



Arrêt du 30 novembre 2021

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Christine Ackermann, Jérôme Candrian, juges,
Julien Delaye, greffier.

Parties

**Association Transports et Environnement,
Section Fribourg ATE-FR,**
représentée par Maître Joris Bühler, AVT Avocats,
recourante,

contre

Office fédéral des routes OFROU,
Service juridique et acquisition de terrains,
intimé,

**Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC,**
Secrétariat général, Service juridique,
autorité inférieure.

Objet

Routes nationales ; approbation des plans N12.

Faits :**A.**

A.a Le 21 septembre 2018, l'Office fédéral des routes OFROU (ci-après : l'OFROU) a soumis pour approbation au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (ci-après : le DETEC) les plans portant sur le projet « N12 Modification de la jonction de Matran » (ci-après : le projet N12).

A.b Le projet N12 prévoit notamment la transformation des giratoires existants en carrefours à feux, la modification des bretelles d'accès et de sortie de l'autoroute, l'adaptation des voies aux carrefours à feux avec l'élargissement des voies existantes, la réalisation de voies de pré-sélection, l'ajustement du pont de la jonction à ces modifications avec la déconstruction de l'ancien ouvrage d'art et sa reconstruction à neuf, l'aménagement d'infrastructures favorisant la mobilité douce ainsi que la restitution des mouvements de tourne-à-gauche. Le système d'évacuation des eaux sera aussi partiellement revu et amélioré.

B.**B.a**

En date du 2 octobre 2018, le DETEC a ouvert la procédure et transmis la demande de l'OFROU avec le dossier des plans pour la procédure de consultation cantonale et la mise à l'enquête publique. Il a également transmis pour consultation la demande aux divers offices fédéraux concernés.

B.b Du 2 novembre au 3 décembre 2018, le projet a été mis à l'enquête. Quinze oppositions ont été interjetées par des particuliers, des communes et diverses associations et sociétés.

B.c Entre le 29 octobre 2018 et le 26 août 2019, diverses autorités fédérales ont déposé leur préavis au projet. Le canton de Fribourg a transmis le sien en date du 28 février 2019.

B.d Entre le 17 avril 2019 et le 18 décembre 2019, certaines oppositions ont été déclarées irrecevables et d'autres ont été retirées ou rayées du rôle.

B.e Tous les opposants restants ont eu la faculté de déposer des remarques finales entre le 4 mars 2020 et le 15 juin 2020.

C.

Par décision du 17 septembre 2020, le DETEC a approuvé les plans concernant le projet N12, renonçant à entrer en matière sur une opposition, admettant partiellement ou en rejetant d'autres. La décision accorde à l'OFROU les titres d'expropriation correspondant selon les plans et tableaux des droits expropriés. Le DETEC a également assorti son approbation de nombreuses charges.

D.

Le 16 octobre 2020, l'Association Transports et Environnement, Section Fribourg ATE-FR (ci-après : la recourante) a formé recours, contre cette décision, devant le Tribunal administratif fédéral.

Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à ce que la décision attaquée soit annulée et que la demande d'approbation des plans concernant le projet N12 soit rejeté, respectivement ne soit pas approuvé.

E.

Le 3 décembre 2020, le DETEC (ci-après également : l'autorité inférieure) a conclu au rejet du recours et renvoyé, pour le surplus, aux considérants de la décision attaquée.

F.

Dans sa prise de position du 22 janvier 2021, l'OFROU (ci-après également : l'intimé) a conclu au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, et à ce que la décision attaquée soit confirmée.

G.

Dans ses observations finales du 30 septembre 2021, la recourante a maintenu l'ensemble de ses conclusions et précisé les griefs développés dans le cadre de son recours.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

Droit :**1.**

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32, 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32], art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021], en lien avec l'art. 26 al. 1 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales [LRN, RS 725.11]).

La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (art. 48 al. 1 PA en lien avec l'art. 55 al. 1 et 5 LPE [loi sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01], l'art. 1 de l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage [ODO, RS 814.076] ainsi que l'annexe 1 ch. 20 ODO et l'art. 2 al. 2 des statuts respectivement de l'Association transports et environnement et de sa section fribourgeoise [pièce 2 et 3 de la recourante] ; cf. ég. pièce 4 de la recourante).

Au surplus, les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme du mémoire, ainsi qu'à l'avance de frais (art. 11 al. 1, 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont respectées.

Partant, le recours est recevable.

2.

Le recours peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ainsi que pour inopportunité, sauf si une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA).

2.1 Le Tribunal administratif fédéral fait cependant preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son pouvoir d'examen, lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit de circonstances locales que l'autorité qui a rendu la décision connaît mieux (cf. ATF 131 II 680 consid. 2.3.3 ; arrêt du TAF A-379/2016 du 8 septembre 2016 consid. 2.2). Dans le cadre d'approbations de plans, le pouvoir d'appréciation de l'autorité d'approbation est important, spécialement sur des questions techniques, pour lesquelles elle dispose des connaissances nécessaires (cf. ATF 135 II 296 consid. 4.4.2 ; arrêt du TF 1C_121/2018 du 8 mai 2019 consid. 2.1 ; arrêt du TAF A-7192/2018 du

29 octobre 2020 consid. 2.3.3 et A-1524/2015 du 19 novembre 2015 consid. 2). Il découle également de ce qui précède que des compléments de preuves, tels que des expertises, ne doivent être ordonnés qu'exceptionnellement, lorsque de tels éclaircissements sont vraiment nécessaires à une correcte application de la loi (cf. arrêt du TF 1E.1/2006 du 2 juillet 2008 consid. 5 ; ATAF 2012/23 consid. 4 ; arrêt A-7192/2018 précité consid. 2.3.3). Le Tribunal doit donc se limiter à examiner si l'autorité n'a pas outrepassé les pouvoirs qui lui étaient délégués par la loi lorsqu'elle a approuvé les plans. Si les réflexions de l'autorité apparaissent pertinentes, si elle a examiné les éléments essentiels à la base de la décision et si elle a mené les investigations nécessaires de manière approfondie et détaillée, le Tribunal n'empiétera pas sur son pouvoir d'appréciation (cf. ATF 142 II 451 consid. 4.5.1 et 138 II 77 consid. 6.4 arrêt du TAF A-4973/2019 du 30 juillet 2021 consid. 2.3). En revanche, le Tribunal vérifiera librement si l'autorité inférieure a établi complètement et exactement les faits pertinents et, sur cette base, correctement appliqué la législation applicable en matière d'approbation de plans, sans se laisser guider par des motifs étrangers aux normes appliquées (cf. ATF 123 V 150 consid. 2 ; ATAF 2008/23 consid. 3.3, 2008/18 consid. 4 et 2007/37 consid. 2.2 ; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^e éd. 2013, n° 2.154 ss).

2.2 La procédure fédérale est essentiellement régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que l'autorité administrative constate les faits d'office et procède, s'il y a lieu, à l'administration de preuves par les moyens idoines (art. 12 PA). La maxime inquisitoire doit cependant être relativisée par son corollaire : le devoir de collaborer des parties (art. 13 PA ; cf. CLÉMENCE GRISEL, *L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative*, 2008, n° 142). La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est également régie par la maxime inquisitoire en vertu de l'art. 37 LTAF. Celle-ci est cependant quelque peu tempérée, notamment en raison du fait qu'il ne s'agit, dans ce cas, pas d'un établissement des faits *ab ovo*. Il convient de tenir compte de l'état de fait déjà établi par l'autorité inférieure. En ce sens, le principe inquisitoire est une obligation de vérifier d'office les faits constatés par l'autorité inférieure plus que de les établir (cf. arrêts du TAF A-5584/2008 du 11 juin 2010 consid. 1.2.1 et A-6120/2008 du 18 mai 2010 consid. 1.3.2).

2.3 Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision attaquée (cf. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER,

op. cit., n° 2.165). Il se limite, en principe, aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2.).

3.

La loi fédérale sur les routes nationales règle notamment la procédure d'approbation des plans relatifs à la construction de nouvelles routes nationales ou l'aménagement de routes nationales existantes (art. 21 al. 2 let. b LRN).

3.1 Selon l'art. 26 LRN, les plans relatifs aux projets définitifs sont soumis à l'approbation du département (al. 1). L'approbation des plans couvre toutes les autorisations requises par le droit fédéral (al. 2). Aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis. Le droit cantonal est pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée la construction et l'exploitation des routes nationales (al. 3).

La demande d'approbation des plans doit être adressée au département avec les documents requis. Ce dernier vérifie si le dossier est complet et, au besoin, le fait compléter (art. 27 LRN). Le département transmet la demande aux cantons concernés et les invite à se prononcer dans les trois mois. Si la situation le justifie, il peut exceptionnellement prolonger ce délai (art. 27b al. 1 LRN). La demande doit être publiée dans les organes officiels des cantons et des communes concernés et mise à l'enquête pendant 30 jours (art. 27b al. 2 LRN).

Les documents qui doivent être joints au projet définitif adressé pour approbation au département sont énumérés à l'art. 12 al. 1 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (ORN, RS 725.111).

3.2 En matière de protection de l'environnement, conformément à l'art. 10a al. 1 LPE, avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations, l'autorité examine le plus tôt possible leur compatibilité avec les dispositions en matière d'environnement. Doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site (art. 10a al. 2 LPE).

Selon l'art. 2 al. 1 let. a et b de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE, RS 814.011), les installations existantes mentionnées dans l'annexe sont soumises à une étude de l'impact sur l'environnement si la modification consiste en une transformation ou un agrandissement considérables de l'installation, ou si elle change notablement son mode d'exploitation et si elle doit être autorisée dans le cadre de la procédure qui serait décisive s'il s'agissait de construire l'installation.

L'étude d'impact sur l'environnement permet de déterminer si un projet de construction ou de modification d'une installation répond aux prescriptions sur la protection de l'environnement, dont font partie la loi sur la protection de l'environnement et les dispositions concernant la protection de la nature, la protection du paysage, la protection des eaux, la sauvegarde des forêts, la chasse, la pêche et le génie génétique (art. 3 al. 1 OEIE). L'autorité compétente se fonde sur les conclusions de l'étude pour décider, dans le cadre de la procédure décisive, de l'autorisation ou de l'approbation du projet, ou de l'octroi d'une concession pour l'exploitation de l'installation. De même, lorsque la réalisation d'un projet nécessite l'autorisation d'une autorité autre que l'autorité compétente, cette autorité se prononce elle aussi en fonction des conclusions de l'étude d'impact sur l'environnement (art. 3 al. 2 OEIE). Quiconque projette de construire ou de modifier une installation soumise à une étude d'impact sur l'environnement est tenu, dès la phase de planification, d'établir un rapport qui rende compte de l'impact que l'installation aurait sur l'environnement (rapport d'impact ; art. 7 OEIE). Le rapport d'impact doit être conforme à l'art. 10b al. 2 LPE (art. 9 al. 1 OEIE). Il doit notamment contenir toutes les indications dont l'autorité compétente a besoin pour apprécier le projet au sens de l'art. 3 (art. 9 al. 2 OEIE). Il doit rendre compte de tous les aspects de l'impact sur l'environnement imputables à la réalisation du projet et les évaluer aussi bien isolément que collectivement et dans leur action conjointe (art. 9 al. 3 OEIE). Il doit également présenter la manière dont les résultats des études environnementales effectuées dans le cadre de l'aménagement du territoire sont pris en compte (art. 9 al. 4 OEIE).

3.3 Le Conseil fédéral a précisé le lien entre la loi sur les routes nationales et la loi sur la protection de l'environnement à l'art. 16 ORN. Ainsi, au cours de la planification et de l'établissement des projets, l'impact sur l'environnement doit être examiné en plusieurs étapes selon le ch. 11.1 de l'annexe de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement. À chaque étape du projet, il convient de vérifier les bases techniques et l'impact sur l'environnement dans la mesure où ces éléments sont

indispensables pour statuer sur le projet (art. 16 al. 2 ORN). Le DETEC peut lier l'approbation du projet définitif à l'exigence d'examiner, trois ans au plus tard après la mise en service, si les mesures prises pour protéger l'environnement ont été correctement réalisées et si les effets visés ont été atteints (art. 16 al. 3 ORN).

4.

L'objet du litige est défini par les conclusions du recours, lesquelles doivent rester dans le cadre de l'acte attaqué.

4.1 Partant, le recourant ne peut que réduire l'objet du litige par rapport à l'objet de la contestation, puisque son élargissement ou sa modification mènerait à une violation de la compétence fonctionnelle de l'autorité supérieure (cf. ATF 136 II 457 consid. 4.2 et 136 II 165 consid. 5 ; arrêt du TAF A-6810/2015 du 13 septembre 2016 consid. 1.3).

A cela s'ajoute qu'en procédure fédérale d'approbation des plans, toutes les objections pouvant être formulées pendant la mise à l'enquête doivent être soulevées dans la procédure d'opposition, en l'espèce conformément à l'art. 27d LRN, sous peine d'être exclues de la suite de la procédure. Cela garantit, dans l'intérêt de la concentration des procédures, l'examen en même temps, par la même autorité, de toutes les objections au cours de l'élaboration de la décision d'approbation des plans (cf. arrêt A-7192/2018 précité consid. 2.3.1). L'objet du litige est ainsi limité aux griefs soulevés en procédure d'opposition et il ne peut plus être étendu dans la procédure contentieuse subséquente. En revanche, la motivation des griefs peut quant à elle être modifiée, à la condition qu'elle n'étende pas l'objet du litige (cf. ATF 133 II 30 consid. 2.2 ; ATAF 2012/23 consid. 2.1 ; arrêt du TAF A-592/2014 du 9 mars 2015 consid. 2.1.2).

4.2 Dans son opposition du 3 décembre 2018 (cf. pièce n° 25 du DETEC), la recourante s'est plainte, premièrement, de ce que le projet ne respecterait pas le principe de la proportionnalité, en tant que l'infrastructure serait surdimensionnée. Deuxièmement, elle a invoqué que le dossier ne respecterait pas son droit d'être entendue et restreindrait son droit d'opposition. Elle a reproché à l'autorité d'approbation de ne pas avoir porté au dossier les différentes études de mobilité réalisées en 2009, 2016 et 2018 et a requis que ces études lui soient transmises et soient rendues publiques. Troisièmement, elle s'est plainte de ce que le projet ne respecterait pas le principe de coordination. Elle a estimé qu'il ne présentait aucune coordination avec la planification du trafic individuel motorisé de l'agglomération et qu'il ne prenait pas en compte les efforts de

l'agglomération et de la ville de Fribourg pour le transfert modal. Quatrièmement, la recourante a invoqué que le projet mis à l'enquête ne prévoirait aucune mesure de compensation et ne répondrait pas aux exigences du plan prévu par l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair, RS 814.318.142.1). Cinquièmement et dernièrement, la recourante a plaidé que la gestion de la mobilité ne pouvait pas être indépendante d'un projet autoroutier et que le département ne pouvait pas développer l'infrastructure mise à sa disposition si son souhait était de réduire le trafic individuel motorisé.

La recourante reprend, en substance, ces différents griefs dans le cadre de son recours et ils seront traités ultérieurement. En revanche, elle se plaint également d'une violation du principe de prévention en lien avec les nuisances sonores engendrées par le projet litigieux. Elle estime qu'un revêtement de type SDA 4 permettrait de réduire les émissions d'au moins 3 dBA, qu'une telle baisse serait significative et qu'elle aurait toute son importance. Elle considère également qu'une baisse de la vitesse maximale sur le tronçon permettrait de réduire le bruit.

4.3 Force est de constater que les griefs de la recourante en lien avec la protection contre le bruit n'ont pas été soulevés en procédure d'opposition. La recourante ne prétend pas que tel aurait été le cas et n'explique pas en quoi elle n'aurait pas été en mesure de le faire.

Nonobstant, l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41) régit la limitation des émissions de bruit pour les installations fixes modifiées ou les nouvelles installations ainsi que la détermination des immissions de bruit et leur évaluation à partir de valeurs limites d'exposition. Lorsqu'une installation fixe déjà existante est modifiée, les émissions de bruit des éléments d'installation nouveaux ou modifiés devront, conformément aux dispositions de l'autorité d'exécution, être limitées dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation, et économiquement supportable (art. 8 al. 1 OPB). Lorsque l'installation est notablement modifiée, les émissions de bruit de l'ensemble de l'installation devront au moins être limitées de façon à ne pas dépasser les valeurs limites d'immission (art. 8 al. 2 OPB).

En l'espèce, la jonction de Matran est considérée comme une installation fixe existante. Elle fait partie intégrante de la route nationale N12. Selon le rapport d'impact sur l'environnement (cf. pièce n° 31 du dossier d'approbation des plans de l'OFROU [ci-après : le rapport d'impact], p. 30), la réalisation d'un carrefour à feux et la modification de la bretelle seront à

l'origine d'une augmentation des immissions supérieure à 1 dBA au droit d'un bâtiment sis à la route de Bagne 4. Il s'agit, par conséquent, d'une modification notable au sens de l'art. 8 al. 2 OPB (cf. Directive ASTRA 18002 « Liste de contrôle environnement pour les projets des routes nationales non soumis à l'EIE », version 2017, p. 49). En revanche, il ressort du rapport d'impact que seul un bâtiment est concerné par une augmentation sensible des nuisances sonores, mais que globalement, le projet apporte des améliorations sensibles (cf. rapport d'impact, p. 36). L'autorité inférieure a, au surplus, largement examiné les griefs de l'Office fédéral de l'environnement OFEV (ci-après : l'OFEV) en lien avec les émissions sonores générées par le projet. L'OFEV a notamment adhéré à l'analyse de l'intimé quant à l'absence de dépassement des valeurs limites dans le secteur disputé et qu'il n'y aurait aucune mesure additionnelle à mettre en œuvre ni d'allègement supplémentaire à prononcer. L'OFEV a ainsi considéré que sa demande était remplie et devenue sans objet. La recourante ne fait ainsi qu'alléguer que certaines mesures auraient dû être prises pour réduire davantage les émissions sonores générées par le projet. Elle n'apporte aucun élément abondant en ce sens et prétend uniquement que l'autorité inférieure ne serait pas entrée en matière sur les demandes de l'OFEV. Or, comme considéré, tel n'est manifestement pas le cas dès lors que l'OFEV a considéré que sa demande était remplie et devenue sans objet.

Il suit de là que, quand bien même les griefs formulés par la recourante en lien avec la protection contre le bruit seraient recevables, ils devraient être rejetés. Rien au dossier ne permet de remettre en doute les conclusions de l'autorité inférieure selon lesquelles il n'y a pas lieu de prendre des mesures supplémentaires et de poser un revêtement de type SDA 4.

5.

La recourante se plaint d'abord d'une violation du principe de coordination consacré à l'art. 75 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et concrétisé par l'art. 26 al. 3 LRN.

5.1 Elle reproche à l'intimé de ne pas avoir tenu compte de l'aménagement du territoire et de la planification prévue par le droit cantonal fribourgeois et par la Commune de Matran. Elle estime que le projet d'agglomération de 3^{ème} génération (ci-après : le PA 3) aurait dû être pris en compte et servir de base à l'établissement des projections de trafic initiales. Ce projet n'aurait toutefois été que très partiellement et de manière erronée pris en compte dans le projet litigieux. La recourante considère qu'il fallait tenir compte de ce que le PA 3 prévoyait le développement des transports

publics et de la mobilité douce en réponse à la croissance démographique. Une coordination correcte avec celui-ci amènerait à revoir fondamentalement le projet litigieux. Une telle nécessité serait d'autant plus criante que l'agglomération de Fribourg aurait établi le projet d'agglomération de 4^{ème} génération (ci-après : PA 4), lequel confirmerait le transfert modal vers les transports publics et la mobilité douce. Or, l'intimé n'en aurait pas tenu compte dans le cadre de l'élaboration de son projet. Il conviendrait ainsi de revoir intégralement ce projet afin de tenir compte correctement des PA 3 et 4.

L'intimé rappelle qu'il a tenu compte des intérêts du canton et de la commune. Il précise que le PA 3 ne contient pas de nouvelles mesures en faveur de la mobilité douce dans le secteur du projet litigieux. Pour cette raison, le projet se fonderait sur le plan d'agglomération de 2^{ème} génération et a, ainsi, prévu notamment la réalisation d'un itinéraire piétons et vélos entre la zone du Bois à Matran et l'entrée de Villars-sur-Glâne et l'aménagement piétons et vélos sur la route de la Pala, entre Avry-Matran et la zone du Bois. D'autres mesures auraient été reprises du PA 3, notamment la réalisation des itinéraires de rabattement sur les axes forts ou l'identification et la réalisation des itinéraires de rabattement sur le réseau principal de l'agglomération, en tenant compte des synergies potentielles avec les réseaux nationaux et cantonaux de mobilité douce. L'intimé rappelle qu'il appartient aux communes de compléter le réseau de mobilité douce à une échelle plus fine, afin d'assurer la perméabilité locale et la constitution d'un réseau de rabattement vers le réseau de l'agglomération. Il souligne que différentes séances se sont tenues avec le Canton et la Commune, des représentant du Service des ponts et chaussées, du Service de la mobilité ainsi que de l'Agglo, afin d'assurer une coordination entre les différentes mesures et compétences.

5.2 Le principe de la coordination des procédures vise en premier lieu à assurer, d'un point de vue matériel, une application cohérente des normes sur la base desquelles des décisions administratives doivent être prises (cf. ATF 120 Ib 400 consid. 5). Le moyen d'y parvenir, lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités, relève de la coordination formelle. A ce titre, l'art. 25a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (Loi sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700) prévoit qu'une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisations soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions

ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT); ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT).

Ainsi, lorsqu'un projet se compose de parties soumises au droit cantonal, respectivement fédéral, et qu'un élargissement de la compétence cantonale ou fédérale n'entre pas en ligne de compte, la coordination se limite à une application cohérente du droit matériel (cf. arrêt 1A.141/2006 du 27 septembre 2006 consid. 5.1 et 6). La jurisprudence reconnaît qu'un surcroît de difficultés procédurales résultant d'une telle situation ne justifie pas une remise en question, contraire à la loi, de la répartition des compétences entre Confédération et cantons (cf. arrêt 1A.139/2009 du 27 septembre 2006 consid. 4.2).

5.3 En l'espèce, les plans relatifs à l'aménagement de la jonction de Matran doivent être approuvés par le DETEC (art. 26 LRN), qui tranche également les oppositions y relatives (art. 27d LRN). D'éventuels projets concrets de réaménagement cantonaux – dont l'existence ou l'éventualité ne ressort *in casu* pas du dossier – devraient recevoir l'approbation des autorités cantonales. Comme les compétences respectives du DETEC et des autorités cantonales ne peuvent empiéter l'une sur l'autre (cf. arrêt du TF 1C_131/2010 du 24 mars 2011 consid. 5.2), seule l'inexistence ou l'insuffisance d'une coordination matérielle portant sur la planification et l'évaluation du projet litigieux peut être critiquée. En l'occurrence, la recourante ne conteste pas le déroulement de la procédure de mise à l'enquête publique ni l'échange d'avis avec les autorités cantonales. Dans sa prise de position du 28 février 2019, le canton de Fribourg n'a pas relevé d'incompatibilité avec le droit cantonal. De même, l'agglomération de Fribourg a, dans sa prise de position du 7 décembre 2018, elle aussi jugé que le projet litigieux était conforme au plan directeur d'agglomération. A cet effet, il y a lieu de relever que cette institution autonome de droit public regroupe dix communes autour de Fribourg (cf. art. 2 de la loi fribourgeoise du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg/FR, RSF 140.2 ; art. 1 et 2 des statuts de l'Agglomération de Fribourg, cf. www.agglo-fr.ch > Documentation > Autre documentation > Bases légales > Statuts, consulté le 5 octobre 2021). Elle a déclaré par ailleurs que la modification de la jonction projetée répondait à l'objectif de coordonner les transports avec le développement urbain et était également conforme à la stratégie M2 « Mobilité douce ». Elle n'a pas formé d'opposition contre le projet.

5.4 Rien au dossier ne permet ainsi de conclure qu'il existe un conflit avec les plans directeurs cantonaux et le plan d'aménagement local de la

Commune de Matran. Au contraire, le Tribunal relève que le projet contribue à favoriser la mobilité douce avec l'aménagement de bandes et de pistes cyclables ainsi qu'avec la création de chemins pour les piétons actuellement inexistantes. Force est dès lors de constater qu'en considérant, dans son ensemble, que le projet litigieux n'entraîne pas en conflit avec les plans directeurs cantonaux et le plan d'aménagement local de la Commune de Matran, qu'il n'empêchait pas le développement des transports publics dans le secteur, mais qu'il contribuait au contraire à favoriser la mobilité douce, l'autorité inférieure a appliqué de manière cohérente les normes matérielles pertinentes. La recourante se contente ainsi d'affirmer que le principe de coordination a été violé, sans toutefois expliquer plus précisément en quoi consisterait cette violation. Elle ne fait notamment pas valoir que les autorités cantonales et l'autorité fédérale auraient rendu des décisions contradictoires ou procédé à une application incohérente des dispositions topiques.

Au contraire, dès lors que le Canton de Fribourg n'a pas relevé d'incompatibilité avec le droit cantonal et que l'agglomération de Fribourg a déclaré que la modification projetée répondait à l'objectif de coordination des transports avec le développement urbain et était conforme à sa stratégie en matière de mobilité douce, rien ne permet de conclure que le principe de coordination n'aurait pas été respecté. Partant, le recours doit être rejeté sur ce point.

6.

La recourante soutient ensuite que le projet violerait les dispositions de l'OPair.

6.1 Elle estime que le projet ne prévoirait aucune mesure de compensation et ne répondrait pas aux exigences du plan de mesures cantonal. Elle rappelle que, selon ce plan, le réseau routier des agglomérations de Fribourg et de Bulle devrait être hiérarchisé de manière à limiter les charges du trafic individuel motorisé à un niveau ne provoquant aucune immission excessive. Il serait ainsi nécessaire de modérer le trafic individuel motorisé et de promouvoir les transports publics, la mobilité douce et la gestion du stationnement à destination et à l'intérieur des agglomérations. Cela nécessiterait une augmentation de la cadence des transports publics, la réalisation de liaisons piétonnes et la création d'un réseau cyclable performant et continu, ainsi que d'aires de stationnement pour les cycles. Le plan de mesures prévoirait ensuite que, lors de modifications importantes du réseau routier, les instances compétentes de l'Etat et les communes concernées définissent les mesures

complémentaires du point de vue de la protection de l'air et doivent les intégrer, en fonction de leur nature, dans le projet d'exécution ou dans un plan directeur lié au projet. La recourante estime que le projet N12 ne prévoit aucune mesure compensatoire allant en ce sens.

L'intimé estime que la recourante se cantonne à critiquer l'application des mesures établies selon le plan cantonal. Il rappelle que les mesures du plan applicables au projet ont été prises en compte et que le rapport d'impact aurait apprécié l'ensemble des aspects environnementaux, y compris l'impact du projet sur la qualité de l'air.

6.2 Aux termes de l'art. 11 al. 2 LPE, indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. Une telle limitation peut néanmoins se révéler insuffisante, suivant les effets des pollutions atmosphériques (immissions) ; l'art. 11 al. 3 LPE prévoit donc que les émissions seront limitées plus sévèrement s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodantes. En vertu de l'art. 13 al. 1 LPE, le Conseil fédéral est compétent pour édicter, par voie d'ordonnance, des valeurs limites d'immissions applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes. Les mesures que les autorités compétentes sont appelées à prendre, en vue de limiter les émissions conformément à l'art. 11 LPE, sont énumérées – de façon exhaustive, pour celles qui sont fondées directement sur la loi fédérale sur la protection de l'environnement (cf. ATF 119 Ib 480 consid. 5a et 118 Ib 26 consid. 5d) – à l'art. 12 LPE, qui prévoit notamment l'application des valeurs limites d'émissions (art. 12 al. 1 let. a LPE), des prescriptions en matière de construction ou d'équipement (art. 12 al. 1 let. b LPE) ou des prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation (art. 12 al. 1 let. c LPE) ; par ailleurs, l'art. 12 al. 2 LPE renvoie aux ordonnances du Conseil fédéral ou, pour les cas que celles-ci n'ont pas visés, aux décisions fondées directement sur cette loi fédérale.

Sur cette base, l'ordonnance sur la protection de l'air fait la distinction entre deux catégories d'installations au sens de l'art. 7 al. 7 LPE : les « installations stationnaires » (bâtiments et autres ouvrages fixes, aménagements de terrain, appareils et machines, installations de ventilation collectant les effluents gazeux des véhicules et les rejetant dans l'environnement sous forme d'air évacué - art. 2 al. 1 OPair) et les « infrastructures destinées aux transports » (routes, aéroports, voies

ferrées et autres installations où les effluents gazeux des véhicules sont rejetés dans l'environnement sans avoir été collectés - art. 2 al. 3 OPair). En ce qui concerne la limitation préventive des émissions dues aux infrastructures destinées aux transports, l'art. 18 OPair se borne à rappeler le principe de l'art. 11 al. 2 LPE.

Afin de lutter contre les immissions excessives, l'autorité élabore un plan de mesures, s'il est établi ou à prévoir que, en dépit de limitations préventives des émissions, des immissions excessives sont ou seront occasionnées par une infrastructure destinée aux transports ou plusieurs installations stationnaires (art. 31 OPair).

6.3 En l'espèce, le rapport d'impact se fonde sur les données et bilans régulièrement publiés par le Service de l'environnement fribourgeois. L'évaluation des impacts du projet au niveau de la pollution globale se base quant à elle sur une appréciation qualitative des émissions et immissions. Dès lors que la seule source de pollution attendue est le trafic et les contraintes liées aux modifications d'exploitation de la jonction de Matran, seules les immissions atmosphériques provenant du trafic ont été considérées (cf. Rapport d'impact, p. 26). Le rapport d'impact relève que les immissions de dioxydes d'azote (NO₂) et de particules dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres (PM₁₀) ont, avec le temps, tendance à se réduire, dans la mesure où la part de pollution générée par le trafic routier diminue en raison des mesures techniques toujours plus contraignantes sur les véhicules motorisés. Il retient ainsi que le projet litigieux n'aura ainsi pas d'influence en soi sur la qualité de l'air (cf. Rapport d'impact, p. 28).

Nonobstant, le rapport d'impact souligne aussi que la mise en œuvre des mesures pertinentes du plan de mesures cantonal fribourgeois fondé sur l'art. 31 OPair est assurée et que le projet répond aux exigences de ce plan. Ainsi, s'agissant d'abord de la mesure n° 5, la modification de la jonction de Matran permettra d'apporter des solutions en lien avec l'adaptation du réseau routier afin de mieux répartir les charges. Ensuite, quant à la mesure n° 9, divers cheminements piétons et cyclistes sont prévus. S'agissant enfin de la mesure n° 13, le projet vise le maintien d'un trafic fluide. Toutefois, des améliorations pourront encore se faire sous la forme de mesures d'accompagnement (cf. Rapport d'impact, p. 28). En définitive, le rapport d'impact retient que le projet litigieux aura un impact négligeable sur la qualité de l'air et ne péjorera, en tout état de cause, pas la situation actuelle (cf. Rapport d'impact, p. 29).

6.4 En définitive, le Tribunal constate que l'évaluation des impacts du projet au niveau de la qualité de l'air se fonde sur une étude convaincante et que l'autorité inférieure ne s'éloigne pas de l'avis de l'OFEV qui retient, en sa qualité d'autorité spécialisée en matière d'environnement, que le projet litigieux est compatible avec la législation pertinente en matière de protection de l'air. A l'inverse, il y a lieu de relever que la recourante ne fait qu'alléguer que tel ne serait pas le cas. Elle n'apporte aucun élément pour soutenir son propos. Partant et compte tenu particulièrement de l'avis de l'autorité spécialisée, le Tribunal ne voit aucun motif qui justifierait de s'éloigner des conclusions de l'autorité inférieure. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté sur ce point.

7.

La recourante estime encore que le projet litigieux viole le principe de la proportionnalité ancré aux art. 5 al. 2 et 36 a. 3 Cst.

7.1 Elle relève que le projet ne serait pas apte à atteindre les buts visés, à savoir la suppression des embouteillages et, surtout, l'amélioration de la sécurité du trafic. Elle considère que le rapport technique et le rapport d'impact ne tiendraient pas compte de l'augmentation de trafic induite par l'agrandissement d'une infrastructure routière ; ce qui relèverait d'ailleurs, selon la recourante, d'un fait notoire. Elle considère, en effet, que l'agrandissement de l'infrastructure existante ne résoudrait en rien la situation actuelle et aurait pour seule conséquence de conduire à une augmentation du trafic à l'endroit du projet. Quant à la sécurité des usagers, la recourante relève que le dossier ne démontrerait pas que l'état actuel de la jonction de Matran serait à l'origine de plus d'accidents que la moyenne constatée dans ce type de carrefour. La recourante considère, au contraire, que la création de six voies de circulation entraînera un cisaillement des véhicules individuels motorisés et contribuera à une augmentation du nombre d'accidents. Elle fonde ses dires, pour l'essentiel, sur le résultat des contrôles effectués par le canton de Fribourg qui démontreraient que, à la suite de la construction et de la mise en service à la fin de l'année 2014 du Pont de la Poya à Fribourg, le trafic présent aux alentours de celui-ci se serait accru (cf. pièce 9 de la recourante).

La recourante considère ensuite que le projet violerait également le principe de la proportionnalité en tant qu'il ne serait pas nécessaire. Elle relève, à cet effet, que les graphiques présentés dans le rapport d'impact démontreraient que l'infrastructure actuelle serait suffisante pour satisfaire aux besoins de l'évolution démographique de la région. Elle estime que

l'autorité inférieure n'aurait pas tenu compte de ce que le transfert modal vers la mobilité douce et les transports publics est en constante évolution et que la croissance démographique serait beaucoup plus faible que ce qui a été pris en compte dans le rapport d'impact. Elle relève que la création de six voies de circulation et de plusieurs carrefours à feux serait manifestement démesurée. Elle s'appuie, à cet effet, sur le PA 4 réalisé par l'Agglomération de Fribourg (cf. pièce 8 de la recourante).

L'intimé, pour sa part, rappelle que le trafic motorisé – y compris le trafic généré par les transports publics – ne cesse d'augmenter. Le projet ne fait ainsi qu'adapter l'infrastructure existante à cette augmentation. Il souligne que la jonction autoroutière actuelle est saturée aux heures de pointes, aussi bien le matin que le soir. La circulation y serait difficile et des embouteillages se formeraient quotidiennement, sur le réseau cantonal ainsi que sur les voies de sortie du réseau national, posant ainsi des problèmes de sécurité. Le projet permettrait ainsi de fluidifier le trafic et d'assurer la sécurité sur les routes. L'intimé rappelle qu'il est nécessaire d'adapter l'infrastructure et que la recourante semble perdre tout contact avec la réalité et que le projet prévoit également de créer des pistes cyclables et des aménagements pédestres afin d'inciter la mobilité douce. Il permettrait ainsi d'améliorer la situation actuelle, en ce sens que le trafic sera plus fluide et plus sûr, autant pour les automobilistes que pour les cyclistes ou les piétons. Partant, le projet serait apte et nécessaire pour atteindre les buts d'intérêts publics visés. Il ne serait, enfin, pas possible de laisser l'infrastructure telle quelle, de sorte que l'intérêt à la sécurité routière et à la suppression des embouteillages serait supérieur aux intérêts privés et publics contraires.

7.2 Consacré à l'art. 5 al. 2 Cst., le principe de la proportionnalité commande que la mesure étatique soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public recherché par cette mesure et les autres intérêts en cause, en particulier la restriction à la liberté personnelle qui en résulte pour la personne concernée (principe de la proportionnalité au sens étroit ; cf. ATF 140 I 257 consid. 6.3.1, 140 II 194 consid. 5.8.2 et 136 IV 97 consid. 5.2.2 ; arrêt du TF 2C_1013/2015 du 28 avril 2016 consid. 4.1 ; arrêt du TAF A-376/2016 du 8 septembre 2016 consid. 6.1).

Au surplus, il ressort du mandat constitutionnel de l'art. 83 al. 2 Cst. que la Confédération doit assurer la création d'un réseau de routes nationales et veiller à ce qu'il soit utilisable. Elle doit construire, entretenir et exploiter ce

réseau. Les routes nationales doivent satisfaire aux exigences supérieures de la technique en matière de circulation et, en particulier, garantir un trafic sûr et économique (art. 5 al. 1 LRN). Si ces exigences entrent en conflit avec d'autres intérêts importants, notamment de la défense nationale, de l'utilisation économique du sol, de l'aménagement national ou de la protection des eaux, de la nature et des sites, il y a lieu de déterminer ceux qui doivent l'emporter (art. 5 al. 2 LRN). La disposition concrétise ainsi le principe de la proportionnalité en matière d'approbation des plans des routes nationales.

7.3 En l'occurrence, le projet litigieux concerne la jonction de Matran, laquelle est située sur l'autoroute N12 entre les jonctions de Fribourg-Sud et Rossens. En forme de losange – c'est-à-dire avec entrées et sorties parallèles à l'axe de l'autoroute –, elle comprend un passage supérieur permettant le franchissement de l'autoroute par la route cantonale RC 2000 et l'accès à l'autoroute (cf. Rapport technique, pièce n° 26 du dossier d'approbation des plans de l'OFROU [ci-après : le rapport technique], p. 3).

Le projet prévoit notamment la transformation des giratoires existants en carrefours à feux, la modification des bretelles d'accès et de sortie de l'autoroute, l'adaptation des voies aux carrefours à feux avec l'élargissement des voies existantes, la réalisation de voies de pré-sélection, l'ajustement du pont de la jonction à ces modifications avec la déconstruction de l'ancien ouvrage et sa reconstruction à neuf, l'aménagement d'infrastructures favorisant la mobilité douce ainsi que la restitution des mouvements de tourne-à-gauche et l'amélioration du système d'évacuation des eaux (cf. supra consid. A.b).

Il sied dès lors de déterminer si le projet respect les critères de l'aptitude, de la nécessité et de la proportionnalité au sens strict.

7.3.1 Il ressort du rapport technique que la durée des bouchons aux heures de pointe du matin et du soir est importante et devrait s'aggraver en regard des nombreux projets de développement dans la région. Le but du projet était ainsi d'adapter la jonction à l'augmentation du trafic afin de diminuer les bouchons et de garantir la sécurité sur le tronçon. Le réaménagement devrait permettre d'absorber le trafic à long terme (horizon de planification 2040) en tenant compte de l'évolution de l'urbanisation de la région et de la future liaison Marly-Matran. En effet, pour les communes de Matran et d'Avry, la génération de trafic des poches de densification serait supérieure de 4'030 unités de véhicule par jour (ci-après : uv/j) et de 1'285 unités de

véhicule par heure (ci-après : uv/h) à celle considérée dans le projet, soit une augmentation de 75 % à l'heure de pointe du soir. D'ici l'horizon 2030, la mise à jour prévoirait une génération supplémentaire de 1'620 uv/j et 520 uv/h par rapport à celle considérée au début des études du projet, soit une augmentation de 30 % à l'heure de pointe du soir principalement constituée par la densification considérée dans la mise à jour du mandat d'étude parallèle du quartier de La Pala et les plans directeurs communaux de La Tire. A cette génération supplémentaire, il faudrait encore ajouter celles des projets de Marly et Hauterive. Ainsi, le plan des charges de trafic adapté aux horizons 2030 et 2040 mettrait en évidence que l'évolution des projets d'urbanisation impacterait prioritairement le fonctionnement des deux carrefours de la jonction et de celui du Bois qui devrait atteindre la saturation à l'horizon 2040 et que, a contrario, la liaison Marly-Matran jouerait un rôle secondaire sur l'évolution des capacités utilisées, en concentrant ses effets sur le carrefour Publo à l'Est (cf. Rapport technique, p. 7 s.).

La recourante ne fait ainsi qu'alléguer que le réaménagement de la jonction de Matran engendrerait nécessairement plus de trafic individuel. Ce faisant, elle perd de vue que cette augmentation n'est pas liée au réaménagement à proprement dit, mais découle bien plus de la densification des quartiers adjacents et de l'évolution démographique de la région. Elle fonde son argumentation uniquement sur la situation prévalant sur le pont de la Poya à Fribourg. Ce faisant, elle perd de vue que ce tronçon ne constitue pas une route nationale et que sa configuration n'est pas identique, ni même similaire, au projet litigieux. Par conséquent, la recourante ne saurait tirer de son exemple qu'il serait notoire qu'un réaménagement d'une jonction existante – quelle qu'elle soit – engendre nécessairement un surplus de trafic indépendant de toute évolution démographique. Comme la recourante le relève d'ailleurs elle-même, son argumentation repose sur des suppositions. A l'inverse, il y a lieu de relever que le projet litigieux a fait l'objet d'un rapport technique circonstancié, qu'il prend en considération l'évolution démographique et que la description du contexte et l'appréciation de la situation sont claires.

Il suit de là que, sans un réaménagement, il y a lieu de retenir que la jonction de Matran atteindra à terme sa limite de capacité. Il existe donc un intérêt public au réaménagement de la jonction afin qu'elle satisfasse aux exigences supérieures de la technique en matière de circulation, notamment dans le domaine de la sécurité.

En tant que le projet consiste à adapter la jonction à l'augmentation du trafic afin de diminuer les embouteillages, il est ainsi apte à atteindre ces buts.

7.3.2 Il ressort ensuite du rapport technique qu'une analyse critique des ratios de croissance, du taux aux heures de pointe par rapport au trafic journalier moyen utilisés lors des études du projet a été réalisée. En substance, le rapport technique retient que si les taux de croissance annuels sont relativement conformes aux études spécifiques menées sur le territoire de la route N12, celui issu du ratio entre le taux aux heures de pointe par rapport au trafic journalier moyen est largement supérieur à la moyenne pour une route de ce type. Un test de sensibilité a donc été réalisé avec un taux minoré, afin de réaliser une projection plus réaliste des charges de trafic à l'horizon 2040 (cf. Rapport technique, p. 8). Le résultat de ce test montre que le projet de réaménagement de la jonction de Matran satisfait parfaitement aux hypothèses du scénario réaliste jusqu'à 2040, voire au-delà, et qu'il existe une réserve de capacité avec la création d'un by-pass sur le carrefour à l'est de la jonction. En conclusion, la mise à jour des études de gestion du trafic montre une évolution significative des hypothèses de croissance sur les projets de développements urbains, influant sur le taux de capacité utilisée et la qualité de service offerte par la nouvelle jonction. Néanmoins, une analyse approfondie des hypothèses de dimensionnement et l'étude détaillée de la future régulation démontre que le projet litigieux est suffisamment robuste pour accompagner les taux de croissance attendus jusqu'au nouvel horizon de planification à 2040 (cf. rapport technique, p. 9 s.).

Au surplus, le rapport technique a procédé à un examen des différentes variantes. La variante « nord » a été écartée au motif qu'elle empiétait sur des terrains déjà aménagés d'une parcelle adjacente et s'implantait sous la ligne haute tension des CFF. Elle aurait nécessité une modification importante de la géométrie routière. La variante « sud » a, quant à elle, été écartée au motif qu'elle empiétait sur les terrains déjà aménagés du centre commercial et aurait nécessité la démolition d'un bâtiment existant. La variante retenue maintient la géométrie routière existante tout en limitant les emprises sur le bâti. Le tracé de la route reste ainsi identique et les emprises ont pu être réduites au minimum de ce qui est raisonnable pour par rapport au périmètre de projet.

La recourante ne fait ainsi qu'alléguer que les graphiques présentés dans le rapport d'impact montreraient que l'infrastructure actuelle serait amplement suffisante pour satisfaire aux besoins du scénario de

l'évolution. Elle n'explique toutefois pas en quoi tel serait le cas. Elle se contente ainsi d'opposer sa propre lecture des chiffres avancés par le rapport technique et par le rapport d'impact à celle de l'autorité inférieure. Compte tenu de l'important pouvoir d'appréciation de l'autorité d'approbation sur les questions techniques (cf. supra consid. 2.1), le Tribunal ne voit aucune raison de s'éloigner des conclusions de l'autorité inférieure selon lesquelles le projet litigieux est le plus adapté pour atteindre les buts fixés. Elle s'est, en effet, fondée sur le rapport technique qui expose, en détail, les raisons pour lesquelles les autres variantes portent davantage atteinte aux intérêts privés et publics opposés et, contrairement à ce que soutient la recourante, le rapport technique nuance, de manière convaincante, le ratio entre le taux aux heures de pointe par rapport au trafic journalier moyen.

Il suit de là que le projet litigieux remplit également le critère de la nécessité et que les mesures projetées sont celles qui ménagent le plus les intérêts privés et publics opposés tout en atteignant le but recherché.

7.3.3 Il ressort enfin du rapport technique que les besoins liés à la mobilité douce ont été évalués et pris en considération. En effet, le projet prévoit la création d'une piste mixte piétons/cyclistes entre le carrefour du Bois et le carrefour du Publo côté Vevey de la route cantonale 2000 qui se prolonge jusqu'à la fin du projet côté Matran en passant côté Berne. Il prévoit également une piste mixte côté Berne de la route cantonale 2000 entre le carrefour du Bois et la route du Madelain afin d'assurer un cheminement aussi direct que possible depuis le centre commercial en direction de la gare de Matran. Une barrière sera implantée le long de la chaussée afin de guider les piétons et les cyclistes jusqu'au carrefour du Bois. Cette piste se poursuit également le long de la route de la Pala, côté Matran, afin d'assurer sa jonction avec le trottoir. La largeur minimum des pistes sera de 2.70 mètres, soit 1.50 mètres pour les cyclistes et 1.20 mètres pour les piétons et toutes les traversées de chaussée seront gérées par des feux et éclairées durant la nuit. Une piste entièrement cyclable est également prévue côté Berne, à l'endroit de la jonction et se prolongera jusqu'au carrefour du Publo. Sa largeur sera de 1.50 mètres au minimum. D'autres pistes cyclables sont prévues de chaque côté de la route des Muësses et de la route de Neyruz, et côté Neyruz de la route de la Pala. Un trottoir est encore prévu de chaque côté de la route du Bois et côté Vevey de la route cantonale 2000, au-delà et à l'Est du carrefour du Publo. Il se raccorde à l'accès du centre Bauhaus et a une largeur minimum de 1.65 mètres. Enfin, le bassin de rétention est clôturé et interrompt ponctuellement un chemin piétonnier. Il sera ainsi déplacé d'une vingtaine de mètres afin de rétablir

sa continuité. Le rapport d'impact conclut ainsi que les axes de mobilité douce sur le secteur seront renforcés (cf. Rapport d'impact, p. 80).

Il suit de là que, contrairement à ce que soutient la recourante, on ne saisit pas en quoi le projet litigieux serait contraire à l'intérêt à l'encouragement à la mobilité douce et à l'utilisation des transports publics. Au contraire, le projet litigieux contribue de manière non-négligeable au développement de nouvelles pistes mixtes ou cyclables et permet également d'assurer la sécurité des piétons et des cyclistes. La recourante ne fait qu'alléguer que les mesures prises seraient manifestement insuffisantes. Le Tribunal n'y voit, au contraire, rien de manifeste.

Quant aux conséquences du projet sur le climat, il y a lieu de relever que le but du rapport d'impact est précisément de déceler, avec précision, tous les effets secondaires polluants d'une installation importante. Il s'agit d'en apprécier l'ampleur et les conséquences pour l'environnement et les mesures de protections utiles, afin de permettre aux autorités de disposer, au stade de la planification déjà, d'un important élément d'appréciation (cf. Message du 31 octobre 1979 relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement, FF 1979 III 741, p. 779). Or, les résultats du rapport d'impact montrent que les impacts sont acceptables si les mesures sont respectées (cf. rapport d'impact, p. 106). En effet, il en ressort, en particulier, que les changements sont peu perceptibles d'un point de vue du bruit (p. 33), que l'impact du projet sur les eaux souterraines peut être qualifié de faible (p. 40), que l'impact lié à l'évacuation des eaux présente une légère détérioration de la situation actuelle, mais que cette détérioration est compensée par une nette amélioration grâce au traitement et à la rétention des eaux provenant de l'autoroute (p. 56), que le projet prévoit de nouvelles emprises, dont une partie sur de bonnes terres agricoles (p. 61), que le projet a un impact neutre, voire positif sur le traitement des sites contaminés (p. 63), que cet impact sera faible s'agissant des déchets (p. 65), essentiellement faible sur la flore et la faune (p. 75), les paysages et la pollution lumineuse (p. 76), les monuments historiques et sites archéologiques (p. 77) et voire même nul sur les forêts (p. 71). Quant à l'impact du projet sur la qualité de l'air, il peut être renvoyé aux développements ci-dessus (cf. supra consid. 6.3 et 6.4).

Il suit de là qu'on peine à saisir en quoi le projet litigieux ne tiendrait pas compte des effets sur le climat et sur l'environnement. Bien au contraire, le rapport d'impact analyse, sur quelque 108 pages accompagnées de très nombreuses annexes, les conséquences du projet litigieux sur l'environnement et le climat. Les griefs avancés par la recourante se

limitent, là encore, sur quelques lignes à prétendre que le projet litigieux ne tiendrait pas compte des effets sur le climat et sur l'environnement. Elle ne produit aucun élément ni aucun début d'explication qui appuierait ses dires.

Force est ainsi de constater que le projet litigieux est dans un rapport raisonnable avec le sacrifice imposé aux intérêts publics et privés contraires. Il satisfait ainsi au critère de la proportionnalité au sens strict.

7.4 Sur le vu de ce qui précède, force est d'admettre que le projet de modification de la jonction de Matran respecte le principe de la proportionnalité consacré à l'art. 5 al. 2 Cst et concrétisé à l'art. 5 al. 2 LRN.

Les griefs de la recourante doivent, par conséquent, être rejetés sur ce point.

8.

La recourante se plaint, pour finir, d'une violation de son droit d'être entendue et de son droit de consulter le dossier en lien avec une violation de l'art. 12 al. 2 ORN.

8.1 Elle estime que la liste prévue à l'art. 12 al. 1 ORN ne serait pas exhaustive et que l'autorité inférieure aurait dû verser au dossier la production des études réalisées en 2018, 2016 et 2009 et en autoriser la consultation. La recourante se plaint ainsi de ce que l'autorité inférieure n'aurait ainsi pas donné suite à sa requête tendant à ce que tel soit le cas et qu'elle aurait, par là-même violé son droit d'être entendue. Elle se plaint également de ce que l'autorité inférieure n'aurait pas donné suite à ses réquisitions de preuve tendant à la mise en œuvre d'une étude multimodale, d'une étude examinant l'impact du projet sur la qualité de l'air d'une étude déterminant l'efficacité de la réduction de la vitesse sur le bruit et la pollution de l'air.

8.2 Le droit d'être entendu est une garantie inscrite à l'art. 29 al. 2 Cst. dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 139 II 489 consid. 3.3, 132 II 485 consid. 3.2 et 122 II 464 consid. 4a ; ATAF 2013/23 consid. 6.4.1). Il comprend notamment le droit de s'exprimer, de consulter le dossier, de faire administrer des preuves et de participer à leur administration (cf. ATAF 2009/54 consid. 2.2 ; arrêt du TAF A-4343/2018 du 1^{er} février 2021 consid. 3.2.1). L'art. 30 al. 1 PA prévoit en particulier que l'autorité entend les parties avant de prendre une décision. Cette disposition concrétise le droit pour le justiciable de

s'exprimer sur les éléments de fait pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.1 et 135 I 279 consid. 2.3 ; ATAF 2010/53 consid. 13.1 et 2009/54 consid. 2.2 ; arrêt du TAF A-6775/2016 du 28 juin 2018 consid. 5.1).

Le droit de consulter le dossier au sens de l'art. 26 PA s'étend à toutes les pièces décisives (cf. ATF 121 I 225 consid. 2a). Il ne comprend, en règle générale, que le droit de consulter les pièces au siège de l'autorité, de prendre des notes et, pour autant que cela n'entraîne aucun inconvénient excessif pour l'administration, de faire des photocopies (cf. ATF 126 I 7 consid. 2b). En revanche, il ne confère pas le droit de se voir notifier les pièces du dossier (cf. arrêt du TF 2C_341/2008 du 30 octobre 2008 consid. 5.1), mais celui d'être avisé si, en cours de procédure, une pièce nouvelle est versée au dossier (cf. ATF 138 I 484 consid. 2.1 ; arrêt du TAF A-4089/2015 du 18 novembre 2016 consid. 5.2.2.1).

Selon l'art. 33 PA, l'autorité admet les moyens de preuve offerts par la partie s'ils paraissent propres à élucider les faits. Par ailleurs, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (cf. ATF 136 I 265 consid. 3.2, 135 II 286 consid. 5.1 et 129 II 497 consid. 2.2). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non-arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 136 I 229 consid. 5.3, 130 II 425 consid. 2.1, 125 I 127 consid. 6c/cc in fine et 124 I 208 consid. 4a). Elle peut notamment renoncer à une expertise, lorsqu'elle est elle-même une autorité spécialisée et qu'elle dispose, de ce fait, déjà des connaissances spéciales nécessaires ou qu'elle connaît déjà suffisamment bien les circonstances locales pour pouvoir rendre sa décision.

Enfin, la procédure d'approbation des plans en matière de routes nationales connaît une réglementation spéciale sur le droit d'être entendu des parties, comme c'est le cas pour la plupart des lois spéciales qui règlent les domaines relevant de l'administration de masse. Le droit des parties de s'exprimer est garanti par l'opposition au sens de l'art. 27d LRN dans le cadre d'une procédure formalisée (cf. ATF 143 II 467 consid. 2.2, 138 I 131 consid. 5.1 et 135 II 286 consid. 5.3 ; arrêts du TAF A-2786/2018 du 11 mai 2021 consid. 3.2 et A-6775/2016 précité consid. 5.1). Cela signifie que les opposants ne peuvent s'exprimer dans la procédure

administrative de première instance que sur le projet tel qu'il ressort des plans et du dossier. Jusqu'à la décision d'approbation, ils n'acquièrent cependant ni entre eux, ni à l'égard de la partie requérante le statut de partie adverse au sens de l'art. 31 PA (cf. arrêt du TAF A-4089/2015 précité consid. 5.2.3 applicable par analogie aux routes nationales). Il en va de même en ce qui concerne le contenu du dossier. L'art. 12 al. 1 ORN énumère les documents qui doivent être joints au projet adressé pour approbation des plans.

8.3 En l'occurrence, le dossier mis à l'enquête contenait les documents énumérés à l'art. 12 al. 1 ORN. Il ne ressort pas de la loi que l'autorité requérante ait l'obligation de produire les études préliminaires. Elles permettent tout au plus à l'autorité requérante de déterminer s'il est opportun ou non de déposer une demande auprès de l'autorité d'approbation des plans. Il appartient à cette dernière de requérir ou non des pièces supplémentaires conformément à l'art. 33 PA.

En l'espèce, la recourante a pu consulter le dossier du projet et a eu pleinement l'occasion de s'exprimer et d'exposer ses arguments avant que l'autorité inférieure ne rende sa décision. Ces écritures ont été transmises à l'intimé. Elle a reçu ses prises de position et a pu répondre à ses déterminations. En outre, l'intimé a examiné de manière approfondie les griefs de la recourante et l'autorité inférieure a exposé le raisonnement permettant de parvenir à sa décision. Cette dernière s'est fondée notamment sur le rapport technique, le rapport d'impact, les prises de position des autorités cantonales et fédérales, ainsi que sur les avis des autorités spécialisées.

8.4 Vu le domaine éminemment technique, le Tribunal considère qu'il n'existe pas d'objections sérieuses plaidant à l'encontre de la cohérence de la constatation et de l'appréciation des faits par l'autorité inférieure. On ne saisit pas en quoi les preuves requises par la recourante viendraient modifier la conclusion selon laquelle le projet, dans son ensemble et dans chacun de ses aspects environnementaux, est conforme à la législation applicable, en particulier en matière de protection de l'environnement, et qu'il respecte le principe de coordination et le principe de proportionnalité.

Au surplus, rien au dossier ne permet de conclure qu'il existe un conflit avec les plans directeurs cantonaux et le plan d'aménagement local de la Commune de Matran. Comme considéré, le projet contribue au contraire à favoriser la mobilité douce avec l'aménagement de bandes et de pistes cyclables ainsi qu'avec la création de chemins pour les piétons

actuellement inexistants. Il n'empêche pas le développement, par les autorités cantonales et communales compétentes, des transports publics et/ou de la mobilité douce dans le secteur et il n'appartient pas au Tribunal de se substituer aux autorités locales s'agissant de la mise en œuvre de la politique cantonale et communale en matière de promotion du transport modal et de développement de la mobilité douce.

L'autorité inférieure a ainsi constaté les faits pertinents de manière complète et exacte et les a appréciés conformément à la législation applicable. Il suit de là que c'est à bon droit qu'elle a refusé les réquisitions de preuve de la recourante. Elle n'a, partant, pas violé le droit d'être entendu de la recourante.

9.

Il suit de l'ensemble de ce qui précède que le recours est mal fondé et doit, par conséquent, être rejeté.

10.

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, doivent être fixés à 2'000 francs et mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant versée par la recourante le 2 novembre 2020.

11.

Compte tenu de l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 FITAF *a contrario*). L'intimé n'y a non plus pas droit (art. 7 al. 3 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure de 2'000 francs sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà versée.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'intimé (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Julien Delaye

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :