

Nuisances sonores LGV, réunion du 23 février 2018 à Degré

De bien mauvaises nouvelles pour le plus grand nombre des personnes impactées

Par Sébastien GOUHIER, Maître de conférence Université du Mans.

Un principe constitutionnel : l'égalité des citoyens devant les charges publiques

La notion même d'ouvrage d'utilité publique intègre qu'il y a des avantages et des inconvénients, des perdants et des gagnants. Mais si quelques personnes sont « sacrifiées » pour l'utilité du plus grand nombre, alors ces personnes supportent plus de charges que ce que la Société peut normalement imposer. Il y a rupture. C'est un constat individuel indépendant de l'idée de faute. Donc, plus un ouvrage dans les normes est « nuisant », plus il faut que le préjudice soit grave pour qu'il y ait rupture et responsabilité sans faute.

Un principe jurisprudentiel : le risque accepté car prévisible ou règle de l'antériorité

Le maître d'ouvrage peut parfois invoquer l'antériorité de l'ouvrage. Cela s'explique par le mécanisme de la responsabilité civile qui suppose un lien de causalité. Si la victime s'est installée en connaissance de cause à proximité d'un ouvrage source de gênes, elle est en grande partie la cause de son propre dommage. La responsabilité de la puissance publique peut être en principe exonérée si l'installation, génératrice de nuisances, existait avant l'arrivée des plaignants. Si l'ouvrage, bien que non encore en service ou même non encore construit, ne laissait pas de doute sur l'importance des nuisances qu'il créerait, le juge

- rejette purement et simplement les prétentions
- ou diminue l'indemnisation.

Toutefois, si les nuisances sont apparues postérieurement à l'arrivée des riverains ou se sont accrues, le principe d'antériorité peut être remis en cause.

ACTION de Groupe : non

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle permet la présentation d'actions collectives de deux types devant le juge administratif : l'action de groupe et l'action en reconnaissance de droits. Leurs modalités pratiques ont été précisées par le décret n° 2017-888 du 6 mai 2017.

Les actions collectives permettent à une association (ou un syndicat professionnel dans certains cas) d'introduire une action de principe en déclaration de responsabilité ou de droit interrompant les délais de recours et de prescription au profit de toutes les personnes susceptibles de bénéficier ensuite individuellement de la décision rendue par le juge.

Quel est l'objet d'une action de groupe ?

Une action de groupe peut être exercée devant le juge administratif lorsque plusieurs personnes, placées dans une situation similaire, subissent un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles (art. L. 77-10-3 CJA).

Cette action peut être exercée en vue soit de la cessation du manquement, soit de l'engagement de la responsabilité de la personne ayant causé le dommage afin d'obtenir la réparation des préjudices subis, soit de ces deux fins.

Qui peut présenter une action de groupe ?

L'intérêt pour agir varie selon la nature des actions de groupe, mais pour notre cas il s'agirait des associations agréées de défense de victimes de dommages corporels ou d'intérêts économiques et associations agréées de protection de l'environnement (art. L. 142-3-1 IV code environnement). En tout état de cause, une association doit avoir cinq ans d'existence pour exercer une action de groupe.

L'hypothèse d'une action conjointe

Au mieux, si des reproches peuvent être reconnus fondés à l'encontre du maître d'ouvrage, une action déconnectée du problème de la responsabilité pécuniaire peut être tentée pour obtenir un changement du fonctionnement de l'ouvrage. Il s'agit de provoquer un contentieux de l'excès de pouvoir en contestant un refus de l'administration de modifier son ouvrage pour l'adapter à une norme.

Il y a peu d'espoir du côté du droit interne. Certes le traitement du bruit à la source doit avoir la préférence et à défaut l'indemnisation est un droit, mais le revers de la médaille est que la victime peut être obligée d'accepter de fait des aménagements inesthétiques.

Aux termes de l'article R. 571-44 du code de l'environnement : " *La conception, l'étude et la réalisation d'une infrastructure de transports terrestres nouvelle ... sont accompagnées de mesures destinées à éviter que le fonctionnement de l'infrastructure ne crée des nuisances sonores excessives. Le maître est tenu, sous réserve des situations prévues à l'article R. 571-51 (antériorité), de prendre les dispositions nécessaires pour que les nuisances sonores affectant les populations voisines de cette infrastructure soient limitées, dans les conditions fixées par la présente sous-section, à des niveaux compatibles avec le mode d'occupation ou d'utilisation normal des bâtiments riverains ou des espaces traversés. qu'aux termes de l'article R. 571-48 du même code : " Le respect des niveaux sonores maximaux autorisés est obtenu par un traitement direct de l'infrastructure ou de ses abords immédiats. Toutefois, si cette action à la source ne permet pas d'atteindre les objectifs de la réglementation dans des conditions satisfaisantes d'insertion dans l'environnement ou à des coûts de travaux raisonnables, tout ou partie des obligations est assuré par un traitement sur le bâti qui tient compte de l'usage effectif des pièces exposées au bruit. " ;*

CAA, Marseille 1^{er} octobre 2012

« que, l'expert judiciaire, chargé d'évaluer la perte de la valeur vénale de l'immeuble au cas où il ne pourrait être totalement remédié aux nuisances sonores constatées, a estimé que les travaux susmentionnés étaient de nature à remédier à ces nuisances ; qu'en l'absence de dépréciation définitive du fonds, les premiers juges ont pu à bon droit refuser d'indemniser le chef de préjudice tiré de la perte de la valeur vénale de la propriété. »

Il y aurait davantage à espérer peut-être du droit communautaire par le fait de l'existence d'une directive européenne de 2002. Mais, certains juges semblent considérer que cette directive ne fixe pas des objectifs assez précis.

CAA Marseille 17 octobre 2013, N° 11MA03479

« que l'expert conclut clairement que la contribution sonore du TGV devant leur maison est conforme à l'arrêté du 8 novembre 1999 ; que, si les requérants soutiennent aussi que les normes de bruit utilisées pour le fonctionnement de la ligne TGV Méditerranée ne sont pas satisfaisantes au regard des exigences de la directive européenne 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, cette directive, applicable au plus tard en juillet 2005 en droit interne, soit postérieurement à la mise en service de la LGV, se borne en tout état de cause à assigner des

objectifs aux Etats-membres afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs de l'exposition au bruit. »

Dans CAA Marseille, 5 octobre 2015, N° 13MA03413

« Considérant, en quatrième et dernier lieu, que, si les requérants soutiennent que les normes de bruit utilisées pour le fonctionnement de cette gare ne respectent pas les exigences de la directive européenne 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, ce grief n'est pas assorti de précisions suffisantes permettant à la Cour d'en apprécier le bien-fondé. »

Pour le juge suprême, Conseil d'Etat 12 juillet 2017 n°395313 "*Considérant, en septième lieu, que le requérant ne peut utilement exciper de ce que le décret attaqué serait incompatible avec les dispositions de la 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, de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe et de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, qui ont été toutes trois transposées, et dont, au demeurant, il ne soutient pas qu'elles l'auraient été incomplètement ;*"

La directive sur le bruit, qui date de 2002, impose aux Etats d'adopter des cartes dites stratégiques de bruit présentant l'exposition au bruit dans les grandes agglomérations, le long des grands axes ferroviaires et routiers, et autour des grands aéroports. Elles sont notamment censées faire apparaître les zones où le bruit dépasse les normes fixées par l'Europe. Ainsi, pour le bruit routier, la limite est de 68 décibels sur vingt-quatre heures et de 62 décibels la nuit. Ces cartes doivent ensuite servir de base pour la définition de mesures dans des plans d'action relatifs au bruit. La Commission note que ces plans d'action « font défaut pour 58 agglomérations, ainsi que pour un grand nombre d'axes routiers, d'axes ferroviaires et d'aéroports majeurs ». Il s'agit des agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Bruxelles reproche aussi à la France de ne pas avoir « recensé correctement toutes les grandes infrastructures existantes se trouvant sur [son] territoire ». Elle lui donne deux mois pour « remédier à cette situation ». Passé ce délai, la Commission pourrait décider de lui adresser un avis motivé, ultime avertissement avant de saisir la Cour de justice de l'Union européenne et une éventuelle sanction.

Une carte du bruit doit ainsi être réalisée autour de chaque axe routier accusant un trafic annuel de plus de 3 millions de véhicules ou encore à proximité de voies ferrées comptant plus de 82 trains par jour. Ce document constitue le support de base de ces plans d'actions dont Bruxelles déplore l'absence et qui visent à rester ou à revenir dans les normes réglementaires. Ainsi, concernant le bruit routier, la valeur limite est de 68 décibels sur 24 heures et de 62 décibels la nuit.

« Les collectivités sont tenues d'identifier les points noirs, mais il n'y a pas d'obligation de résultat et appliquer la loi Royal de 1992 est un exercice complexe. »

Ordonnance n° 2004-1199 du 12 novembre 2004 prise pour la transposition de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 (ratifiée par Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005) = R571-44 et s c env.

Décret n° 2006-361 du 24 mars 2006 relatif à l'établissement des cartes de bruit et des plans de prévention du bruit dans l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme (concrètement les aéroports)