

DÉCISION DE LA DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS, DES TRANSPORTS ET DE L'ÉNERGIE

OJ n° 140/2017/30

Berne, le 26 juin 2018

en la cause liée entre

Madame **A.** _____
recourante

et

Office des ponts et chaussées (OPC), Arrondissement III, Service pour le Jura bernois, Grand Nods 1, 2732 Loveresse

Municipalité de La Neuveville, place du Marché 3, case postale, 2520 La Neuveville



en ce qui concerne la décision de l'Office des ponts et chaussées du canton de Berne du 23 août 2017 (230.20081; route cantonale n° 5, mesures de protection contre le bruit)

I. Faits

1. En relation avec l'assainissement acoustique de la traversée de la localité de La Neuveville (route cantonale n° 5), le III^e arrondissement d'ingénieur en chef de l'OPC - Service pour le Jura bernois (ci-après AIC III) a rendu le 23 août 2017 une décision relative à l'immeuble B. _____ sur la parcelle n° C. _____ du ban de la commune de La Neuveville. Il a statué que le canton de Berne est dispensé de son obligation d'appliquer des mesures de protection contre le bruit au droit de l'immeuble B. _____. L'AIC III a relevé que pour ce bâtiment, situé dans une zone de degré de sensibilité III, l'exposition au bruit calculée pour 2037 [jour: 66 dB(A); nuit: 52 dB(A)] dépassait certes la valeur limite d'immission [jour: 65 dB(A); nuit: 55 dB(A)] s'agissant de la valeur diurne des locaux d'habitation situés au 1^{er} étage. Il a toutefois considéré que des mesures de protection contre le bruit à la source (route) ne peuvent pas être appliquées pour une seule parcelle.

L'AIC III a par ailleurs observé qu'une paroi antibruit encombrerait l'espace routier, restreindrait l'accès au commerce situé au rez-de-chaussée et péjorerait le site. Il a finalement considéré que le seuil déterminant l'obligation de poser des fenêtres antibruit [jour: 68 dB(A); nuit: 58 dB(A)] n'était pas atteint. Il a ajouté que l'autorité compétente en matière de bruit de l'OPC avait approuvé la demande d'allègement le 23 décembre 2016.

2. Par écriture datée du 15 septembre 2017, la recourante a interjeté recours auprès de la TTE¹. En substance, elle conclut à l'annulation de la décision du 23 août 2017. Elle demande une contribution au remplacement des fenêtres ou le maintien du revêtement actuel en goudron. Elle fait valoir que le nouveau revêtement en pavés provoquera une augmentation du bruit au passage des voitures et des camions, alors qu'à l'heure actuelle, les mesures relevées au moyen de son téléphone cellulaire seraient déjà de l'ordre de 70 dB. Elle se dit obligée en tous les cas de remplacer les fenêtres, vu l'important taux de renouvellement des locataires incommodés par les nuisances dues à la route. Elle déplore la situation particulière de l'immeuble, qui n'est protégé d'aucun trottoir, les véhicules frôlant la façade pour pouvoir croiser.

3. Dans son préavis du 12 octobre 2017, la commune confirme l'impossibilité de poser une paroi antibruit pour des raisons techniques et en regard du respect du patrimoine bâti exceptionnel. Elle estime que la seule autre mesure possible, soit la mise en place de fenêtres antibruit, pourrait être prise en charge par le canton à raison d'un montant équivalent à la construction d'une paroi antibruit.

Dans son préavis du 16 octobre 2017, l'AIC III conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. S'agissant du revêtement en pavés, il fait valoir que le plan de route qui intégrait cette mesure parmi d'autres a été arrêté par la TTE en date du 16 mars 2017. Il ajoute que lors de la procédure d'information et de participation de la population ainsi que lors du dépôt public du plan, aucune remarque, opposition ou réserve de droit n'a été formulée à l'encontre du projet. L'AIC III relève que le pavage visait à la prise en compte du patrimoine architectural et urbanistique. Il fait valoir que la configuration des lieux (espace restreint) et la zone de rencontre (20 km/h) compensent quasiment l'augmentation des nui-

¹ Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

sances sonores due au revêtement en pavés. Il annonce qu'il effectuera des mesures de bruit dès la fin des travaux pour contrôler les hypothèses du programme d'assainissement. L'AIC III invoque finalement que, les valeurs limites applicables en matière de fenêtres n'étant pas atteintes, il n'existe pas de droit à des contributions cantonales ou fédérales pour l'installation de fenêtres antibruit.

4. La recourante ne s'est pas prononcée au sujet du préavis de l'OPC.

II. Considérants

1. Recevabilité

a) Selon l'art. 19 al. 1 OCPB², les décisions des autorités cantonales peuvent être contestées conformément aux prescriptions de la LPJA³. Les décisions sont en règle générale susceptibles de recours (art. 60 al. 1 LPJA). La TTE est compétente pour connaître des recours contre les décisions de l'OPC, y compris celles des arrondissements d'ingénieur en chef (art. 62 al. 1 let. a LPJA).

b) Le recours est dirigé contre une décision de l'AIC III de l'OPC refusant des mesures de protection contre le bruit dans le cadre du programme partiel d'assainissement relatif à la route cantonale n° 5. La recourante, en tant que destinataire de la décision, est particulièrement touchée par cette décision; étant donné que celle-ci nie l'obligation d'assainissement dans le cas particulier et refuse par conséquent la prise en charge par le canton des coûts d'éventuelles mesures, la recourante a un intérêt digne de protection à son annulation. Par conséquent, la recourante a la qualité pour recourir (art. 65 al. 1 let. b et c LPJA). Les autres conditions de forme sont également remplies. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

² ordonnance cantonale du 14 octobre 2009 sur la protection contre le bruit, OCPB, RSB 824.761

³ loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives, LPJA, RSB 155.21

2. Assainissement

a) Selon l'art. 16 al. 1 LPE⁴ les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de cette loi et aux dispositions d'autres lois fédérales qui s'appliquent à la protection de l'environnement seront assainies. Conformément à l'art. 16 al. 2 LPE, le Conseil fédéral a édicté aux art. 13 à 20 OPB⁵ des prescriptions concernant l'assainissement des installations fixes existantes. Le but de l'assainissement est la protection contre le bruit nuisible ou incommodant (art. 1 LPE; art. 1 al. 1 OPB). Pour les installations fixes qui contribuent de manière notable au dépassement des valeurs limites d'immission (VLI), l'autorité d'exécution ordonne l'assainissement nécessaire (art. 13 al. 1 OPB). Ainsi, les installations seront assainies dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable, et de telle façon que les VLI ne soient plus dépassées. L'obligation d'assainir les installations fixes n'existe que s'il s'agit de bâtiments ou de zones déclarés sensibles au bruit.⁶

b) Lorsqu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, l'autorité d'exécution accorde la priorité aux mesures qui empêchent ou réduisent la formation de bruit plutôt qu'à celles qui empêchent ou réduisent uniquement sa propagation (art. 13 al. 3 OPB). Autrement dit, l'OPB envisage d'abord les mesures à la source, puis en second lieu celles dans l'espace de propagation du bruit.

L'autorité d'exécution accorde des allègements dans la mesure où l'assainissement entraverait de manière excessive l'exploitation ou entraînerait des frais disproportionnés; il en va de même si 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 (art. 14 al. 1 OPB).

c) Le bâtiment concerné est situé en zone de la Vieille Ville, où sont applicables les critères du degré de sensibilité III (art. 4.1 al. 2 RQu⁷). Le 1^{er} étage, à l'horizon d'assainissement 2037, est exposé à un bruit calculé de 66 dB(A) le jour et de 52 dB(A) la

⁴ loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01

⁵ ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit, OPB, RS 814.41

⁶ André Schrade / Heidi Wiestner, dans Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2^e éd., art. 16 n. 42

⁷ règlement de quartier et plan de quartier "Vieille Ville" de la commune de La Neuveville, du 4 décembre 1994

nuit, et le rez-de-chaussée à 66 dB(A) le jour et de 53 dB(A) la nuit.⁸ Etant donné que le rez est occupé par des locaux d'exploitation (commerce), des VLI de 5 dB(A) plus élevées lui sont appliquées (art. 42 al. 1 OPB). Par conséquent, les nuisances sonores dépassent les VLI [jour: 65 dB(A), nuit: 55 dB(A); cf. annexe 3 ch. 2 OPB] à raison de 1 dB(A) le jour s'agissant du 1^{er} étage uniquement. Le principe est que cette situation implique une obligation d'assainissement, à moins que les conditions d'un allègement soient remplies.

3. Revêtement

a) La recourante conteste le pavage projeté, au motif qu'il induirait une augmentation des nuisances sonores, et requiert le maintien du revêtement actuel en goudron.

Par décision du 16 mars 2017, la TTE a arrêté le plan de route relatif notamment à l'aménagement du centre de la localité et des secteurs zone 30 km/h à La Neuveville.⁹ Le projet prévoit notamment l'introduction, à titre définitif, de la zone de rencontre (mise en place provisoirement en 2015¹⁰) au centre de la localité, assortie de la construction d'une plate-forme surélevée.¹¹ Le tronçon de route concerné est partie intégrante de la rue principale (Grand-Rue) qui traverse la Vieille Ville d'est en ouest en coupant le site de façon marquante en deux parties distinctes.¹² La rue du Collège, la rue du Marché et la rue Beauregard débouchent sur cette artère, de même que, depuis le nord, la rue de la Tour. La zone 20 km/h et la plate-forme s'étendront du carrefour rue du Collège - Grand-Rue jusqu'au carrefour rue Beauregard - Grand-Rue inclusivement. C'est l'entier de cette plate-forme qui doit être pavée.¹³ Les griefs touchant au plan de route, en particulier en ce qui concerne le pavage, auraient dû être invoqués dans le cadre de la procédure y relative. Le projet de plan de route n'avait fait l'objet d'aucune opposition. La décision du 16 mars 2017 est entrée en force de chose décidée. Dans la mesure où le recours concerne en réalité le con-

⁸ projet d'assainissement du bruit n° 20081 du 22 décembre 2016, annexe 4.1 (données techniques des bâtiments), p. 3

⁹ TBA-n°: 2016/230/33

¹⁰ rapport technique relatif à l'aménagement du centre de la localité et des secteurs zone 30, p. 17

¹¹ décision TBA-n° 2016/230/33 du 16 mars 2017, p. 6 ch. 2

¹² plan directeur de la Vieille Ville du 19 février 2007, catalogue de mesures, p. 21

¹³ plan de situation 1:200 (vieille ville) du 5 octobre 2016 relatif à l'aménagement du centre de la localité et des secteurs zone 30

tenu de cette décision, il doit être considéré comme tardif et, par conséquent, irrecevable.

b) Quoi qu'il en soit, le recours devrait également être considéré comme matériellement mal fondé.

La longueur du secteur pavé mesure environ 80 m, il traverse le cœur historique de La Neuveville, qui constitue un espace de rencontre où la vie sociale et commerçante est importante. Des raisons de sécurité et de mise en valeur du patrimoine avaient notamment motivé le prononcé de la pose de pavés.¹⁴ La TTE s'était en particulier fondée sur la poursuite des objectifs d'effet fixés par la loi (art. 3 LR¹⁵, p. ex. amélioration durable de l'espace vital, soutien au développement de l'économie et du tourisme).

c) Du point de vue de la protection des sites et du patrimoine, la vieille ville est protégée à tous les niveaux. La Neuveville est un site bâti d'importance nationale selon l'inventaire fédéral ISOS. Le tronçon pavé se trouve au centre de l'ensemble P1 (bourg d'origine) qui bénéficie, pour tous les critères ainsi que pour l'objectif de sauvegarde, du classement le plus élevé. Au recensement architectural du canton également, ce tronçon est situé au cœur de l'ensemble bâti A Ville fortifiée, "noyau de La Neuveville" selon les termes de la fiche y relative. Tous les bâtiments qui le longent sont inventoriés comme dignes de protection, sauf un (digne de conservation). Finalement, le tronçon est intégré au plan de quartier "Vieille Ville". Selon l'art. 5.5 al. 1 RQu, l'aménagement des espaces extérieurs publics doit assurer leur qualité fonctionnelle et esthétique et contribuer à mettre en valeur le site bâti de la Vieille Ville. Le plan directeur y relatif, contraignant pour les autorités, relève que la Grand-Rue ne possède pas d'aménagement spécifique à la Vieille Ville, p. ex. chaussée pavée. Ce plan prévoit comme objectif notamment la mise en valeur de tout l'espace de la rue pour qu'il corresponde à la qualité de la Vieille Ville, en relation avec le bâti et en améliorant les liaisons avec les autres rues transversales.¹⁶

Les indications qui précèdent montrent la très haute qualité esthétique et patrimoniale du quartier traversé par le tronçon concerné. Toutes les rues transversales (cf. consid. 3a ci-dessus) sont déjà pavées. Il est patent qu'un pavage correspond mieux au caractère d'une

¹⁴ décision TBA-n° 2016/230/33 du 16 mars 2017, ch. 1 p. 3; rapport technique, p. 17

¹⁵ loi sur les routes du 4 juin 2008, LR, RSB 732.11

¹⁶ plan directeur de la Vieille Ville du 19 février 2007, catalogue de mesures, p. 21

vieille ville qu'un enrobé bitumeux. La justification du pavage à ce titre ne peut être remise en question.

d) La vitesse sur le tronçon considéré, actuellement déjà limitée à 20 km/h, n'est pas respectée. Précisément, les mesures ont été prises à l'angle de la maison de la recourante.¹⁷ Ainsi, la sécurité du trafic à l'intérieur de la zone de rencontre n'est pour l'instant pas assurée. Le plan de route prévoit la création d'un plateau surélevé avec revêtement en pavés comme élément modérateur de la zone de rencontre dans le centre historique. Dans le prolongement, en est et ouest, du plateau surélevé, les chaussées (avenue des Collonges et route de Neuchâtel) sont revêtues d'enrobé. Il est admis qu'en s'écartant, au moyen de pavés, du revêtement usuel qu'est l'enrobé bitumineux, on obtient un contraste qui peut contribuer inconsciemment à la modération des vitesses et à une hausse de l'attention des usagers.¹⁸ Afin de limiter les nuisances sonores, les surfaces pavées ne doivent être posées, dans l'idéal, que sur les tronçons limités à une vitesse extrêmement réduite (20 km/h) et dotées d'aménagements supplémentaires pour réduire la vitesse (p. ex. surélévations ou rétrécissements de la chaussée).¹⁹ Le plan de route remplit toutes ces conditions. A ses extrémités, la plate-forme est précédée d'une rampe pentue et pourvue d'un marquage adéquat, obligeant les conducteurs et conductrices à ralentir. Cela vaut particulièrement pour la rampe est (pente environ 55%), qui est située à proximité de l'immeuble de la recourante.²⁰ Grâce aux éléments modérateurs optiques (pavés) ainsi que physiques (rampes), la zone de rencontre pourra désormais remplir sa fonction de ralentissement du trafic, ce dans l'intérêt de la limitation des nuisances et de la sécurité des usagers. En effet, en zone de rencontre (vitesse maximale 20 km/h), les piétons sont censés pouvoir utiliser toute l'aire de circulation; tout en veillant à ne pas gêner inutilement les véhicules, ils bénéficient de la priorité (art. 22b OSR²¹). L'AIC III expose dans sa prise de position qu'il a opéré, tant pour 2017 que pour 2037, des corrections du modèle de calcul des nuisances sonores: déduction de 2 dB(A) en raison de la zone de rencontre et

¹⁷ rapport technique, annexe 9.7, statistiques du trafic: Seul(e)s 9% des conducteurs et des conductrices le jour et 3% des conducteurs et des conductrices la nuit respectent la limitation; les vitesses pratiquées par 85 % des conducteurs et des conductrices atteignent 34 km/h le jour et 39 km/h la nuit.

¹⁸ Patrick Eberling, Aménagement de l'espace routier: aménagement de traversées de localités pour une meilleure sécurité routière (documentation technique 2.048 du bpa – Bureau de prévention des accidents) Berne 2013, ch. 6.1

¹⁹ http://www.laerm.ch/fr/dokumente/tgl_2014_fr_Faktenblatt_Irrtum_6.pdf

²⁰ plan de situation 1:200 (vieille ville) et profil en long 1:500/50 du 5 octobre 2016 relatifs à l'aménagement du centre de la localité et des secteurs zone 30

²¹ ordonnance fédérale du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière, OSR, RSB 741.21

de 2 dB(A) en raison de l'espace restreint à disposition dans la vieille ville, majoration de 5 dB(A) compte tenu du revêtement en pavage. Ces assertions sont confirmées par le dossier.²² Par conséquent, à 1 dB(A) près, les nuisances sonores dues au pavage sont compensées par la faible vitesse et l'espace restreint. Un autre élément encore permet de relativiser une éventuelle augmentation du bruit. Dans la procédure d'édiction du plan de route, l'instance chargée de la protection des intérêts des personnes avec handicap avait requis, aux fins de faciliter le passage des personnes en fauteuil roulant ou avec déambulateur, la pose de pavés de récupération (déjà lissés) et la limitation des décrochements verticaux entre ceux-ci à 5 mm au maximum. La décision du 16 mars 2017 statue à titre de charge (ch. 4.3 p. 7; cf. aussi ch. 8 p. 5) que ces indications sont à respecter dans la mesure du possible. Bien que cette charge ne soit pas induite par l'intérêt de la protection contre les immissions, la réalisation prévue aura tout de même un effet limitatif par rapport au bruit. On en déduit en outre que, contrairement aux revêtements ordinaires dont les propriétés acoustiques se dégradent avec le temps²³, l'usure encore accrue des décrochements, déjà limités en hauteur au moyen de la charge susmentionnée, n'ira pas de pair avec une augmentation du bruit. Finalement, il faut relever que l'instauration d'une zone de rencontre sur une route cantonale est chose très rare, preuve de l'unité de vues de tous les acteurs impliqués dans le projet en question.

En définitive, la mise en place d'un pavage tel que projeté a été prononcé à juste titre également du point de vue de la sécurité du trafic. Ce revêtement ne fait pas obstacle à la dispense d'appliquer des mesures de protection contre le bruit. Le recours aurait de toute façon dû être rejeté.

4. Fenêtres

a) A défaut du maintien du revêtement goudronné, la recourante demande une contribution au remplacement des fenêtres. Elle se dit obligée de devoir en changer, eu égard à ses locataires.

²² projet d'assainissement du bruit n° 20081 du 22 décembre 2016, ch. 4.7 s. ainsi que annexe 2.2

²³ Gregor Schguanin / Toni Ziegler, Manuel du bruit routier - aide à l'exécution pour l'assainissement, Office fédéral de l'environnement, Berne 2006, ch. 3.9

b) Selon l'art. 15 al. 1 OPB, lorsque pour des installations fixes, publiques ou concessionnaires, il n'est pas possible de respecter les valeurs d'alarme (VA) en raison des allègements accordés, l'autorité d'exécution oblige les propriétaires des bâtiments existants exposés au bruit à insonoriser les fenêtres des locaux à usage sensible au bruit. Dans ce cas, les frais sont à la charge du détenteur de l'installation, c'est-à-dire du canton en tant que propriétaire de la route cantonale (art. 16 al. 2 OPB). Autrement dit, si seules les VLI sont dépassées, le propriétaire du bâtiment n'est pas tenu d'installer des fenêtres antibruit et le canton n'assume pas d'obligation financière. En zone à degré de sensibilité III, les VA se montent à 70 dB(A) le jour et à 65 dB(A) la nuit (annexe 3 ch. 2 OPB). Pour la pose de fenêtres antibruit, le canton de Berne a fixé des valeurs plus sévères à 68 dB(A) le jour et 58 dB(A) la nuit. Exposé à un bruit calculé à l'horizon d'assainissement 2037 de 66 dB(A) le jour et de 52 dB(A) la nuit s'agissant des locaux d'habitation sis au 1^{er} étage, le bâtiment concerné se situe en dessous des valeurs bernoises. Par conséquent, le canton n'a pas à prendre en charge les frais d'installation de fenêtres antibruit, la propriétaire du bâtiment n'y étant au demeurant elle-même pas obligée. Lorsque le détenteur d'une installation est libéré de l'obligation d'assainir, il ne peut pas non plus être contraint d'assumer une partie des coûts.

La recourante se plaint que les véhicules frôlent la façade pour pouvoir croiser. L'art. 39 al. 1 OPB tient compte de ce genre de circonstances dans le sens où, pour les bâtiments, les immissions de bruit doivent être mesurées au milieu de la fenêtre ouverte des locaux à usage sensible au bruit. Une atteinte à l'intimité en raison de la configuration des lieux par contre ne fait pas partie des intérêts protégés par la législation en matière de protection de l'environnement. La recourante dit en outre avoir mesuré des immissions de l'ordre de 70 dB au moyen de son téléphone portable. Toutefois, la détermination des immissions doit s'effectuer sur la base d'une moyenne annuelle (annexe 3, ch. 32 al. 1, OPB). Par conséquent, les arguments de la recourante ne remettent pas en cause l'absence d'obligation pour le canton de prendre en charge les frais d'installation de fenêtres antibruit. Au demeurant, le long du tronçon pavé, les valeurs bernoises ne sont atteintes pour aucun des bâtiments.²⁴

Les conditions de l'allègement à l'obligation d'assainir sont donc réunies. En définitive, le recours est également rejeté sur ce point.

²⁴ projet d'assainissement du bruit n° 20081 du 22 décembre 2016, annexe 4.1 (données techniques des bâtiments), p. 2 s.

5. Frais

Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire. Un émolument supplémentaire peut être perçu pour les enquêtes particulières, les expertises ou d'autres mesures d'instruction (art. 103 al. 1 LPJA). Un émolument forfaitaire de 200 à 4'000 fr. est perçu pour les décisions sur recours dans des affaires de justice administrative (art. 19 al. 1 en relation avec art. 4 al. 2 et 3 OEmo²⁵).

Selon la pratique de la TTE, les frais de la procédure sont fixés à 1'000 fr. Les frais de la procédure de recours sont mis à la charge de la partie qui succombe, à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais (art. 108 al. 1 LPJA). La recourante, qui succombe, assume l'entier des frais.

III. Décision

1. Le recours du 15 septembre 2017 est rejeté dans la mesure où il est recevable. La décision du 23 août 2017 est confirmée
2. Les frais de procédure par 1'000 fr. sont mis à la charge de la recourante. La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.

²⁵ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

IV. Notification

- Madame A. _____, par courrier recommandé
- Office des ponts et chaussées (OPC), Arrondissement III, Service pour le Jura bernois, par courrier A
- Municipalité de La Neuveville, par courrier A

**Direction des travaux publics,
des transports et de l'énergie**

Le directeur

Christoph Neuhaus
Président du Conseil-exécutif