

Anne-Christine Favre

La lutte contre le bruit du trafic routier – une tâche permanente

I. Introduction	629
II. Les obligations de la collectivité publique	630
1. Les obligations constitutionnelles et légales	630
2. Objectif global versus décisions en matière d'assainissement	631
III. La nature des obligations de la collectivité publique en matière de réduction des atteintes	632
1. Obligations de moyens ou de résultat?	633
2. Qu'en est-il au regard des obligations positives de la CEDH ?	635
IV. La portée des valeurs limites d'immission en droit suisse	636
1. Les différents types de seuils	636
2. Le délai d'exécution	638
V. Les sanctions de l'inexécution de l'autorité dans le respect des seuils d'immission	638
1. La responsabilité pour les atteintes excessives	638
2. Les atteintes excessives évitables	639
VI. Remarques conclusives	639

Résumé

La lutte contre le bruit routier s'inscrit dans la durée.

Déjà par le fait qu'à la différence des autres infrastructures en matière de transport, le nombre de véhicules empruntant les voies publiques ne peut que difficilement être planifié ou contrôlé. Les routes sont en effet accessibles à tous; elles font partie de l'équipement de base en droit de l'aménagement du territoire, de telle sorte qu'il existe des obligations diverses à charge de la collectivité publique, en vue d'assurer leur fonctionnalité. Ces contraintes limitent la marge de manœuvre face à l'objectif de respecter les normes d'immissions en matière de bruit.

Mais aussi en raison du fait que la LPE permet en certaines situations l'octroi d'allègements au respect des VLI, ce qui retarde d'autant la réalisation du but inscrit à l'art. 1 al. 1 LPE de protéger la population contre les atteintes nuisibles ou incommodantes. La prolongation des délais d'assainissement a par ailleurs pu faire croire que les obligations légales sont très «élastiques».

Depuis l'entrée en vigueur de la LPE, le 1^{er} janvier 1985, on ne s'est pas prononcé sur la portée des valeurs limites d'immission: obligation de résultat ou de moyens? Nous nous proposons de parcourir les développements récents de la jurisprudence européenne et française à cet égard. Dans ce contexte, nous passerons en revue les incidences que peuvent présenter l'une ou l'autre de ces approches dans le cadre de l'ensemble des décisions qu'une collectivité publique peut être amenée à prendre en relation avec le bruit routier. Nous nous interpellons également sur un aspect relativement peu évoqué en la matière, qui concerne les mesures de compensation possibles, lorsqu'une atteinte liée au bruit routier n'est pas inévitable (au sens où l'entendent les art. 679 et 684 CC) et qu'il existe une obligation d'agir de la collectivité publique.

I. Introduction

L'objectif auquel invitent la loi sur la protection de l'environnement (LPE)¹ et l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB)² est clair; il s'agit d'éviter des atteintes nuisibles ou incommodantes, en respectant les seuils d'immission fixés par le Conseil fédéral (art. 13 LPE). Force est toutefois de constater que ce but est particulièrement difficile à atteindre par les infrastructures routières. La lutte contre ce type de nuisance s'inscrit immanquablement dans la durée.³ Il serait vain de n'y voir qu'une négligence des collectivités publiques détentrices des installations.⁴ Cela reviendrait à ne considérer la problématique que sous l'angle des assainissements, dont on sait que les délais ont été maintes fois repoussés. Or, pour assainir, il convient d'être en mesure de maîtriser l'évolution des émissions des différentes

1 RS 814.01.

2 RS 814.41.

3 Aujourd'hui encore, plus de trente ans après l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de l'environnement, en 1985, et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, en 1987, une personne sur cinq est exposée à un bruit routier excessif (https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/bruit/info-specialistes/exposition-au-bruit/etat-de-l_exposition-au-bruit-en-suisse.html, consulté le 10 septembre 2018).

4 «La Suisse négligente face au bruit du trafic», in: Journal «Le Temps», du 20 novembre 2018.

sources d'atteintes, ce qui est particulièrement difficile s'agissant des infrastructures routières.

A la différence des autres infrastructures en matière de transport, le nombre ou la typicité des véhicules empruntant les voies publiques ne peuvent que difficilement être planifiés ou contrôlés.⁵ Il n'est également pas évident d'envisager des restrictions en matière de trafic ou de vitesse, même si des solutions en ce domaine sont connues:⁶ les routes font partie de l'équipement de base en droit de l'aménagement du territoire (art. 19 Loi sur l'aménagement du territoire, LAT⁷), de telle sorte qu'il existe des obligations diverses à charge de la collectivité publique, en vue d'assurer leur fonctionnalité. Ces contraintes limitent par conséquent la marge de manœuvre face à l'objectif invitant à respecter les normes d'immissions en matière de bruit. A cela s'ajoute le fait que le régime légal conduit lui-même à augmenter le bruit, puisque tout nouveau projet impliquant des mouvements de véhicules sur une route est autorisé, dans des limites qui ne sont aucunement dissuasives (art. 9 OPB); enfin, par le jeu des allègements (art. 17 al. 2 LPE), les installations publiques, dont les routes, peuvent être dispensées de respecter les valeurs limites d'immission.

Les collectivités publiques détentrices du réseau routier doivent ainsi faire face à des obligations contradictoires, qui expliquent en grande partie le retard pris à engager les moyens nécessaires pour réduire les nuisances sonores, considérées le plus souvent comme une atteinte inévitable. Il n'en demeure pas moins que l'objectif visé par la LPE de protéger la population des atteintes nuisibles ou incommodantes ne souffre aucune dérogation; et que les moyens à mettre en œuvre même s'ils s'inscrivent dans la durée doivent permettre d'atteindre le but fixé par la LPE.

C'est précisément la question de la nature de ces obligations qui va nous occuper dans la présente contribution. Préalablement, nous rappellerons quelles sont les particularités de la tâche des collectivités publiques, en matière de protection contre le bruit routier, et les raisons pour lesquelles celle-ci constitue une tâche permanente.

II. Les obligations de la collectivité publique

1. Les obligations constitutionnelles et légales

Le cadre légal des obligations en matière de protection contre le bruit d'installations publiques telles les routes n'est plus à rappeler. On se limitera à préciser ces quelques points:

— tant l'art. 74 al. 1 et 2 Cst. que les art. 1, 11 et 13 à 18 LPE invitent les autorités à veiller au respect des valeurs limites d'immission en matière de bruit;

5 Cette remarque est probablement vraie également pour l'aviation; avec la réserve toutefois que la planification sectorielle (PSIA) définit, de manière contraignante, les conditions générales de l'exploitation, le périmètre d'aérodrome, l'exposition au bruit, l'aire de limitation d'obstacles, la protection de la nature et du paysage ainsi que l'équipement (<https://www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/politique/politique-aeronautique/plan-sectoriel-de-l-infrastructure-aeronautique-psia-.html>, consulté le 10 septembre 2018).

6 On pense ici notamment aux mesures de réduction de vitesse ou à l'aménagement de «zones 30» ou de «zones de rencontre» (20 km/h).

7 RS 700.

— il s’agit d’un objectif global, pouvant concerner une ou plusieurs installations et donc des décisions prises par des autorités différentes, dans des temporalités différentes; ce mécanisme est encore peu saisi par le droit;

— cet objectif est à atteindre dès l’entrée en vigueur de la LPE et de l’OPB; des délais ont été fixés pour les installations existantes (art. 17 OPB). Cela étant, même au-delà de ces délais, l’obligation s’inscrit dans la durée, en tant que tâche permanente, et peut nécessiter de revenir sur des décisions précédentes, notamment lorsque des allègements ont été accordés et que de nouvelles mesures économiquement supportables sont envisageables ou lorsque l’augmentation des nuisances est telle que l’intérêt à assainir doit l’emporter;⁸

— la responsabilité de veiller au respect des seuils en matière d’atteintes nuisibles ou incommodantes incombe tant à la Confédération qu’aux cantons. La Confédération a en effet pour charge de légiférer et d’inviter à prendre toutes les mesures qui paraissent propres à atteindre le but visé par l’art. 74 al. 1 et 2 Cst.⁹ Les cantons ont celle d’exécuter les dispositions fédérales (74 al. 3 Cst.). Les carences dans l’action tant au niveau législatif qu’au niveau des mesures adoptées peuvent ne pas rester sans conséquences pour les collectivités publiques;

— les délais d’assainissement des routes existantes, fixés au 31 mars 2015 pour les routes nationales et au 31 mars 2018 pour les routes cantonales et communales (art. 17 al. 3 et 4 OPB), sont échus, alors que le réseau routier est loin d’être assaini. Cette échéance n’a pas été prolongée, mais le 21 février 2018, le Conseil fédéral a adopté une révision de l’art. 21 al. 1 et al. 3 et de l’art. 23 al. 3 OPB, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018, au terme de laquelle les contributions fédérales allouées par conventions-programmes pour l’assainissement du bruit routier sont prolongées jusqu’à fin 2022;¹⁰

— on se trouve ainsi en présence d’un régime bancal selon lequel l’obligation d’assainir est arrivée à chef, mais le financement de cette obligation peut perdurer. Mais, à vrai dire, dans la mesure où notre propos est de rappeler que l’assainissement est une tâche permanente, en matière de bruit routier, l’échéance des délais n’exercera une incidence que sur les sanctions possibles et non sur l’obligation en tant que telle.

2. Objectif global versus décisions en matière d’assainissement

La difficulté de concilier les décisions, prises de cas en cas, avec le respect de l’objectif global est particulièrement marquée en matière de bruit routier. Cela à plusieurs niveaux: au stade de la coordination matérielle des obligations respectives qui pèsent sur les détenteurs d’installation et sur les propriétaires de bâtiments à protéger du bruit lors d’un permis de construire ou de la délimitation d’une nouvelle

8 FAVRE ANNE-CHRISTINE, Les aspects spécifiques à la protection contre le bruit en matière d’assainissement, DEP 2003/6, pp. 507-533.

9 MORELL RETO / VALLENDER KLAUS A., Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, dans: EHRENZELLER BERNHARD / SCHINDLER BENJAMIN / SCHWEIZER RAINER J. / VALLENDER KLAUS A. (édits.), 2014, N° 15 ad Art. 74.

10 Cette révision fait suite à une motion du conseiller aux États Filippo Lombardi (PDC/TI, 15.4092).

zone à bâtir (art. 22 et 24 LPE), d'une part; et au niveau du contrôle de l'évolution du trafic, d'autre part.

On peut l'illustrer par les deux cas suivants:

— Cas fictif: en l'an 2000, l'autorité renonce à un assainissement d'une autoroute de contournement, pour les zones à bâtir non équipées, en application de l'art. 13 al. 4 OPB. En 2005, ces zones sont équipées, en respectant les valeurs de planification au bruit (art. 24 al. 2 LPE). En 2008, les premiers permis de construire sont accordés, en respectant les valeurs limites d'immission. Entre 2008 et 2018, en raison des mesures de densification, le trafic augmente de telle manière que les valeurs limites d'immission, voire d'alarme sont par endroits dépassées auprès des bâtiments voisins, construits en conformité avec les exigences de l'art. 22 LPE. La dispense d'assainissement fondée sur les circonstances de l'époque (désormais la zone est équipée et bâtie), n'est plus conforme aux obligations qui découlent de l'art. 2 et 11 LPE. Un assainissement devra être proposé par la collectivité publique détentrice de l'autoroute, quand bien même le but des art. 22 et 24 LPE est de l'éviter, par des mesures prises sur ou près des bâtiments à protéger. Ces dispositions ne prennent cependant pas en compte l'évolution du niveau de bruit depuis la date de la délimitation de la zone à bâtir ou du permis de construire. Cet exemple montre bien que la coordination matérielle voulue par le législateur aux art. 22 et 24 LPE est en échec. Il montre également la difficulté pour les collectivités publiques de maîtriser une fois pour toutes le régime juridique lié à une route, puisque le développement de la circulation leur échappe en grande partie. Les obligations découlant de l'art. 37a al. 2 OPB sont totalement illusoire dans un tel cas de figure.

— Pour un autre exemple, voir le cas de la commune d'Alpnach:¹¹ trois parcelles non construites se situent près du tronçon d'autoroute à assainir. Le pronostic de bruit montre qu'en 2002, les VLI sont respectées de jour, mais dépassées de 1 dB/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. Une paroi antibruit n'est 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. Un allègement a été accordé mais sous différentes conditions pouvant impliquer de revenir sur cette décision d'allègement, par la suite, au moment de la construction des zones à bâtir, selon l'évolution du trafic.

III. La nature des obligations de la collectivité publique en matière de réduction des atteintes

Les lignes qui précèdent montrent que la tâche des collectivités publiques en matière de bruit routier pourra être longue et difficile et qu'il est notamment problématique d'assurer le respect d'un objectif global, en matière d'immissions, dans l'espace (les lieux nécessitant protection s'étendent ou se densifient et les sources de bruit peuvent se déplacer) comme dans le temps (la temporalité¹² des différentes inter-

11 ATF 138 II 379 = DEP 2012 548.

12 Nous évoquons par là le moment et les différentes procédures dans lesquels s'inscrivent les processus de réduction des émissions des installations mobiles – comme les véhicules – et fixes (voir à cet égard, FAVRE ANNE-CHRISTINE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement. Le système – Les particularités liées à l'aménagement du territoire, 2002, p. 132 ss).

ventions nécessaires sur les sources de bruit fixes ou mobiles n'est pas la même et l'évolution des circonstances peut nécessiter un réexamen des décisions précédentes). Cela étant, cette situation se retrouve également en d'autres domaines, comme la pollution de l'air, en droit suisse ou européen. Or, la jurisprudence de la Cour européenne de Justice et celle de certains Etats membres invite à mieux considérer les obligations en la matière, en évoquant la notion d'obligation de moyens étendue en ce domaine, voire d'obligation de résultat. Nous nous proposons d'examiner jusqu'où les critères de cette jurisprudence sont transposables en droit suisse.

1. Obligations de moyens ou de résultat?

Il n'est pas courant ni évident d'évoquer des obligations de résultat, opposées à des obligations de moyens, en droit public. Cette dichotomie, empruntée au droit privé, fait peu à peu jour en matière administrative, lorsqu'il est question de prestations bien déterminées de l'administration.¹³ Elle commence également à être mentionnée en matière environnementale.¹⁴

En droit privé, les obligations de prestations positives (*positive Leistungspflichten*) se divisent en deux catégories selon qu'elles invitent à une certaine prestation ou qu'elles demandent uniquement de mettre en oeuvre des moyens raisonnables, selon le principe de la diligence. Dans la littérature française, on appelle «obligations de résultat» les premières et «obligations de moyens» les secondes. L'intérêt de la distinction réside dans le fait que la violation d'une obligation de résultat est constatée du seul fait que la prestation ou le résultat n'est pas obtenu; alors qu'il convient d'établir une violation du principe de diligence en présence d'une obligation de moyens.¹⁵

En droit public, les obligations de prestations de l'Etat – qui sont désormais mises en évidence par la jurisprudence de la Cour EDH même dans les domaines relevant traditionnellement de l'administration de gestion (aménagement du territoire, droit de l'environnement) – font l'objet d'un nouveau regard en doctrine, notamment au vu des droits qui peuvent leur être éventuellement corrélés.¹⁶ Et c'est bien sous cet angle que l'on peut voir un développement de la jurisprudence ces dernières années, notamment en droit européen et français, en relation avec les plans d'action en matière de pollution de l'air prévus lorsque les seuils d'immissions de

13 En France, la jurisprudence a notamment admis une obligation de résultat s'agissant de la distribution de l'eau potable par une commune (Cour de Cassation 1^{re} civ., 28 novembre 2012, n° 11-26.814); POUILLAUDE HUGO-BERNARD, L'obligation de résultat d'une commune en matière de distribution d'eau potable, dans: *L'actualité juridique, Droit administratif* (AJDA), 2013, p. 697. Pour un exemple en droit suisse, voir DFJP, Office fédéral de la justice, Obligation positive de mise à disposition d'aires de séjour ou de transit en faveur des gens du voyage suisses et portée de l'art. 35 Cst. Avis de droit du 10 mars 2016, JAAC 2017, p. 19 ss, sp. 24.

14 L'un des premiers à se référer à ces concepts est DUBEY JACQUES, La limitation préventive des atteintes à l'environnement: entre liberté et neutralité économique. Le «possible», le «supportable» et le «raisonnable», dans: SIFONIOS DAVID (édit.), *Les entreprises et le droit de l'environnement: défis, enjeux, opportunités*, Lausanne 2009, p. 138 ss; l'auteur évoque une proportionnalité de moyens à l'art. 11 al. 2 LPE par opposition à une proportionnalité de résultat, manifestée à l'art. 11 al. 3 LPE.

15 MÜLLER CHRISTOPH et les références citées, *Das Obligationenrecht*, Art. 1–18 OR. *Allgemeine Bestimmungen mit allgemeiner Einleitung in das Schweizerische Obligationenrecht*, Berner Kommentar, 2018, N° 203.

16 AUER ANDREAS / MALINVERNI GIORGIO / HOTTELIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, les droits fondamentaux, 2013, n° 165, p. 75.

certain polluants sont dépassés (art. 13 § 1, 23 § 1 al. 3 et annexe XI de la directive 2008/50/CE de parlement européen et du conseil, du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe). La Cour de justice de l'Union européenne a tout d'abord relevé que si les Etats membres disposent d'un pouvoir d'appréciation quant aux mesures adéquates pour atteindre l'objectif fixé par ces plans d'action,¹⁷ celles-ci doivent en tout état de cause permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.¹⁸ Le 5 février 2017, la Cour de justice de l'Union européenne a pour la première fois condamné un État membre, la Bulgarie, pour manquement à ces obligations en raison de dépassements systématiques et persistants des valeurs limites applicables aux concentrations de particules fines et cela, en dépit de l'instauration de plans relatifs à la qualité de l'air.¹⁹ Elle a été encore plus loin dans une affaire récente où elle a admis la procédure en manquement dirigée contre la Pologne, qui, nonobstant les efforts déjà réalisés, a laissé dépasser les seuils de PM10; la Cour a notamment considéré que le laps de temps «le plus court possible» toléré, n'était plus respecté lorsque le plan d'action envisage la fin des dépassements entre 2020 et 2024, cela même lorsque l'on évoque des motifs socio-économiques empêchant d'atteindre le résultat avant.²⁰ Alors que les arrêts précédents étaient plus nuancés quant aux conséquences d'un dépassement des seuils d'immission, ceux-ci marquent une évolution significative, faisant dire à la doctrine que l'on se trouverait en présence d'une «obligation de résultat».²¹

La jurisprudence française a emboîté le pas en relevant qu'il incombe à la juridiction nationale d'inviter l'autorité nationale compétente à prendre «toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que cette autorité établisse le plan exigé par la législation» mais aussi «de prendre toutes les mesures nécessaires dans ledit plan en vue de ramener les concentrations de polluants sous les valeurs limites fixées».²² En 2018, la Commission européenne a déféré plusieurs pays dont la France devant la Cour de justice, pour dépassement des valeurs limites de qualité de l'air fixées.

En conclusion, on peut retenir de cette jurisprudence que l'établissement d'un plan d'action n'est pas suffisant en matière de pollution de l'air; il s'agit encore d'assurer le respect des seuils d'immission. Les dépassements de seuils autorisés en matière d'atteintes nuisibles ou incommodes doivent être les plus courts possible; en les laissant être dépassés plusieurs années, l'autorité ne remplit pas ses obligations en la matière, ce nonobstant la complexité du sujet et les difficultés économiques ou politiques. A défaut d'évoquer clairement si l'on se trouve en présence d'une obligation de résultat, cette jurisprudence permet néanmoins de déduire un quasi automatisme entre le dépassement des seuils d'immission et la carence de l'autorité, ce qui est relativement nouveau.²³ Il s'agit donc à tout le

17 CJUE, 25 juillet 2008, *Janecek*, C-237/07.

18 CJUE, 19 novembre 2014, *ClientEarth*, C-404/13, § 57.

19 CJUE, 5 avril 2017, *Commission européenne c. République de Bulgarie*, C-488/15.

20 CJUE, 22 février 2018, *Commission européenne c. Pologne*, C-336/16, § 95.

21 Notamment, JULIEN BOURIN, Pollution de l'air, RJE 2018/3, 646 ss, sp. 647; VAN LANG AGATHE, Protection de la qualité de l'air: de la transformation d'un droit gazeux en droit solide, AJDA 2017, p. 1426; SCHELLENBERGER THOMAS / SCHNEIDER RAPHAËL, Droit des pollution et des nuisances, RJE 2018/1, 167 ss, sp. 174 et 175.

22 CE, 12 juillet 2017, *Association les amis de la terre*, N° 394254.

23 CE, 12 juillet 2017, *Association les amis de la terre*, N° 394254, § 6 et 7.

moins d'une obligation de moyens appuyée, l'autorité étant tenue de se donner les possibilités d'atteindre l'objectif fixé. Il n'existe, comme le relève la Cour de justice,²⁴ aucune dérogation à cette obligation et aucun intérêt supérieur à prendre en compte. La marge de manœuvre de l'autorité ne réside donc que dans le choix des mesures pertinentes.

2. Qu'en est-il au regard des obligations positives de la CEDH ?

Les obligations positives liées aux droits fondamentaux protégés par la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 (CEDH)²⁵ révèlent les obligations de l'Etat de protéger certains droits fondamentaux, comme le droit à la vie (art. 2 CEDH) et le droit à la vie privée et familiale et du domicile (art. 8 CEDH); il s'agit non seulement de respecter ces droits, mais également d'agir (par un renforcement de la législation ou divers actes de la mise en œuvre) pour prévenir des atteintes et assurer la protection effective des droits touchés.²⁶ L'intérêt de ces obligations est non seulement de souligner les devoirs de l'Etat lorsque des individus peuvent être touchés par des atteintes ou des risques, mais surtout de mettre en évidence, voire de façonner de nouveaux droits subjectifs qui ne sont pas directement protégés par la CEDH; d'où le concept de «droit à un environnement sain».²⁷

Pour revenir sur la question qui nous occupe dans le présent chapitre, les obligations positives ne peuvent pour autant être assimilées à des obligations de résultat; elles peuvent aussi constituer des obligations de mettre en œuvre les meilleurs moyens.²⁸ Lorsque des seuils fixent la limite de la tolérance autorisée en matière d'atteintes, l'autorité doit en mettre en œuvre tous les moyens raisonnables en vue d'assurer une protection effective et efficace;²⁹ surtout, un délai de plusieurs années pour assurer la réduction d'atteintes excessives subies par le voisinage n'est pas tolérable et constitue généralement le siège d'une violation de l'art. 8 CEDH, le critère de gravité de l'atteinte requis par cette disposition étant alors rempli.³⁰

24 CJUE, 19 novembre 2014, *ClientEarth*, C-404/13.

25 RS 0.101.

26 Sur l'évolution de cette jurisprudence, voir notamment FLUECKIGER ALEXANDRE, Droits de l'homme et environnement, dans: HERTIG RANDALL MAYA / HOTTELIER MICHEL (édits.), Introduction aux droits de l'homme, 2014. p. 606-620.

27 En «gestation» au fil de la jurisprudence depuis les années 1990, mais expressément consacré dans l'affaire Cour EDH, *Tatar c. Roumanie*, n° 67021/01, 27 janvier 2009 (NADAUD SÉVERINE / MAR-GUÉNAUD JEAN-PIERRE, Chronique des arrêts de la CEDH 2008-2009, Revue juridique de l'environnement [RJE] 1/2010, p. 61).

28 DFJP, Office fédéral de la justice (note de bas de page 13), p. 24.

29 Cour EDH, *Mileva c. Bulgarie*, n° 43449/02 et 21475/04, 25 novembre 2010 (nuisances liées à l'exploitation d'un club informatique qui offre des services de jeux sur ordinateurs et d'accès à internet ouvert 24 h/24 et 7 jours/7). La Cour EDH met en évidence les nuisances importantes subies par les recourants pendant quatre années, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur d'un immeuble à caractère résidentiel. Pour évaluer si les autorités ont pris toutes les mesures propres à réduire des atteintes excessives, le juge se fonde sur le droit interne et cherche à examiner si elles ont approché ce point avec une diligence raisonnable, en prenant en compte l'ensemble des intérêts en question.

30 Cour EDH, *Dees c. Hongrie*, n° 2345/06, 9 novembre 2010: le recourant subit une augmentation de la pollution et du bruit, à la suite de la mise en place d'un péage onéreux sur un tronçon d'autoroute proche, qui a pour effet de détourner le trafic devant son habitation. Malgré les mesures conséquentes prises par l'autorité (depuis 1998, trois ronds-points ont été construits et différentes mesures, telle que la limitation de la vitesse à 40 km/h de nuit, ont été mises en oeuvre afin de décourager le trafic dans le voisinage. De même, deux intersections ont été pourvues de feux de

Cette jurisprudence, comme celle résultant des décisions de la Cour européenne de Justice, montre l'incontestable réduction de la marge de manœuvre de l'autorité, lorsque le voisinage subit des atteintes dépassant les seuils d'immission, cela même dans les situations complexes où il s'agit de ménager les intérêts économiques à bénéficier d'infrastructures routières. Le dépassement des valeurs limites en matière d'immission réunit les conditions de gravité posées à l'art. 8 CEDH lorsqu'ils consécutifs (10 % au-dessus des seuils l'est déjà) et s'étendent sur plusieurs années. On peut en déduire une obligation de moyens renforcée, invitant l'Etat à s'assurer de prendre, dans un délai raisonnable, toutes les mesures pertinentes et efficaces en vue d'assurer le respect des niveaux de nuisances sonores pour le voisinage, que les atteintes proviennent d'installations gérées par la collectivité publique ou d'exploitations privées.

IV. La portée des valeurs limites d'immission en droit suisse

La jurisprudence européenne qui vient d'être évoquée, ne peut être transposable en droit suisse, par analogie, que si la portée des seuils en matière d'immissions est la même. On rappelle que ceux-ci représentent une limite liée à la concentration des effets d'un ensemble de sources en un lieu donné. Le respect des seuils d'immission nécessite un exercice compliqué de coordination et de vision stratégique pour l'autorité. Vraisemblablement en raison de cette caractéristique, la question de portée réelle portée de ces seuils est venue au second plan et a, de ce fait, peu alimenté les discussions en doctrine ou jurisprudence. Pourtant une clarification nous paraît essentielle.

1. Les différents types de seuils

Tant le droit européen que le droit allemand distinguent les «Grenzwerte» des «Zielwerte». Par «Grenzwerte», il faut entendre les normes contraignantes désignant la limite à ne pas franchir lors que l'on veut éviter des atteintes nuisibles ou incommodes.³¹ Ces seuils peuvent être assortis d'un délai d'exécution, ce qui est le cas en matière de protection de l'air³² ou du bruit³³. Ils ont un caractère justiciable, en ce sens que les personnes physiques touchées, et – à certaines conditions –, les organisations de défense des intérêts de l'environnement peuvent se prévaloir de leur violation devant le juge.³⁴

signalisation. En 2001, des panneaux de signalisation ont permis la réorientation du trafic des véhicules de plus de 6 tonnes), le recourant subit des dépassements importants en particulier la nuit (entre 12 et 15% au-dessus des seuils limites applicables), rendant sa maison pratiquement inhabitable pendant longtemps. Ce point, malgré la reconnaissance par la Cour du caractère complexe de la tâche en matière de gestion du bruit routier, a conduit à admettre une violation de l'art. 8 CEDH.

31 JARAS HANS D., Die Vorgaben des neuen Luftqualitätsrecht, Immissionsschutz 1/04, p. 6 ss; directive 96/62/CE, conseil, du 26 septembre 1996, concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant; directive 2002/49/CE du parlement européen et du conseil, du 25 juin 2002, relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement.

32 Art. 10 et 33 Ordonnance sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1).

33 Art. 17 OPB.

34 BVerwG, 5 septembre 2013, 7 C 21/12; CJUE, 19 novembre 2014, C-404/13, ClientEarth, concernant les valeurs limites d'immission en matière de pollution de l'air et la qualité pour agir des personnes touchées.

Les «Zielwerte» constituent quant à elles des valeurs cible qui fixent un objectif dont il convient de s'approcher dans un terme qui peut être lointain,³⁵ sans qu'elles aient à être strictement respectées; le plus souvent, elles impliquent le respect de seuils intermédiaires.³⁶

La grande différence entre ces deux catégories de seuils repose donc sur leur caractère contraignant, ce qui n'exclut pas un délai d'exécution.

En droit suisse, la jurisprudence³⁷ et parfois la doctrine³⁸ qualifient les valeurs limites d'immissions de «Zielwerte», sans que l'on sache exactement quel sens est donné à ce terme. Or, ce n'est manifestement pas au sens que l'on vient d'évoquer ci-dessus qu'il faut comprendre le renvoi à la notion de «Zielwerte». En effet, les quelques auteurs qui se sont prononcés sur le sujet font valoir que les valeurs limites d'immissions représentent de vrais seuils (*Grenzwerte*), contraignants pour déterminer la limite légale des atteintes excessives; la seule marge de manoeuvre résiderait dans le délai d'exécution pour atteindre l'objectif visé, raison pour laquelle le terme «Zielwerte» est évoqué.³⁹

A la lecture des art. 13 à 15 LPE et de ses ordonnances, il nous paraît que les valeurs limites d'immissions en matière d'atteintes, traitées au titre 2 de la LPE, sont pleinement à qualifier de «Grenzwerte» et non de «Zielwerte». Il s'agit en effet de seuils déterminés selon l'état de la science et l'expérience, de manière à ne pas produire des atteintes nuisibles ou incommodes; lorsque ces seuils sont dépassés, l'autorité doit prendre des mesures (art. 16 ss LPE).⁴⁰ En matière de bruit, ces seuils exercent par ailleurs des effets directs sur la planification ou les permis de construire (art. 22 et 24 LPE); on verrait mal que tel ne soit pas le cas s'agissant des nuisances en provenance des installations. Le fait que des délais d'exécution soient accordés dans les ordonnances ne vient pas pondérer le caractère contraignant de ces seuils.

Les valeurs limites d'immissions (*Immissionsgrenzwerte*), au sens où l'entend l'art. 13 LPE, représentent les seuils au-delà desquels des atteintes incommodes ou nuisibles peuvent se produire.⁴¹ Elles sont contraignantes, en tant qu'elles désignent cette limite⁴², et doivent être vues comme un objectif à atteindre sur le lieu de l'impact considéré, indépendamment du nombre de sources et des éventuels allègements accordés à des installations existantes.⁴³ Cela signifie, compte tenu des multiples facteurs pouvant faire évoluer le niveau de bruit, en un point donné évoqués plus haut, qu'il convient de respecter une marge par rapport aux seuils limite, afin de pouvoir absorber les éventuelles augmentations des nuisances.

En cela, il nous paraît qu'il n'existe aucun motif de différencier ces seuils de ceux qui sont présents dans la législation européenne ou des Etats membres. On

35 JARAS (note de page 31), notes 49 et 50.

36 La directive 2002/3/CE du parlement européen et du conseil, du 12 février 2002, relative à l'ozone dans l'air ambiant, repose sur un tel concept (§ 5 du Préambule et art. 3 et 4).

37 TF 1C_104/2017, du 25 juin 2018, c. 7.5.

38 SCHRADE ANDRÉ / LORETAN THEO, dans HELEN KELLER (édit.), *Kommentar zum Umweltschutzgesetz (KUSG)*, Zurich 2004, N° 10b ad Art. 13.

39 SCHRADE / LORETAN et les auteurs cités (note de bas de page 38), N° 10b ad Art. 13; FAVRE ANNE-CHRISTINE (note de page 12), p. 146 s.

40 Message relatif à une loi sur la protection de l'environnement, du 31 octobre 1979, FF 1979 III 741 ss, p. 774.

41 SCHRADE / LORETAN (note de bas de page 38), N° 1 ad Art. 13.

42 SCHRADE / LORETAN (note de bas de page 38), N° 10 ad Art. 13.

43 ATF 115 Ib 446 c. 3c = DEP 1990 109.

peut donc pleinement se reporter à ce qui a été dit plus haut à cet égard, en considérant que l'on se trouve, au moins, en présence d'une obligation de moyens appuyée.

Les remarques qui précèdent s'appliquent au régime qui vise à protéger la population des atteintes nuisibles ou incommodes; il est évident qu'elles visent en premier lieu les mesures à charge du détenteur d'une installation, reposant sur le principe de causalité (art. 2 LPE). Toutes réserves sont faites quant à l'équivalence des mesures de protection passive dans ce contexte, qui ne protègent la population que lorsque celle-ci est coupée de son environnement extérieur. Tel n'est assurément pas le but visé par l'art. 1 LPE, qui n'a envisagé les mesures de protection passive qu'à titre d'*ultima ratio*.⁴⁴

2. Le délai d'exécution

Les délais d'exécution fixés à l'art. 17 OPB ne viennent pas pondérer la portée des valeurs limites d'immission. Comme le relève la jurisprudence de la Cour de justice européenne, ils constituent le point de départ de prétentions de la part des personnes – physiques ou morales – directement concernées par ces atteintes.⁴⁵

L'enseignement de la jurisprudence de la Cour de justice européenne, comme celui de la Cour européenne des droits de l'homme selon lequel les délais de dépassements doivent être le plus court possible est pleinement transposable. L'échéance des délais d'assainissement fixée au 31 mars 2018 dans l'OPB permet ainsi le départ d'éventuelles actions en justice.

V. Les sanctions de l'inexécution de l'autorité dans le respect des seuils d'immission

Ces sanctions constituent l'objet de l'analyse de la contribution de M. ADRIAN GOSSWEILER, dans le présent recueil. Nous nous limiterons à évoquer quelques aspects qui nous paraissent directement découler de nos observations et qui sont à mettre en relation avec les actions relevant de la protection contre les troubles du voisinage.

1. La responsabilité pour les atteintes excessives

On sait qu'en matière d'excès d'atteintes telles que le bruit, la collectivité publique bénéficie d'une sorte de privilège, lui permettant d'échapper aux actions fondées sur les art. 679 et 684 CC⁴⁶, en raison du caractère inévitable des atteintes liées aux infrastructures d'intérêt public. Ces actions sont remplacées par celles tirées de l'institution de l'expropriation formelle des droits de voisinage (art. 5 Loi fédérale sur l'expropriation, Lex⁴⁷), qui, est, comme on le sait, conditionnée à des critères particulièrement restrictifs fixés par le droit prétorien.⁴⁸ Il est donc extrêmement difficile de faire valoir un droit à une indemnisation en cas de dépassement des

44 TF 1C_589/2014, 3 février 2016.

45 CJUE, 19 novembre 2014, *ClientEarth*, C-404/13, § 56.

46 RS 210.

47 RS 711.

48 BOVEY GREGORY, L'expropriation des droits de voisinage. Du droit privé au droit public, thèse 2000, p. 140 ss.

valeurs limites d'immission dans le voisinage d'une route, en raison notamment de la clause de l'imprévisibilité.

Le fondement de l'exclusion des actions découlant des art. 679 et 684 CC est tiré du fait que certaines atteintes liées à des installations placées dans l'exercice de la puissance publique sont inévitables; si elles sont inévitables, excessives, imprévisibles et d'une certaine gravité, elles ne peuvent faire l'objet d'une prétention que dans le cadre d'une expropriation formelle des droits de voisinage.⁴⁹

Mais qu'en est-il si elles ne peuvent être considérées comme inévitables? Et quels sont les critères pouvant être évoqués à cet égard?

2. Les atteintes excessives évitables

Les atteintes excessives évitables font renaître les actions déduites des art. 679 et 684 CC même à l'encontre de la collectivité publique, en sa qualité de détentrice de la route.⁵⁰ Reste à déterminer le caractère inévitable des atteintes. Incontestablement, les critères découlant de la législation environnementale jouent un rôle majeur; l'ampleur et la complexité d'une situation peuvent aussi intervenir.⁵¹

Cela étant, les critères découlant de la LPE et ses ordonnances seront à examiner à la lumière de l'évolution de la jurisprudence européenne rappelée ci-dessus, notamment son intransigeance quant à l'obligation de mettre en œuvre tous les moyens propres à réduire les atteintes excessives. Ses principes, pleinement transposables en droit suisse, pourront faire naître des débats à compter du 31 mars 2018, en matière d'assainissement routiers; et l'on ne pourra facilement s'abriter derrière le caractère inévitable des atteintes, en tous les cas lorsque l'autorité sera demeurée dans une certaine inaction.

Les atteintes évitables qui perdurent pourront ainsi justifier des actions fondées sur le droit privé. Dans ce contexte, on retrouve l'automatisme évoqué plus haut entre l'obligation d'éviter un trouble excessif et celle de le prévenir, de le stopper ou de dédommager les personnes atteintes.⁵² Une chose est sûre; depuis l'entrée en vigueur de la LPE, les critères pour apprécier la notion d'atteinte excessive en droit privé ne sombrent plus dans l'incertitude, compte tenu des références admises au droit public!⁵³

VI. Remarques conclusives

Nous avons rappelé la difficulté objective pour l'autorité à faire respecter les valeurs limites d'immissions dans le voisinage d'infrastructures comme les routes, notamment en raison des nombreux facteurs factuels ou juridiques pouvant interférer sur l'évolution du trafic routier.

Cela étant, les seuils d'immissions, même dans les situations d'atteintes à gérer de manière globale, sont à considérer comme des règles contraignantes ne pouvant souffrir un long délai de dépassement. Ce constat prend tout son sens de-

49 BOVEY (note de bas de page 48), p. 140 ss.

50 BOVEY (note de bas de page 48), p. 167. TAF A-3637/2016, du 18 juillet 2017, c. 5.2.

51 BOVEY (note de bas de page 48), p. 47 et les références citées dans le contexte toutefois de l'application de l'art. 679a CC.

52 BOVEY (note de bas de page 48), p. 49 ss.

53 BOVEY (note de base de page 48), p. 31 ss.

puis l'échéance des délais impartis aux autorités fédérales et cantonales en matière d'assainissement du bruit routier.

Il en résulte que la collectivité publique n'est pas à l'abri de requêtes d'interventions en cessation des atteintes ou en dédommagement si ces troubles excessifs perdurent trop longtemps. Il nous paraît en tous les cas que l'on peut déduire de la jurisprudence européenne des éléments transposables au droit suisse. L'autorité doit veiller au respect des seuils d'immission et prendre toutes les mesures envisageables à cet égard; il s'agit sinon d'une obligation de résultat, à tout le moins d'une obligation de moyens appuyée.

Cela signifie que l'on pourra, à notre sens, reprocher à l'autorité son inaction face aux mesures qu'il est possible de prendre à des coûts raisonnables, comme les réductions de vitesse, mais pas seulement; il s'agit désormais d'adopter une vision à court terme, comme à long terme, de l'évolution du réseau routier et de se donner les moyens nécessaires d'atteindre les objectifs. Le plan d'action proposé par l'OFEV pourrait être intéressant dans un tel contexte; mais à l'instar des remarques faites par la Cour de justice européenne relatives aux plans d'action en matière de pollution de l'air, il s'agira aussi de s'assurer que les mesures sont réalistes et efficaces. Et pour cela, il faut probablement quitter le seul terrain d'action du lieu des immissions – notamment celui de l'organisation du territoire – pour envisager un spectre beaucoup plus holistique de l'ensemble des sources d'émissions. Comme nous l'avons montré plus haut,⁵⁴ le modèle d'un jeu de dominos, faisant intervenir deux jeux d'acteurs, les propriétaires d'immeubles à protéger d'une part, et les détenteurs d'installations, d'autre part, est non seulement compliqué, mais il est en échec; il était pourtant censé dispenser les collectivités publiques d'assainissements routiers!

54 *Supra* ch. II 2.