

Zone 30 dans la jurisprudence fédérale et cantonale actuelle

Le bruit routier est de loin la principale source de bruit en Suisse. Comme le montrent les jugements actuels, les tribunaux suisses accordent une grande importance à la protection de la santé des personnes victimes du bruit.

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) estime qu'en Suisse, une personne sur cinq est exposée à un bruit nuisible ou incommodant à son domicile en journée, tandis qu'une personne sur six est concernée la nuit. Cela représente 1,6 million, respectivement 1,4 million de personnes. Le bruit induit des coûts externes considérables et peut notamment entraîner des conséquences durables sur la santé. La population est particulièrement sensible au bruit la nuit.

La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), respectivement l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), ont fixé des valeurs limites d'immissions relatives au bruit pour la protection de la santé. En dessous de ces valeurs, la population ne doit pas être gênée de manière sensible dans son bien-être, selon l'état de la science et l'expérience (art. 15 LPE). Les valeurs limites d'immissions sont fixées par le Conseil fédéral dans les annexes à l'OPB. La LPE prescrit que les routes existantes dont l'exploitation et l'utilisation entraînent des dépassements des valeurs limites d'immissions déterminantes doivent être assainies de manière à respecter ces valeurs limites. L'assainissement d'une route peut soit s'imposer dans le cadre de la modification notable d'une installation, soit découler de l'échéance d'un délai d'assainissement fixé par le droit fédéral. Comme le délai d'assainissement a été fixé au 31 mars 2018 pour les routes cantonales et les autres routes, il est urgent que les autorités d'exécution agissent afin d'entreprendre les assainissements du bruit routier. Car à partir de cette date, les routes non assainies représentent une situation contraire au droit.

Mesures à la source

Le problème du bruit routier doit en premier lieu être traité à la source et en deuxième lieu auprès des personnes concernées (fenêtres insonorisées). Entrent en considération en tant que mesures les parois antibruit, les revêtements silencieux et les réductions de la vitesse.

En revanche, les véhicules à moteur, qui sont effectivement à l'origine des émissions, sont seulement compris dans l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers, et pas dans l'OPB. Par conséquent, les prescriptions sur les types de véhicules n'entrent pas directement en considération en tant que mesure visant à diminuer les nuisances sonores.

Zones 30 en ligne de mire

Comme la pose de revêtements silencieux est (encore) rarement choisie en pratique pour des raisons économiques, l'attention en matière d'assainissement du bruit s'est portée sur la réduction de la limitation de la vitesse de 50 km/h à 30 km/h à l'intérieur des localités. Le fait que les zones 30 soient de plus en plus sollicitées est également dû au fait que des programmes de calcul plus précis sont actuellement à disposition. Ces programmes indiquent un potentiel de réduction du bruit bien plus élevé par rapport à la méthode de calcul en vigueur jusqu'ici. Etant donné que le terme «zone 30» est fortement politisé, il empêche de porter un regard impartial sur cette mesure. Un choix de la jurisprudence cantonale et fédérale actuelle peut contribuer à clarifier cette notion.

Arrêts du Tribunal fédéral

L'arrêt souvent cité du Tribunal fédéral rendu le 3 février 2016 (1C_589/2014 = DEP 2016 319) constitue la première pierre du nouveau débat autour de la zone 30 et a eu une forte influence sur la jurisprudence des tribunaux administratifs cantonaux. C'est pourquoi il est important de se remémorer les éléments essentiels de ce jugement: un assainissement n'a lieu qu'à une seule reprise – à moins que la route fasse l'objet d'une modification notable ou que le législateur fixe à nouveau un délai. Conformément à la loi, les autorités d'exécution ont la possibilité d'accorder des exceptions (dénommées allègements) lorsque les assainissements entravent de manière excessive l'exploitation ou entraînent des frais disproportionnés, ou

lorsque des intérêts prépondérants s'opposent à l'assainissement.

Un assainissement sans réduction

du bruit a inévitablement pour conséquence que le niveau sonore reste tel quel durant des décennies. Selon le Tribunal fédéral, le fait que les riverains devront vivre pour une durée indéterminée avec des nuisances sonores nocives pour la santé est l'ultima ratio d'un assainissement d'une route; la protection de la santé est un bien public très important. En conséquence, les mesures possibles destinées à réduire le bruit doivent être soigneusement examinées et soumises à une pondération des intérêts avant que des allègements soient accordés. Dans son arrêt, le Tribunal fédéral relève les points suivants:

- Le programme de calcul utilisé en pratique ne correspond plus à l'état de la technique. Cette méthode désuète sous-estime le potentiel de réduction du bruit de la zone 30. Les experts devront se fonder sur les programmes de calcul plus précis à l'avenir.
- La zone 30 représente une mesure appropriée afin de diminuer les nuisances sonores.
- Si les valeurs limites d'immissions sont dépassées sur un tronçon de route, la zone 30 peut être prise en considération.
- Dans une expertise, il y a lieu d'examiner si l'abaissement de la vitesse est proportionné. Du point de vue de la protection contre le bruit, cet examen implique non seulement de



prendre en compte le niveau du potentiel de réduction, mais aussi la diminution d'événements ponctuels marquants, tels que les passages motorisés rapides, qui sont particulièrement nuisibles à la santé durant la nuit.

Le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé de manière générale en faveur de la zone 30, mais a rappelé aux autorités d'exécution leurs devoirs légaux consistant à suffisamment tenir compte de la protection de la santé au vu de sa haute importance.

Ainsi, cet arrêt doit essentiellement être compris comme une directive concernant les clarifications des autorités et la détermination des intérêts.

Clarifications insuffisantes des autorités

L'état des lieux établi par le Tribunal fédéral a été repris et affiné dans le cadre de diverses procédures juridiques devant les tribunaux administratifs cantonaux. Il a été accordé plus de poids aux intérêts des personnes exposées au bruit que dans la jurisprudence rendue jusqu'alors. L'arrêt du Tribunal administratif de Berne du 23 mai 2016 (VGE 100.2014.208 = DEP 2017 310) et l'arrêt du Tribunal administratif de Soleure du 4 septembre 2017 (VWBES.2017.98) en sont un indice et illustrent en même temps comment la pratique en matière d'exécution a fonctionné en maints endroits jusqu'ici. Dans ces deux cas relatifs à l'assainissement du bruit routier d'une route cantonale, les autorités d'exécution avaient seulement examiné de manière sommaire, puis refusé les mesures envisagées consistant en une zone 30 et en revêtements silencieux, en dépit de signes plausibles indiquant la diminution possible des nuisances sonores. Un examen soigneux de ces cas aurait nécessité que

les autorités commandent des expertises. Le fait de procéder à des clarifications aussi insuffisantes concernant la capacité d'atténuation du bruit des mesures viole manifestement le devoir de vérification et dès lors les exigences légales en matière d'assainissement du bruit routier.

«Proportionnalité» des tronçons limités à 30

Le 21 décembre 2016, le Tribunal administratif de Zurich a dû se pencher sur la proportionnalité de nouveaux tronçons limités à 30 sur des routes de quartier, qu'il a reconnue pour tous les tronçons concernés (VB.2016.00337–339). Ces arrêts sont actuellement pendants devant le Tribunal fédéral et feront prochainement l'objet d'une décision. Le tribunal analyse concrètement la proportionnalité de la mesure consistant à limiter la vitesse à 30 en se basant sur l'expertise établie à satisfaction de droit. Comme la réduction de la vitesse entraîne une diminution perceptible des nuisances sonores et qu'aucune autre mesure n'est aussi adéquate, la réduction de la vitesse a été jugée comme appropriée. L'opportunité de cette mesure et l'amélioration de la sécurité routière découlant de la réduction de la vitesse ont ensuite été comparées aux intérêts s'opposant à une limitation de la vitesse, étant précisé qu'il n'y avait pas d'inconvénients prépondérants dans ces cas précis, tels que des effets de déplacement du trafic, une diminution de la capacité, des mesures coûteuses de construction routière ou un obstacle aux transports publics.

Zone 30 et densification urbaine

L'assainissement du bruit routier présente un lien direct avec la construction dans les zones affectées par le bruit et par conséquent aussi avec la pratique illicite dite de la fenêtre d'aération («Lüftungsfenster-Praxis») (ATF 142 II 100, arrêt du 16 mars 2016 = DEP 2016 552). Le besoin de logements dans les centres urbains et le développement urbain orienté vers l'intérieur du milieu bâti renforcent la problématique du bruit routier, car de plus en plus de personnes sont ainsi touchées par des nuisances sonores nuisibles à la santé. En cas d'autorisations de construire des logements dans des zones à bâtir existantes, l'OPB intervient en exigeant le respect des valeurs limites d'immissions pour les locaux à usage sensible au bruit (art. 31 al. 1 OPB). Des dérogations peuvent être délivrées par le canton pour autant que l'édification du bâtiment présente un intérêt prépondérant (al. 2). La pratique

selon laquelle les valeurs limites d'immissions doivent uniquement être respectées sur une seule fenêtre d'un local à usage sensible au bruit est contraire au droit. Cela a pour conséquence qu'un régime d'exception doit impérativement être mis en place, avec les conditions strictes que cela implique. Cette situation est évidemment renforcée lorsque les autorités d'exécution accordent des allègements pour les assainissements du bruit routier et s'abstiennent de prendre des mesures à la source. Il en résulte que certains projets de logements sont entravés en raison d'«assainissements sur papier» (soit en raison des allègements accordés) ou qu'un nombre croissant de dérogations sont délivrées. Dans les deux cas, la protection de la santé est laissée pour compte. C'est justement pour cela qu'il vaut la peine d'examiner soigneusement l'introduction de réductions de la vitesse ou de revêtements silencieux, afin de permettre le développement urbain vers l'intérieur du milieu bâti, tout en réduisant le nombre des personnes exposées aux nuisances sonores.

Reto Schmid, avocat, directeur de l'Association pour le droit de l'environnement (ADE)

Dès 2018: Les arrêts des tribunaux en matière de droit de l'environnement

L'association pour le droit de l'environnement (ADE) a été fondée en 1986 et se considère comme une plate-forme d'information nationale pour les questions touchant au droit de l'environnement. Elle s'efforce d'offrir aux spécialistes de la Confédération, des cantons, des communes et de l'économie privée un programme riche et varié d'information et de formation continue dans le domaine du droit de l'environnement suisse. Dès 2018, des représentants de l'ADE expliquent dans «Commune Suisse», à intervalles réguliers, des décisions judiciaires relatives à des questions environnementales.

Plus d'informations sur
www.vur-ade.ch



La Ville de lausanne et le Canton de Vaud testent le 30 km/h de nuit sur des artères principales. La réduction de la vitesse entre 22h00 et 6h00 est censée diminuer les nuisances sonores et permettre aux riverains de mieux dormir. Le projet pilote est accompagné par l'Office fédéral des routes (OFROU) et l'Association suisse des ingénieurs et experts en transports (SVI). Ses résultats devraient être disponibles en 2019. En 2018, quatre essais pourront aussi être menés la nuit en ville de Zurich, les recours ayant été rejetés.

Illustration: Ville de Lausanne, Service des routes et de la mobilité



Le centre de la localité de Köniz (BE) est l'exemple parfait d'une mesure de modération du trafic réussie. La limitation de la vitesse à 30 km/h a nettement amélioré la qualité de vie des habitantes et des habitants (photo à droite, la bande qui permet de traverser librement la chaussée). Elle a aussi des avantages pour les automobilistes. Grâce au 30 km/h, le trafic s'est fluidifié.

Photo: Commune de Köniz, Service de la circulation et de l'entretien

Depuis 2017, le 30 km/h a été introduit en ville de Zurich sur 27 tronçons de routes communales. La mesure fait partie du programme «Stadtverkehr 2025». La diminution de la limitation de vitesse de 50 à 30 km/h est un pas vers l'assainissement phonique conformément à l'ordonnance sur la protection contre le bruit. Les changements de signalisation sont possibles car le Tribunal fédéral, dans une décision incidente, n'a pas accordé d'effet suspensif aux recours encore pendants contre cette réduction de la limitation de vitesse. Les décisions finales du Tribunal fédéral sont encore attendues. A l'arrêt Rigiblick (sur la photo), le 30 km/h est affichée pour la première fois sur une route principale.

Photo: Melinda Müller



Un revêtement permettant de réduire le bruit à proximité de Guin dans le canton de Fribourg. En Suisse romande, cette mesure de réduction du bruit à la source est très répandue. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) souligne les bons échanges entre les cantons romands. Le savoir engrangé peut ainsi être transmis.

Photo: Alexander Reichenbach, OFEV



En raison de leurs plus grandes cavités, les revêtements routiers antibruit doivent être assainis plus rapidement que les revêtements traditionnels. A long terme, il est toutefois possible d'économiser des coûts, estime Hanspeter Gloor, chef de la Section assainissement phonique du canton d'Argovie. Il n'est en effet pas nécessaire d'avoir autant de murs et de fenêtres antibruit. En Suisse alémanique, le Canton d'Argovie joue un rôle de pionnier en la matière. Depuis 2014, 45 tronçons ont été équipés de revêtements bitumeux semi-denses. Hanspeter Gloor évoque des résultats positifs. Ceux-ci dépendent aussi du matériel choisi et de la charge de trafic (voir illustration à gauche). A Villnachern, la valeur acoustique initiale de -6 décibels a pu être maintenue après deux ans. A Möhlin, la valeur initiale plus basse de -5,3 décibels a diminué pour atteindre -3,3 décibels après deux ans.

Photo: mäd

Villnachern, SDA 4-16 (2015)

Teneur en vides de l'échantillon 15,5%



Moins de fines

Möhlin, SDA 4-16 (2015)

Teneur en vides de l'échantillon 15,3%



Plus de fines