mars 2000 de la *loi fédérale sur la réduction du bruit des chemins de fer*, on se trouve en présence d'un *régime double* en matière d'assainissement: le régime usuel prévu par la LPE et l'OPB et le statut spécial accordé pour les voies de chemins de fer.

On rappelle qu'en 1998, le peuple et les cantons ont accepté l'arrêté fédéral relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics<sup>1</sup>. Cet arrêté réglait notamment la question du financement des grands projets ferroviaires. Dans ce cadre, le Conseil fédéral constatait l'impossibilité financière des CFF et des autres entreprises concessionnaires publiques ou privées de financer les mesures de protection contre le bruit prévues par la LPE. La constitution d'un fonds spécial de la Confédération a donc été nécessaire, avec un plafond de 2,5 milliards à investir sur une vingtaine d'années. C'est en exécution de cette décision qu'ont été adoptées la loi sur la réduction du bruit des chemins et son ordonnance d'exécution (ci-après OBCF) du 14 novembre 2001.

---

<sup>1</sup> RO 1999 741.

## 2. Quand une installation bruyante justifie-t-elle un assainissement?

### 2.1 Les installations sujettes à assainissement

Selon l'article 16 alinéa 1 LPE, les *installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la présente loi* seront assainies. Il est important de comprendre que ne sont pas visées par cette disposition uniquement les installations existantes, par quoi il faudrait entendre, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, celles préexistantes à l'entrée en vigueur de la LPE, soit le 1<sup>er</sup> janvier 1985<sup>2</sup> (ci-après *les installations existantes*); en réalité, toutes les installations qui sont plus anciennes que de nouvelles prescriptions découlant de la LPE, peuvent justifier un assainissement<sup>3</sup>. Cette précision est importante pour comprendre la portée dynamique du principe de prévention, qui peut exiger une adaptation constante des installations, que celles-ci aient été autorisées avant ou après le 1<sup>er</sup> janvier 1985. Une installation nouvelle ou existante au sens de la LPE pourrait donc justifier une décision d'assainissement, si, bien que conforme au niveau de bruit autorisé dans le permis de construire ou d'exploitation, ou une précédente décision d'assainissement, des circonstances nouvelles telles que l'évolution de la technique ou des conditions d'exploitation à des coûts économiquement supportables permettent une réduction supplémentaire des émissions<sup>4</sup>.

Une telle décision devrait alors être distinguée de la mise en conformité d'une installation aux normes, lorsque celle-ci n'a pas été autorisée conformément aux principes de la LPE et où non seulement les exigences découlant du principe de prévention, mais également celles découlant de la limitation plus sévère des émissions (art. 11 al. 3, 15 et 23 LPE) pourront être imposées<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> S'agissant de la notion d'installation existante, l'art. 47 al. 1 et 2 OPB se réfère à la date d'entrée en vigueur de l'OPB, soit le 1<sup>er</sup> avril 1987; le Tribunal fédéral a toutefois considéré que seule la date d'entrée en vigueur de la LPE, soit le 1<sup>er</sup> janvier 1985, est décisive pour qualifier une installation de nouvelle ou d'existante, de telle sorte que l'OPB est contraire à la LPE sur ce point (ATF 126 II 480 c. 3a = DEP 2001, 299 ss., 123 II 325, c. 4cc) = DEP 1997 484 ss.

<sup>3</sup> SCHRADE/WIESTNER, Kommentar USG, N° 16 ad art. 16.

<sup>4</sup> SCHRADE/WIESTNER, Kommentar USG, N° 18 ad art. 16.

<sup>5</sup> La procédure (autorité compétente, etc.) peut être la même. Cependant, dans cette dernière hypothèse, l'autorité doit revoir les nuisances de l'installation *ab initio*, sans être tenue par les principes de la *révocation*; alors que dans l'hypothèse d'un assainissement intervenant sur une installation conforme au permis

Se rapproche également de ce dernier cas de figure, celui où des mesures non suffisamment efficaces ont été ordonnées dans la décision d'assainissement ou un permis de construire, de telle sorte que des mesures complémentaires (que souvent la décision réserve) doivent être ordonnées après contrôle, lors de la mise en exploitation<sup>6</sup>. Là également, les mesures pourront être plus sévères que celles correspondant au seuil de la limitation préventive des immissions.

Les situations qui précèdent sont encore à distinguer de celle de réexamen d'une décision d'assainissement que nous évoquerons sous ch. 5.3 ci-dessous, lorsque les circonstances de fait se sont modifiées depuis la décision d'assainissement.

On sait par ailleurs que, selon la jurisprudence, on ne peut parler d'assainissement d'une installation existante que lorsque cette installation dépassait déjà les valeurs limites d'immission au moment de l'entrée en vigueur de la LPE<sup>7</sup>. Toute augmentation du niveau de bruit après l'entrée en vigueur de la LPE d'une installation auparavant peu bruyante conduit à l'application du régime des installations nouvelles.

Dans le régime de la *légalisation sur la réduction du bruit des chemins de fer*, il faut observer que la notion d'installation fixe sujette à assainissement est également celle existante avant le 1<sup>er</sup> janvier 1985. Les installations nouvelles ou modifiées continuent d'être soumises au régime de la LPE et de l'OPB<sup>8</sup>.

## 2.2 L'étendue de l'assainissement

Selon l'article 13 alinéa 1 OPB, l'autorité ordonne *l'assainissement nécessaire* des installations fixes qui «contribuent de manière

---

accordé, ceux-ci s'appliquent. C'est la raison pour laquelle, en principe, sur les installations ayant déjà fait l'objet d'une autorisation et dont le niveau de bruit est conforme au permis, seules les mesures répondant aux caractéristiques de l'art. 11 al. 2 LPE pourront être exigées ultérieurement, en fonction de l'évolution de la technique et des conditions d'exploitation, et pour autant que les mesures exigées soient économiquement supportables.

<sup>6</sup> DEP 1999, 264 ss. Il est bien entendu que lorsque le niveau de bruit ne correspond pas au permis accordé, on se trouve en présence d'un problème *d'exécution* (et non de *révocation*) de la décision. Il arrive notamment que l'autorité prescrive des mesures, sans être sûre que celles-ci permettront d'atteindre le niveau de bruit autorisé; dans une telle hypothèse, les contrôles intervenant après la mise en exploitation de l'installation devraient permettre de prendre les mesures complémentaires.

<sup>7</sup> ATF 123 II 325 ss. c. 4 = DEP 1997, 484 ss.

<sup>8</sup> FF 1999 4550.

notable au dépassement des valeurs limites d'immission». On sait que par cette expression maladroite il faut comprendre qu'un assainissement sera exigé non seulement lorsqu'une installation existante *à elle seule*, excède les valeurs limites d'immission, mais aussi, lorsque une installation entraîne un dépassement des valeurs limites d'immission *concurrentement avec d'autres*, pour autant qu'elle engendre une part importante du niveau de bruit de l'ensemble des installations<sup>9</sup>. Mais comme on l'a vu ci-dessus et ainsi qu'il résulte de l'article 13 alinéa 2 lettre a OPB<sup>10</sup>, le principe de prévention peut à lui seul justifier une réduction du niveau de bruit sur une installation existante, de telle sorte que la portée de l'article 13 alinéa 1 OPB doit essentiellement être comprise comme une règle fixant l'intervention prioritaire, en cas de pluralité d'installations conduisant au dépassement des valeurs limites d'immission<sup>11</sup>. L'assainissement de plusieurs installations génératrices d'un dépassement des valeurs limites d'immission pose en réalité bien plutôt un problème de coordination, non réglé par l'OPB (voir ch. 2.3 ci-dessous et 6.2).

### 2.3 *L'assainissement simultané de plusieurs installations et le principe de coordination*

Lorsque plusieurs installations existantes concourent au dépassement des valeurs limites d'immission, celles-ci devront être assainies, chacune en fonction des exigences de l'article 13 alinéa 1 OPB, de manière que, *prises isolément*, chacune respecte les exigences du principe de prévention et que *prises isolément ou ensemble*, elles respectent les valeurs limites d'immission (sous réserve d'allègements pouvant être accordés sur la base de l'article 14 OPB de manière d'ailleurs différenciée pour chaque installation). Les frais des mesures devront en principe être répartis proportionnellement aux immissions de chacune des installations concernées<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> ATF 115 Ib 446, c. 3c.

<sup>10</sup> ATF 126 II 366, c. 2b = DEP 2000, 795 ss.

<sup>11</sup> SCHRADE/WIESTNER, Kommentar USG, N° 35 ad art. 16.

<sup>12</sup> On relève que selon l'art. 16 al. 3 OPB, en cas de mesures d'isolation acoustique nécessitées par le bruit de plusieurs installations, les frais qui en résultent seront répartis proportionnellement aux immissions de bruit de chacune des installations.

Une telle décision implique inévitablement une coordination (non seulement entre les différents projets ou installations à prendre en compte, mais également entre les différentes autorités (Confédération, Cantons ou Communes concernées). Aucune règle de la LPE ou de l'OPB ne prévoient la manière de concrétiser cette coordination, cela à la différence du plan de mesures prévu pour la pollution atmosphérique (art. 44a LPE). En matière de bruit on parle uniquement de plan d'assainissement pour les routes (art. 19 OPB), et de programme d'assainissement (art. 22 OBCF), mais ces instruments ont essentiellement pour fonction d'établir les priorités dans les assainissements (urgence, assainissement à court ou moyen terme, etc.), sans constituer un véritable instrument de coordination.

Nous reviendrons plus loin sur ce problème<sup>13</sup>.

### 3. *Les délais d'assainissement*

L'un des éléments importants de la décision d'assainissement est le délai imparti. Il incombe à l'autorité d'exécution de le fixer de cas en cas, dans le cadre de l'échéance maximale accordée, cela en fonction de l'urgence de l'assainissement (art. 17 al. 1 OPB). Le délai cadre accordé, dont on verra qu'il peut varier selon le type d'installation, ne constitue cependant pas nécessairement le terme définitif du processus d'assainissement. Un assainissement postérieur à un assainissement réalisé dans le délai cadre n'est pas à exclure, selon l'évolution des circonstances ou de la technique ou des conditions d'exploitation<sup>14</sup>.

#### 3.1 *L'échéance de l'article 17 alinéa 3 OPB*

L'échéance maximale des assainissements est en principe fixée à l'article 17 alinéa 3 OPB, qui prévoit qu'il convient de réaliser l'ensemble des assainissements dans un délai maximum de 15 ans, dès l'entrée en vigueur de l'OPB, délai qui arrivait à échéance le 31 mars 2002. Ce délai a plus ou moins pu être respecté pour l'assainissement des stands de tir et les installations privées, bien que des retards soient également constatés à cet égard.

---

<sup>13</sup> Cf. *infra* ch. 6.2.

<sup>14</sup> Cf. *supra* ch. 2.1.

Pour évaluer l'urgence des assainissements, il faut considérer l'importance du dépassement des valeurs limites (a), le nombre de personnes touchées par le bruit (b) et le rapport coût-utilité (c) (art. 17 al. 2 OPB).

- S'agissant du *premier critère*, les lieux où les valeurs d'alarme sont dépassées constituent bien entendu une priorité<sup>15</sup> viennent ensuite ceux où les valeurs limites d'immission du degré de sensibilité III, puis du degré de sensibilité II sont dépassées. Certaines décisions, comme les plans de circulation qui seront mis en œuvre avant l'échéance de l'assainissement ou des projets concrets pour lesquels des données précises existent peuvent modifier l'ordre de priorité<sup>15</sup>.
- Le *deuxième critère*, à savoir le nombre de personnes touchées par le bruit, constitue également un élément important dans la notion d'urgence, à ne pas confondre avec celle de l'obligation d'assainir<sup>15</sup>; une obligation d'assainir peut subsister même lorsque le nombre de personnes touchées n'est pas élevé, cela sous réserve que l'assainissement ne paraisse pas disproportionné en application de l'article 14 alinéa 1 lettre a OPB.
- Le *troisième critère*, soit le rapport coût-utilité sur lequel on reviendra plus loin.

### 3.2 Les installations ferroviaires

Pour un réseau totalisant 5'000 kilomètres, quelques 300 kilomètres sont pourvus de parois antibruit.

---

<sup>15</sup> Voir le plan de mesures d'assainissement du bruit routier selon OPB Art. 19, du Canton de Genève, p. 14 ss (<ftp://ftp.geneve.ch/diae/environnement/pdm.pdf>).

Dans l'affaire du «Rôtillon», à Lausanne (ATF du 7 février 2003 [1A.90/2002]), le Tribunal fédéral a lié à un projet de construction d'un ensemble de bâtiments destinés notamment à l'habitation, un assainissement de la route proche, sur laquelle la pose d'un revêtement phono-absorbant était prévu et sans lequel les valeurs limites d'immission n'auraient pas été respectées pour le projet du «Rôtillon». La mesure prise sur la route a ainsi été coordonnée au permis de construire; cette mesure d'assainissement ne sera cependant pas suffisante puisque les valeurs d'alarme resteront dépassées sur les bâtiments existants situés dans le voisinage de cette route; d'autres mesures devront donc être décidées ultérieurement. Cet exemple montre que les assainissements peuvent être décidés par étapes successives (*Cf. infra* ch. 5.2).

L'article 2 de la loi sur la réduction du bruit des chemins de fer prévoit trois types de mesures: des mesures techniques pour limiter les émissions des véhicules ferroviaires (a), des mesures de construction limitant les émissions des installations fixes existantes (b) et des mesures antibruit sur les bâtiments existants (c). Selon cette législation, les délais d'assainissement s'échelonnent comme suit:

- jusqu'au 31 décembre 2009, pour la rénovation du matériel roulant;
- jusqu'au 31 décembre 2015, pour l'aménagement de mesures constructives (parois antibruit) et les mesures de protection passives.

La particularité de cette législation est également celle de fixer le quota de la population à protéger par des mesures de protection actives (limitant le bruit extérieur). En effet, l'objectif est de protéger les deux tiers de la population par la rénovation du matériel roulant et l'aménagement de parois antibruit; le tiers restant devra se contenter de mesures de protection passives. Cette décision, purement politique, fixe ainsi un cadre à l'autorité d'exécution dans les décisions d'assainissement; on verra plus loin que pour réaliser cet objectif de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, a été adopté un indice coût-utilité (ci-après ICU), qui permet de déterminer à compter de quel stade une mesure n'est plus considérée comme proportionnelle par rapport aux coûts qu'elle engendre.

### *3.3 Les installations routières*

L'état d'avancement de l'assainissement des routes est étroitement lié aux subventions fédérales accordées à cet effet (art. 50 LPE). En 2002, l'OFEPF constatait que plus de 30% des routes avaient fait l'objet d'un assainissement (essentiellement les routes nationales, qui bénéficient d'un fort taux de subvention). Environ 1'600 kilomètres de routes restent encore à assainir. Le coût total de l'assainissement des routes en matière de bruit est estimé à 3,5 milliards de francs.

Un projet de modification de l'article 17 OPB prévoyant que les délais d'assainissement des routes nationales étaient prolongés jusqu'à 2007 et ceux des autres routes jusqu'à 2012 a été soumis en consultation en 2002. Plusieurs cantons ont demandé que ces délais soient respectivement prolongés jusqu'en 2012 et 2015 et que des

subventions plus importantes soient accordées. Mais quoiqu'il en soit, l'élément décisif qui va décider de l'avancement et de l'étendue des mesures d'assainissement des routes est la question des subventions. Or, dans son programme d'allégement budgétaire, le Conseil fédéral envisage de supprimer les subventions pour les routes autres que celles présentant un intérêt national! Si tel devait être le cas, diverses modifications de la LPE et de l'OPB repoussant les délais d'assainissement et restreignant les subventions fédérales sont à craindre.

#### *3.4 Les aéroports nationaux, les aérodromes militaires et les places de tir et d'exercice militaires*

Conformément à l'article 48 lettre a OPB, le délai d'assainissement maximum prévu par l'article 17 alinéa 3 OPB n'a commencé à courir que dès l'entrée en vigueur des valeurs limites d'exposition pour les aéroports nationaux, les aérodromes militaires et les places de tir militaires, soit, respectivement dès le 1<sup>er</sup> mai 2000 ou le 1<sup>er</sup> juin 2001 (selon que l'on se réfère aux premières valeurs limites d'exposition annulées par le Tribunal fédéral ou à celles modifiées), s'agissant des aérodromes nationaux et le 1<sup>er</sup> août 1995, s'agissant des aérodromes militaires. On sait que l'assainissement des aérodromes nationaux pose d'importants problèmes techniques et financiers, au vu de la quasi impossibilité de prendre des mesures de protection actives; c'est par ailleurs en ce domaine que le Tribunal fédéral a développé une jurisprudence importante concernant les possibilités d'être indemnisé par la voie de l'expropriation.

#### *4. La proportionnalité des mesures et les allègements*

Les assainissements coûtent cher. Mais les effets du bruit aussi. On estime à plusieurs milliards de francs le coût induit par le bruit dans l'environnement, celui de la santé publique et de la dépréciation des logements, etc<sup>16</sup>.

Lorsqu'un dépassement des valeurs limites d'immission subsiste, malgré les mesures de protection envisagées, l'article 14 OPB alinéa 1 prévoit que des allègements peuvent être accordés dans la mesure où (a) l'assainissement entraverait de manière excessive l'exploitation ou

---

<sup>16</sup> OFEFP, Lutte contre le bruit en Suisse, 2002, p. 31.

entraînerait des frais disproportionnés; (b) 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. Il convient d'examiner l'application de ces principes lorsque l'on se trouve en présence d'une installation privée ou publique.

#### 4.1 Pour les installations privées

Il est bien clair que le caractère disproportionné de l'assainissement (14 alinéa 1 lettre a OPB) va s'apprécier selon des critères plus stricts que pour les installations publiques. Il ne suffit pas qu'une mesure d'assainissement engendre des coûts importants pour que celui-ci soit considéré comme disproportionné. Il faut procéder à une pesée des intérêts entre l'inconvénient que la mesure occasionne pour le détenteur de l'installation et les avantages qui en résulteraient pour la protection de l'environnement<sup>17</sup>. Pour l'octroi d'un allègement au sens de l'article 14 alinéa 1 lettre a OPB, on procède donc à une analyse du *rapport mesure de protection/effet*, analyse qui est différente de celle à laquelle conduit l'application du principe de prévention, qui commande d'apprécier le coût d'une mesure en fonction des *possibilités économiques* d'une entreprise standard de la branche. En ce qui concerne les allègements permis par l'article 14 alinéa lettre b OPB, il faut procéder à une pesée entre les intérêts publics en présence. La situation n'est sur ce point pas différente de celle propre aux installations publiques<sup>18</sup>.

Le but de la procédure d'assainissement est d'exiger la mise en conformité d'une installation avec les normes de la LPE, cela dans le respect du principe de la proportionnalité et de la garantie de la situation acquise. Un assainissement ne devrait donc pas avoir pour effet la cessation de l'exploitation d'une installation, sans toutefois que cela soit exclu, pour ce qui concerne les installations privées<sup>19</sup>, mais à titre d'*ultima ratio*.

---

<sup>17</sup> DEP 1997, 495 ss.

<sup>18</sup> OFEFP, Caractère économiquement supportable et proportionnalité des mesures de protection contre le bruit, 146.

<sup>19</sup> FF 1979 III 789; DEP 1997, 495 ss.

## 4.2 Pour les installations publiques ou concessionnées

La proportionnalité d'une mesure de limitation des immissions ne peut s'apprécier selon les critères de l'économie d'une entreprise. Le rapport coût-utilité a une dimension interne (à l'entreprise), mais également externe (rapports avec les tiers ou la société dans son ensemble qui supportent les coûts ou bénéficient des mesures). Il faut donc procéder à une pesée des intérêts. Le problème est que l'on ne connaît pas précisément les coûts externes liés aux effets néfastes du bruit<sup>20</sup>. Il est donc difficilement possible de procéder à une pesée des intérêts prenant en compte l'utilité de la mesure; de fait, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, on procède à une comparaison du coût de la mesure avec le résultat escompté (efficacité de la mesure). Il faut examiner si les frais de la mesure sont dans un rapport raisonnable par rapport à l'effet escompté<sup>21</sup>.

### 4.2.1 Casuistique

Il existe relativement peu de jurisprudence en matière d'assainissement, en comparaison du nombre d'installations touchées.

Ainsi, a été considéré comme disproportionnée l'aménagement d'une paroi antibruit de 143 mètres de long et de 5,5 à 6,5 mètres de haut, coûtant 1,7 millions de francs, dans le cadre de l'assainissement d'une route nationale, alors que l'effet escompté était une réduction du bruit de 0.7 à 3 dB (A), ce alors qu'en moyenne pour des projets semblables, le coût des mesures s'élève à environ 1 million de francs<sup>22</sup>. A également été considéré comme disproportionné l'assainissement d'un stand de tir coûtant au moins 1,1 à 1,5 millions de francs, en vue de protéger environ 35 personnes de bruit excédant jusqu'à 10 dB (A) des valeurs limites d'immissions<sup>23</sup>. De même, le Tribunal du Canton de Zurich a considéré comme disproportionné et incompatible avec la protection du site (bords de la Limmat) la couverture d'une

---

<sup>20</sup> OFEFP, Caractère économiquement supportable et proportionnalité des mesures de protection contre le bruit, 23 ss.

<sup>21</sup> WOLF, Kommentar USG, N° 80 ad Art. 25.

<sup>22</sup> ZBl 1996, 518 ss.

<sup>23</sup> ATF 119 Ib 463 ss. = DEP 1994, 69 ss.

autoroute<sup>24</sup>, de telle sorte que les allègements accordés étaient justifiés.

Le coût des travaux d'assainissement ne doit cependant pas toujours constituer l'unique critère conduisant à l'octroi ou non d'un allègement. Dans les situations où un examen du choix de l'implantation d'une installation se pose, notamment hors des zones à bâtir, les travaux d'assainissement liés à une modification importante d'une installation commandent d'examiner les possibilités de déplacer l'installation ou d'utiliser d'autres installations semblables disponibles dans les environs. C'est ce qu'a décidé récemment le Tribunal administratif vaudois, s'agissant de l'assainissement d'un stand de tir, simultanément à sa transformation<sup>25</sup>.

#### 4.2.2 *L'indice coût-utilité (ICU)*

Nous avons déjà parlé précédemment de l'indice coût-utilité (ICU) qui intervient dans les critères d'urgence de l'assainissement. Ce critère intervient également dans l'ampleur des assainissements, particulièrement pour les installations ferroviaires qui ont développé leurs propres critères, sur la base des montants financièrement à disposition pour procéder aux assainissements. L'ICU des CFF (voir Annexe 3 de l'OBCF) correspond au rapport entre les dépenses converties en coûts annuels, et les avantages, définis comme le produit de la réduction du bruit. Sans entrer dans les détails de ce système, il faut noter que l'ICU des CFF désormais concrétisée dans la législation sur la réduction du bruit ferroviaire est critiquée à plusieurs égards; d'une part, elle n'offre que peu de marge de manœuvre à l'autorité d'exécution; d'autre part, elle s'écarte en divers points des principes que l'OFEFP a tenté d'établir en la matière et qui font appel à une approche beaucoup plus nuancée que la seule comparaison des coûts avec le nombre de personnes touchées<sup>26 27</sup>.

---

<sup>24</sup> Arrêt du 26 avril 2001, confirmé par le Tribunal fédéral en date du 21 mai 2002.

<sup>25</sup> TA VD, AC 1998/0022, du 16 avril 2003.

<sup>26</sup> Sur ce plan, voir, OFEFP, Caractère économiquement supportable et proportionnalité des mesures de protection contre le bruit, 141 ss.

<sup>27</sup> Voir FAVRE, la loi fédérale sur la réduction du bruit des chemins de fer, ASPAN, p. 38.

## 5. *Portée des décisions en matière d'assainissement*

Plus généralement, il faut s'interpeller sur la portée d'une décision d'assainissement. Comme toute décision administrative, elle ne jouit pas de l'autorité matérielle de la chose décidée. Elle est donc sujette à réexamen notamment lorsque les circonstances ont évolué depuis la décision d'assainissement. Un nouvel assainissement pourra donc succéder à une première décision d'assainissement.

Par ailleurs, certains facteurs affaiblissent également la portée des décisions en matière d'assainissement. Tout d'abord, il faut mentionner les problèmes liés à *l'incertitude dans la prévisibilité du bruit* après la décision d'assainissement, mais également la tendance de plus en plus marquée à segmenter dans le temps les différentes mesures d'un même assainissement. Dans ce contexte se pose dès lors la question de savoir *quel est le niveau de bruit déterminant*, à une date donnée, pour l'octroi d'un permis de construire, ou le respect des valeurs de planification dans une zone (22 et 24 LPE), ou pour la prise en compte du cumul de bruit produit par plusieurs installations; mais aussi pour celui qui veut faire valoir un droit à une indemnité d'expropriation.

### 5.1 *Les facteurs d'incertitude dans la prévisibilité du bruit*

La disposition clé déterminant le contenu d'un pronostic de bruit est l'article 36 OPB. A son alinéa 2 cette disposition commande que l'on tienne compte non seulement du bruit existant, mais également de l'évolution future *prévisible* des immissions. Il s'agit en particulier de prendre en compte tout projet (de construction nouvelle, de modification ou d'assainissement d'une installation) *déjà mis à l'enquête publique* au moment de la détermination. Par définition, un projet ne présente pas encore la situation réelle du point de vue des immissions. Il existe donc un fort risque, dans ces conditions, que le niveau de bruit pris en considération ne corresponde pas à la réalité.

Prenons l'exemple d'un permis de construire accordé pour la construction d'un bâtiment d'habitation, à proximité d'une route cantonale très bruyante pour laquelle a été mis à l'enquête un projet d'assainissement. Des parois antibruit et un revêtement phono-absorbant sur la chaussée sont censés réduire sur le lieu de construction le niveau de bruit de 8 dB, ce qui permettrait le respect des valeurs limites d'immission. Le permis de construire du bâtiment d'habitation est ainsi accordé sur la base du projet d'assainissement routier; cependant, une

fois l'assainissement réalisé, plusieurs années après la construction du bâtiment, on réalise que le volume du trafic a doublé entre la période où a été réalisé le pronostic de bruit et celle de la réalisation de l'assainissement. Cela est dû à un plan de circulation entre temps entré en vigueur qui dévie sur la route en question le transit urbain. Les valeurs limites d'immissions ne sont pas respectées sur le bâtiment construit, alors qu'elles auraient dû l'être, une fois l'assainissement achevé (malgré l'assainissement, il subsiste un dépassement de 3 dB). Une *nouvelle décision d'assainissement* sera nécessaire dans un tel cas, car il est bien évident que le constructeur du bâtiment d'habitation ne pourra être rendu responsable de cette augmentation du niveau de bruit sur la route.

On constate par cet exemple que tant l'imprécision d'un pronostic que le fait que l'assainissement soit réalisé plusieurs années après avoir été projeté sont source d'inexactitudes. De tels problèmes vont se poser de manière accrue avec la législation sur le bruit des chemins de fer.

Cette législation présente en effet une importante particularité s'agissant de la manière de déterminer les immissions. Selon l'article 6 de la loi sur la réduction du bruit des chemins de fer, le Conseil fédéral établit un répertoire des émissions sonores; celui-ci tient compte des émissions des véhicules ferroviaires assainis selon un pronostic à l'horizon 2015 ainsi que du volume et de la composition du trafic selon l'annexe 2 à l'OBCF (art. 17 OBCF). Le calcul des immissions sonores se fonde sur le niveau acoustique d'évaluation figurant au répertoire des émissions (art. 18 OBCF). En clair, cela signifie que le calcul des émissions se fonde sur le volume et la composition du trafic prévus pour l'an 2015 (horizon de planification), en tenant compte d'un certain nombre d'éléments décisifs pour le niveau de bruit qui ne sont pas encore réalisés. On prend en considération tant l'augmentation du niveau de bruit liée aux nouveaux projets ferroviaires tels que Rail 2000, que de la réduction supputée (mais non encore réalisée) du bruit du matériel roulant (voir l'article 1 de l'annexe 2 OBCF).

Dans ces conditions se posent, comme on l'a dit plus haut, la question du niveau de bruit décisif pour les décisions fondées sur les articles 22 et 24 LPE pendant la période qui s'écoule jusqu'à 2015. Et de la date déterminante comme du niveau de bruit décisif pour celui qui veut faire valoir un droit à une indemnité d'expropriation. A notre sens, compte tenu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, il convient

de tenir compte de tous les projets dont la réalisation est suffisamment sûre, même si, formellement, leur réalisation ne dépend pas d'une enquête publique<sup>28</sup>; pour éviter les incertitudes dénoncées plus haut dans l'évaluation du bruit, il convient cependant d'être certain également du délai de réalisation du projet à relativement court terme. Il n'est pas admissible de laisser construire des immeubles sans leur assurer à bref délai la protection nécessaire. On doit pouvoir parler de coordination dans un temps rapproché des mesures d'assainissement et des décisions prises sur la base de l'article 22 ou 24 LPE. Quant à la date décisive pour faire valoir une indemnité d'expropriation, il s'agit, à notre sens, de celle qui correspond à l'échéance de l'ensemble des mesures d'assainissement prévues, ce qui impliquera éventuellement une suspension des procédures d'expropriation, lorsque l'indemnité est réclamée avant, pour des questions de prescription.

Ces questions se posent de la même manière pour les assainissements par étapes ou successifs.

## *5.2 Les assainissements par étapes ou successifs*

On a vu que la législation sur la réduction du bruit des chemins de fer programme diverses mesures, par étapes, dont les effets globaux se feront sentir en 2015. Les plans d'assainissement des routes prévoient également les mesures à adopter à court ou moyen terme. Il existe donc une nécessaire gradation dans la progression des mesures. Non seulement pour l'assainissement d'un ensemble d'installations; mais également pour une même installation. Ainsi, dans l'affaire du Rôtillon, à Lausanne<sup>29</sup>, on va procéder à l'assainissement du tronçon de route en question par l'aménagement d'un revêtement phono-absorbant; mais cette mesure constitue uniquement un préalable aux autres mesures d'assainissement qui seront décidées par la suite, puisque les valeurs d'alarme de la route sont dépassées sur les bâtiments existants et qu'elles le resteront après l'aménagement du revêtement précité, qui aura uniquement pour effet de compenser l'augmentation du bruit liée au nouveau projet.

---

<sup>28</sup> Arrêt du Tribunal fédéral du 7 février 2003, «Rôtillon», à Lausanne (1A.90/2002).

<sup>29</sup> Voir note 15.

La pratique de l'assainissement en plusieurs étapes a également été admise récemment par le Tribunal fribourgeois, s'agissant de l'aménagement de tunnels antibruit pour un stand de tir, mesure qui n'a été jugée économiquement supportable que pour autant qu'elle soit échelonnée dans le temps<sup>30</sup>.

De plus en plus, compte tenu également des problèmes financiers rencontrés par les pouvoirs publics, on va assister à une dilution dans le temps des décisions d'assainissement, de telle sorte que l'on pourra vraisemblablement parler d'un «processus continu». Les délais cadres<sup>31</sup> fixés par l'OPB ou la législation ferroviaire permettront sans doute de prendre les principales décisions d'assainissement, mais d'une part, elles pourront impliquer des mesures en plusieurs étapes, et d'autre part, il est évident qu'une fois les échéances fixées pour les assainissements dépassées, de nouvelles décisions seront à prendre, en fonction de l'évolution de la situation. C'est l'occasion de parler du réexamen des décisions d'assainissement.

### *5.3 Le réexamen de la décision d'assainissement*

Un réexamen, voire une révocation de l'octroi de la décision (d'assainissement, d'autorisation de construire, d'exploiter, etc.) est toujours possible, que la situation (juridique ou de fait) ait évolué quant au niveau d'immissions sonores ou que le pronostic de bruit figurant dans la demande d'autorisation soit fondé sur des bases erronées<sup>32</sup>. En réalité, la décision d'assainissement est toujours latente dans le droit de l'environnement, cela non seulement au gré d'une évolution possible des immissions, mais également de l'évolution des connaissances et de la technique<sup>33</sup>. Un cas où un réexamen de la précédente décision d'assainissement sera à l'évidence fréquent est celui du bruit routier; en raison de la multiplication des projets générateurs de bruit, ce bruit augmente régulièrement, rien ne pouvant empêcher cette évolution, ce notamment eu égard à la teneur de l'article 9 lettre b OPB qui permet

---

<sup>30</sup> DC 2003/1.

<sup>31</sup> Voir ch. 3 ci-dessus pour l'échéance de ces délais.

<sup>32</sup> Cf. *supra* ch. 2.1, FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, p. 197 s.

<sup>33</sup> ATF 118 Ib 243, c. 3.

une augmentation du bruit, là où les valeurs limites d'immission sont déjà dépassées<sup>34</sup>.

Même si, dans la décision d'assainissement précédente, des allègements ont été accordés, rien n'exclut que l'évolution de la technique, voire de nouveaux moyens financiers puisse permettre de revenir sur cette décision quelques années plus tard, ce d'autant si la situation de fait a évolué et que les nuisances ont encore augmenté. Le fait que des mesures passives (fenêtres antibruit) aient éventuellement été ordonnées, en application de l'article 20 LPE, ne doit pas constituer un motif de refus d'entrée en matière sur une demande de réexamen; d'une part, si le niveau de bruit a augmenté, les fenêtres ne seront peut-être plus suffisamment insonorisantes (voir l'Annexe 1 de l'OPB et l'indice d'affaiblissement variable en fonction du niveau de bruit extérieur), de telle sorte que d'autres mesures, actives (parois antibruit, revêtement phono-absorbant, mesures sur la circulation, etc.) pourront être exigées sur la base de l'article 11 alinéa 3 et 16 ss LPE; d'autre part, comme on l'a vu sous ch. 2.1, une installation existante assainie reste sujette à une nouvelle décision d'assainissement, si des mesures économiquement supportables se présentent par la suite.

Le réexamen, qui implique une nouvelle décision d'assainissement, doit être distingué des mesures supplémentaires qui peuvent devoir être ordonnées sur la base de la décision initiale, lors du contrôle de l'installation après sa mise en exploitation<sup>35</sup>. Plusieurs dispositions prévoient l'obligation d'un contrôle de l'efficacité des mesures de l'installation après sa mise en service, une modification ou un assainissement (voir les art. 44 al. 1 LPE, 12, 18 et 37a OPB). Il n'est pas rare qu'une décision réserve l'obligation d'ordonner des mesures complémentaires au moment de la mise en exploitation, si les exigences posées au moment de l'autorisation d'assainir s'avèrent insuffisantes. D'où le rôle important joué par les contrôles, qui deviendront d'autant plus indispensables dans les situations où peut s'écouler un laps de temps important entre la décision et la réalisation des mesures.

---

<sup>34</sup> Voir WOLF, Kommentar USG N° 64 ad art. 25 et FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, p. 308 s.

<sup>35</sup> Cf. *supra*, ch. 2.1, note 6.

## 6. *Les relations entre l'assainissement et la planification ou les permis de construire, ainsi que l'expropriation*

### 6.1 *Les situations qui dispensent de l'obligation d'assainir*

Il convient de préciser que nous allons traiter ici tant des situations qui dispensent de l'obligation d'assainir, que de celles qui dispensent de l'obligation d'aménager des mesures de protection passive, lors d'allègements octroyés à une installation publique ou concessionnée.

- On le sait, l'article 13 alinéa 4 OPB dispense le détenteur de l'installation de l'obligation d'assainir lorsque le dépassement des valeurs limites d'immission touche uniquement des zones à bâtir qui ne sont pas encore équipées ou lorsque des mesures de planification, d'aménagement ou de construction sont prises permettant de respecter les valeurs limites d'immission, en application du droit cantonal en matière de construction et d'aménagement du territoire. Aucune de ces situations ne pourrait fonder un droit à une indemnité pour expropriation matérielle, puisque soit le terrain n'est pas équipé, soit le droit cantonal prend des mesures permettant le respect des valeurs limites d'immission. Une telle situation ne permet pas non plus de se prévaloir d'une indemnité pour expropriation formelle, puisque la condition de l'imprévisibilité ne sera pas remplie; en effet, sur les biens-fonds non construits, il incombe au propriétaire de s'adapter à la situation et de prendre, cas échéant, les mesures propres à éviter ou limiter le dommage<sup>36</sup>.
- Lorsqu'il n'est pas possible de prendre des mesures actives, là où le niveau de bruit dépasse les valeurs limites d'immission, mais que les valeurs d'alarme sont respectées, l'article 20 LPE n'exige pas du détenteur de l'installation l'aménagement de mesures de protection passives (fenêtres antibruit). Les conditions d'octroi d'une indemnité pour expropriation formelle pourront se trouver réunies<sup>37</sup>; il en va de même lorsque en cas de dépassement des valeurs d'alarme, des mesures d'isolation acoustique ne pourront être prises sur les bâtiments existants, pour des motifs qui tiennent

---

<sup>36</sup> BOVEY, op. cit., p. 165.

<sup>37</sup> BOVEY, op. cit., p. 288.

à l'application du principe de la proportionnalité (lorsque les mesures n'apporteront pas une réduction perceptible du bruit dans le bâtiment, conformément aux articles 10 alinéa 3 lettre a et 15 alinéa 3 lettre a OPB; ou que des intérêts prépondérants de la protection des sites ou des monuments historiques s'y opposent, selon les articles 10 alinéa 3 lettre b et 15 alinéa 3 lettre b OPB)<sup>38</sup>.

- Une autre situation qui dispense de l'obligation de prendre des mesures, et à laquelle il est moins souvent fait allusion, est celle du dépassement des valeurs d'alarme par une installation publique ou concessionnée sur un terrain à bâtir, déjà équipé, mais non encore construit. Dans une telle hypothèse, le détenteur de l'installation n'aura pas à prendre de mesures de protection passive, sur la base de l'article 20 LPE, puisqu'aucun bâtiment n'est encore présent. Le dépassement des valeurs d'alarme pourrait conduire à une impossibilité de construire si des mesures ne peuvent être prises en application de l'article 22 LPE et qu'une dérogation pour intérêt prépondérant du bâtiment (art. 31 al. 2 OPB) ne peut être accordée. Dans une telle hypothèse, on pourrait songer tant à une indemnité pour expropriation matérielle que formelle.

## 6.2 *L'assainissement coordonné à une mesure de planification ou un permis de construire*

Comment intégrer au mieux les assainissements dans la *planification*? Dans les situations fortement perturbées, il existe un besoin évident de pouvoir réfléchir à des mesures coordonnées à celles de l'aménagement du territoire. Dans les agglomérations, le trafic routier constitue à l'évidence un thème nécessitant que des mesures soient prises à tous les échelons, de la planification des zones à celles de la gestion du trafic (plan de circulation, mesures de signalisation routière, aménagements routiers, réorientation du trafic, gestion des transports en commun, etc.), voire au contrôle des véhicules et à l'information des conducteurs<sup>39</sup>. L'article 19 OPB prévoit des programmes d'assainissement de routes, qui ont pour objectif de

---

<sup>38</sup> FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, p. 370.

<sup>39</sup> Dans ce sens, le plan d'assainissement routier genevois.

préciser quelles routes devront être assainies et selon quel planning (en fonction du degré d'urgence). Mais, cet instrument est clairement insuffisant à lui seul, s'il n'est pas coordonné à d'autres types de plans tels que le plan directeur cantonal, régional ou communal, et le plan de mesures de l'OPair. Dans les situations critiques, les autorités sont obligées de composer avec les instruments existants, voire d'innover et de prévoir des instruments non prévus par l'aménagement du territoire et le droit de l'environnement. C'est ce qui résulte du plan des mesures d'assainissement du bruit routier du Canton de Genève<sup>40</sup>, qui est coordonné tant au plan directeur cantonal et au plan de mesures en matière de protection de l'air s'apparent d'avantage à un management environnemental qu'à un programme d'assainissement au sens où l'exigerait l'article 19 OPB. Un autre exemple d'instrument de coordination *sui generis* est le schéma directeur de l'Ouest lausannois (région de Crissier, Renens, Chavannes, etc.), qui prévoit un moratoire des constructions dans un secteur donné, tant que les mesures de réduction des nuisances ne seront pas adoptées; dans la région, il a en effet été constaté que si tous les projets envisagés dans les prochaines années se réalisent, il en résultera une augmentation importante du nombre de véhicules, incompatible avec le secteur, déjà surchargé. Une telle planification est la seule manière d'éviter de devoir procéder à des allègements systématiques dans les sites urbains.

Quant à la coordination des assainissements avec un *permis de construire*, on sait par la jurisprudence du Tribunal fédéral qu'elle n'est pas exigée<sup>41</sup>; mais lorsque la volonté de l'autorité de coordonner de tels projets est suffisamment marquée, de telle sorte que l'assainissement peut être considéré comme certain, il est possible d'en tenir compte dans la détermination des immissions faisant foi pour l'octroi d'un permis de construire fondé sur l'article 22 LPE. Dans le cadre d'un permis de construire des bâtiments d'habitation dans le quartier du «Rôtillon» à Lausanne, où les valeurs d'alarme sont, en l'état, dépassées, il a ainsi été admis que l'on puisse tenir compte d'un projet de réaménagement routier comportant des mesures d'assainissement (aménagement d'un revêtement phono-absorbant), alors que ce projet

---

<sup>40</sup> Plan des mesures d'assainissement du bruit routier selon OPB art. 19, août 1998.

<sup>41</sup> DEP 1999, 419 ss.

*n'avait pas encore été mis à l'enquête publique*<sup>42</sup>. La volonté municipale de réaliser cet assainissement de manière coordonnée à la construction des bâtiments d'habitation a été considérée comme suffisante au regard de la prévisibilité exigée par l'article 36 alinéa 2 OPB. Dans cette décision, on constate que l'article 36 alinéa 2 OPB a dépassé la fonction de détermination des immissions qui est la sienne pour servir *d'instrument de coordination* de deux projets, étroitement liés, puisque sans l'assainissement projeté, le niveau de bruit ne permettait pas la construction des bâtiments d'habitation en cause, sans l'octroi d'une dérogation (art. 22 LPE et 31 OPB). Comme l'indique le Tribunal fédéral, on doit cependant appliquer avec réserve le principe précité □ ce n'est que dans l'hypothèse où l'on peut tabler avec suffisamment de vraisemblance sur la réalisation d'un projet exerçant des incidences sur le niveau de bruit qu'il est possible d'en tenir compte en relation avec un autre projet.

### 6.3 *Quel droit au remboursement des mesures de protection prises par le propriétaire d'un bien-fonds ou d'un bâtiment à protéger □ du bruit?*

La question de savoir s'il est possible pour le propriétaire d'un bâtiment comprenant des locaux à usage sensible au bruit de se faire indemniser par le détenteur de l'installation s'agissant des mesures de protection qu'il aurait déjà prises volontairement, ou de manière obligatoire (sur la base de l'article 22 LPE, notamment) est discutée. Le Tribunal fédéral a lancé plusieurs pistes, par les voies de l'expropriation matérielle ou formelle, sans résoudre la question.

Cette question a cependant assurément trouvé une réponse légale s'agissant des riverains d'une voie de chemin de fer, qui peuvent demander à certaines conditions le remboursement des frais des mesures (murs antibruit) ou de fenêtres antibruit, prises volontairement<sup>43</sup> dès le 1<sup>er</sup> janvier 1985. Les conditions d'indemnisation sont que les bâtiments à protéger du bruit aient fait l'objet d'un permis de construire entré en force après le 1<sup>er</sup> janvier 1985, que le niveau de bruit dépasse les valeurs limites d'immission, que les fenêtres antibruit aient été

---

<sup>42</sup> Arrêt du Tribunal fédéral du 7 février 2003, «Rôtillon», à Lausanne (1A.90/2002).

<sup>43</sup> Art. 9 de la loi sur la réduction du bruit des chemins de fer (RS 742.144), 27 et 33 OBCF (RS 742.144.1).

aménagées après le 1<sup>er</sup> janvier 1985 et que l'insonorisation qui en résulte est suffisante.

A notre sens, dans les autres cas que ceux traités par la législation sur les chemins de fer, un droit au remboursement des mesures exigées par l'autorité en application de l'article 22 LPE peut être fondé sur l'article 2 LPE, mais dans des circonstances très limitées: il s'agit de celles où le détenteur de l'installation économise des frais d'assainissement, ce qui implique que les mesures répondent exactement aux mêmes critères que ceux retenus dans le cadre d'une procédure d'assainissement et exclut un droit au remboursement en cas d'allègement accordé au détenteur de l'installation de prendre des mesures<sup>44</sup>.

Le problème se pose également pour les mesures prises volontairement et qui se présentent le plus souvent sous la forme de fenêtres antibruit. La question a une certaine importance pratique pour le parc immobilier qui s'est largement doté de tels aménagements dans les centres villes, avant même que les décisions d'assainissement ne soient prises. Là, à nouveau, à notre sens, à défaut de législation spéciale contraire, il nous paraît que c'est exclusivement lorsque le détenteur de l'installation fait l'économie de ces frais, qui lui auraient été imposés dans le cadre d'un assainissement, que l'on peut fonder un droit au remboursement, sur la base de l'article 2 LPE. Tel est le cas uniquement en cas de dépassement des valeurs d'alarme, dans le voisinage d'une installation existante (art. 20 al. 1 LPE). En revanche, dans le voisinage d'une installation nouvelle ou modifiée, tel sera le cas déjà lorsque les valeurs limites d'immission sont dépassées (art. 25 al. 3 LPE).

---

<sup>44</sup> FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, p. 273 ss.