

Le Tribunal fédéral a confirmé sa jurisprudence au sujet de la date butoir du 1er janvier 1961 à partir de laquelle les riverains des aéroports nationaux sont sensés savoir que le trafic aérien risque d'augmenter au détriment de la valeur de leur bien-fonds et surtout de leur santé. Cette date butoir n'est pas remise en cause par les nouvelles

règles d'atterrissages et de décollages introduites suite au différend avec l'Allemagne pour l'aéroport de Zurich-Kloten en l'an 2000. Le dernier arrêt du Tribunal fédéral clarifie ainsi le sort de nombre de demandes d'indemnisation possibles, il ne règle en revanche pas la problématique du bruit des avions.

LES RIVERAINS D'AÉROPORTS RAREMENT INDEMNISÉS



Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la population riveraine des aéroports nationaux avait connaissance, à partir du 1er janvier 1961, de l'existence de nuisances sonores et devait compter sur l'augmentation du trafic aérien.

La jurisprudence du Tribunal fédéral est constante depuis de nombreuses années: les riverains de routes, de voies de chemins de fer ou d'aéroports sont censés savoir que le bruit lié au trafic risque d'augmenter. Ils n'aboutiront donc que très rarement en demandant une indemnisation pour cause de bruit. Pour le trafic aérien, la date déterminante à partir de laquelle la prévisibilité est supposée est le 1er janvier 1961. A partir de cette date, il était prévisible de manière générale que la navigation aérienne allait prendre un grand essor, avec son cortège de nuisances sonores aux alentours des aéroports.

Prévisibilité de l'évolution du trafic aérien

Le dernier arrêt du Tribunal fédéral qui s'appuie sur cette date butoir du 1er janvier 1961 casse ainsi l'argumentation du Tribunal administratif fédéral. Ce dernier a interprété différemment la prévisibilité; il a tenu compte du fait que, pendant de nombreuses années, l'aéroport de Zurich respectait un concept d'utilisation des pistes voulant que les avions arrivent par le nord pour atterrir et décollent en direction de l'ouest. Selon ce concept, les approches par l'est, visées dans le présent cas, restaient une exception. Or, le Tribunal administratif fédéral jugeait que les approches par l'est ne résultaient pas de l'augmentation générale du trafic aérien

ou d'un développement normal résultant des contraintes du trafic aérien; il estimait au contraire que cette évolution n'était prévisible ni qualitativement, ni quantitativement, mais qu'elle résultait de l'attitude unilatérale de l'Allemagne exigeant la cessation des approches par le nord. Dans son arrêt en revanche, le Tribunal fédéral rappelle que la date déterminante du 1er janvier 1961, à partir de laquelle l'évolution du bruit doit être considérée comme prévisible, a été définie en vertu de l'article 1, alinéa 2 du Code civil suisse pour combler une lacune législative. La portée générale de cette règle jurisprudentielle a régulièrement été confirmée. Or, il importe qu'une telle règle soit appliquée systématiquement dans toutes les procédures d'expropriation concernant

des droits de voisinage, en rapport avec l'exploitation d'un aéroport national. Le Tribunal fédéral insiste sur le fait que cette règle ne doit pas être adaptée de cas en cas, ni même rendue invalide en raison de

circonstances locales ou personnelles liées à un cas particulier. Il confirme qu'il faut se fonder sur l'évolution du trafic aérien en soi et qu'il n'importe pas de déterminer les causes ou les raisons concrètes de la modification du régime d'exploitation de l'aéroport national. Il rajoute, par ailleurs, que les causes spécifiques à la navigation aérienne sont difficiles à distinguer des raisons politiques pures. Il relève ainsi que l'évolution du trafic aérien provoque des nuisances sonores contre lesquelles la population se défend, peu importe la raison (politique) ou la cause («technique») à l'origine de ces nuisances. Il rappelle qu'en 1996, une décision («technique») interne à l'entreprise Swissair avait conduit à une augmentation massive des décollages par le sud, mais que cette décision n'avait pas

conduit à une modification de la date de référence; il s'agissait là-aussi de se fonder sur les effets et non sur les causes ou les raisons de l'augmentation du trafic aérien.

Dans le cas présent, il est vrai que les propriétaires ne pouvaient pas prévoir les raisons politiques qui ont conduit à introduire les approches par l'est; les effets de cette modification restent, en revanche, dans le cadre de ce qui était prévisible le 1er janvier 1961. L'aéroport de Zurich a été conçu dès son origine comme un aéroport intercontinental, et équipé d'un système de pistes en forme de croix, ce qui permettait de planifier les approches et les décollages dans toutes sortes de directions. Au plus tard en 1961, l'augmentation du trafic aérien était prévisible;

Arrêts du Tribunal fédéral

- Arrêt du TF du 8 juin 2010, 1C_284/2009 (Ostanflüge Flughafen Zürich) – seul. en allemand
- Arrêts traitant de la prévisibilité de l'augmentation du trafic aérien: ATF 121 II 317, 128 II 231, 129 II 72 et 131 II 137 (pour l'aéroport de Genève); ATF 123 II 481 et 134 II 49 (pour l'aéroport de Zurich).

de plus, il était possible à cette date de se douter que les règles de décollage et d'atterrissage n'étaient pas fixées une fois pour toutes, mais qu'elles pourraient se modifier au cours du temps.

Les infrastructures des transports doivent rester financées

Avec cet arrêt – contraire aux arguments de l'instance précédente – le Tribunal fédéral lance certes un pavé dans la mare; il touche des droits inscrits dans la Constitution fédérale, tels que la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.), la protection contre les atteintes nuisibles ou incommodes – ici le bruit – (art. 74 Cst. en lien avec l'art. 1 et 11 ss LPE). D'un autre côté, il faut reconnaître que, si l'on devait indemniser tous les propriétaires par suite de l'augmentation du trafic, il ne serait plus possible de construire aucune nouvelle infrastructure de transport, ni d'exploiter aucune installation existante. Le Tribunal fédéral fonde expressément sa décision concernant la prévisibilité de l'augmentation du trafic, sur la notion de l'intérêt public à construire et exploiter des installations publiques de transport. A son avis, l'augmentation générale du trafic rend nécessaires, à la fois la construction de nouvelles installations et l'exploitation plus intensive d'installations existantes. Si les pouvoirs publics devaient indemniser intégralement tous les dommages subis par des propriétaires, il serait tout simplement impossible de financer les infrastructures. Dans le cadre de la pesée des intérêts, le poids donné à l'intérêt public est ainsi plus important que celui donné aux propriétaires privés lésés par un bruit excessif. Dans ce sens, le Tribunal fédéral ne vise pas uniquement le trafic aérien, mais aussi les infrastructures liées aux transports routiers et ferroviaires, même si, pour ces deux derniers domaines, il n'existe pas de date de référence comme dans le cas des aéroports nationaux. On

Différence entre expropriation formelle et expropriation matérielle

Les nuisances dues au bruit du trafic peuvent faire l'objet d'une indemnisation, suite à une procédure d'expropriation formelle ou matérielle. L'expropriation formelle permet de retirer entièrement le droit de propriété à un propriétaire, tandis que l'expropriation matérielle laisse ses droits au propriétaire, tout en les restreignant au plan de leur contenu.

Dans les cas faisant l'objet de cet article, il s'agit d'expropriation formelle. La question est de savoir si l'exercice de la propriété, pour l'entreprise exploitant l'aéroport, provoque des immissions inévitables sur les biens-fonds voisins. Si tel est le cas, les propriétaires concernés se voient retirer (exproprier formellement de) leurs droits de se défendre en vertu du droit de voisinage (art. 684, al. 2 CC, sous réserve d'une éventuelle indemnisation). L'élément constitutif d'une expropriation formelle peut aussi être une violation directe de l'espace situé au-dessus du bien-fonds lésé (au sens de l'art. 667, al. 1 CC), c'est-à-dire le survol de la parcelle. Cependant, une indemnité ne sera accordée, suite à une expropriation formelle, que si l'atteinte était imprévisible, a un caractère spécial et entraîne de graves dommages liés à la présence des immissions.

peut donc déduire de l'arrêt en question que les propriétaires riverains d'infrastructures bruyantes ou proches de lieux dont il est prévisible qu'ils seront bruyants (par exemple les tronçons aménagés pour les Nouvelles lignes ferroviaires alpines NLFA) ne seront que rarement indemnisés.

Comme le rapporte le présent article, dans le cas du bruit engendré par le trafic aérien, les tribunaux n'accordent généralement pas le droit à une indemnisation, en raison de la prévisibilité de l'évolution des nuisances sonores. Mais il est possible que la question de l'indemnisation revienne tout de même sur le tapis, pour certaines parcelles affectées par des nuisances, lorsque des mesures d'aménagement du territoire sont prises. Si ces mesures changent l'affectation des parcelles situées dans la région de l'aéroport et les sortent notamment de la zone à bâtir, elles pourraient entraîner une expropriation matérielle et par là-même l'indemnisation des propriétaires concernés. En pareil cas, la partie expropriante n'est plus l'exploitante de l'aéroport – en tant qu'auteur des nuisances de bruit, comme c'est le cas dans la procédure d'expropriation formelle – mais bien la commune, en tant qu'autorité responsable de l'aménagement du territoire. Il importe alors d'examiner la possibilité d'un éventuel recours de la commune auprès de l'exploitante de l'aéroport. Il apparaît, en effet, inapproprié que l'auteur des nuisances de bruit – desquelles découle la mesure d'aménagement du territoire – soit libéré de l'obligation d'indemnisation, laquelle se reporte sur les pouvoirs publics (donc au final, sur les contribuables).

Protection contre le bruit au lieu de dédommagements financiers

Par son arrêt, le Tribunal fédéral a également exprimé l'idée que le versement d'argent à des propriétaires touchés n'est pas le meilleur moyen de protéger la population exposée à des nuisances sonores excessives. Il affirme ainsi que les ressources financières limitées dont disposent les pouvoirs publics doivent en priorité servir

à lutter contre le bruit à la source ou, si cela n'est pas possible, à protéger la population par des mesures de protection contre le bruit. Ces mesures contribuent à préserver la santé des principaux concernés – en particulier aussi des locataires des immeubles concernés. En prenant cette option, le Tribunal fédéral confirme un arrêt précédent qui impose aux commissions d'estimation en matière d'expropriation de formuler les indemnités – totalement ou partiellement – en termes de mesures de protection contre le bruit à réaliser sur des bâtiments existants. Seuls de telles mesures protègent réellement les personnes exposées au bruit contre ce dernier.

Protection supplémentaire contre les immissions

Par son arrêt, le Tribunal fédéral va plus loin que la simple obligation de prendre des mesures d'isolation acoustique lorsque les immissions dépassent les valeurs limites. Il invite les autorités compétentes à examiner plus attentivement certaines circonstances particulières – par exemple, les bâtiments existants érigés sur des parcelles exposées à un bruit particulièrement gênant – et à envisager d'ordonner des mesures de protection qui aillent au-delà des exigences légales strictes. Une telle constellation pourrait se présenter notamment lorsque les riverains d'un aéroport sont dérangés dans leur sommeil par une série de décollages, tôt le matin. En pareil cas, en effet, le calcul de la somme du niveau moyen acoustique (entre 6 h et 22 h) permettrait de conclure que les immissions restent en dessous de la valeur limite. De telles circonstances appellent des solutions différenciées. En effet, supposons que l'on applique aux décollages à partir de 6 h du matin les mêmes intervalles de deux heures que ceux exigés pour la période nocturne, il est certain qu'en de nombreux endroits, on arriverait à la conclusion que les immissions de bruit

dépassent les valeurs limites – et sont, par conséquent, nuisibles ou incommodes pour la population, et donc contraire à l'essence même de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (art. 1 LPE). En pareil cas, on ordonnerait la réalisation de mesures de protection.

Dans de telles situations, le Tribunal fédéral invite fermement les autorités à ordonner des mesures de protection acoustique, c'est-à-dire, par exemple, une isolation phonique supplémentaire, des appareils d'aération insonorisés et des fenêtres qui se ferment – et se rouvrent – automatiquement. Par contre, le Tribunal fédéral ne se prononce pas sur la manière d'étayer juridiquement l'obligation de prendre de telles mesures. En première approche, aucune disposition légale n'existe actuellement pour résoudre pareille situation. On pourrait cependant adopter le point de vue que la prescription énoncée à l'article 25, alinéa 3 LPE (Si [...] l'application de mesures à la source ne permet pas de respecter les valeurs limites d'immissions, les immeubles touchés par le bruit doivent être protégés par des fenêtres antibruit [...]) est en fait une disposition imparfaite – voire une lacune législative. Même si la rédaction de la prescription ci-dessus n'est pas équivoque, il peut arriver que, dans certaines constellations telles que celle décrite plus haut concernant des parcelles fortement exposées au bruit, son application conduise à des injustices que le législateur ne voulait pas. Or la pratique veut que les autorités d'application d'une législation, si elles constatent une lacune législative, s'ingénient à la combler en respectant l'esprit de la loi, et ce, aussi longtemps que le législateur n'intervient pas. Dans le cas présent, lesdites autorités pourraient fonder leur argumentation sur les articles introductifs de la LPE (art. 1: But; art. 2: Principe de causalité). Elles devraient naturellement relativiser leurs affirmations en tenant compte du principe de précaution (faisabilité technique

Art. 667 CC Etendue de la propriété foncière. En général

1 La propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice.
2 (...)

Art. 684 CC Rapports de voisinage. Exploitation du fonds

1 Le propriétaire est tenu, dans l'exercice de son droit, spécialement dans ses travaux d'exploitation industrielle, de s'abstenir de tout excès au détriment de la propriété du voisin.
2 Sont interdits en particulier les émissions de fumée ou de suie, les émanations incommodes, les bruits, les trépidations qui ont un effet dommageable et qui excèdent les limites de la tolérance que se doivent les voisins eu égard à l'usage local, à la situation et à la nature des immeubles.

et d'exploitation, et respect des limites de ce qui est économiquement supportable dans le cas particulier). Il va de soi que l'entreprise exploitant l'aéroport serait appelée, en tant qu'instance à l'origine des nuisances de bruit, à financer les mesures de protection. Elle pourrait, pour ce faire, puiser dans le Fonds Bruit actuel, lui-même alimenté par le produit des taxes d'utilisation de l'aéroport, dont le niveau est proportionnel au bruit émis par les avions.

Lukas Bühlmann, lic.iur., VLP-ASPAN