

N° 189

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1989-1990

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1989.
Entregistré à la Présidence du Sénat le 28 février 1990.

PROPOSITION DE LOI

relative à la lutte contre le bruit,

PRÉSENTÉE

Par M. Pierre VALLON,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le bruit est aujourd'hui ressenti comme la plus pénible des nuisances. C'est aussi la plus répandue. Plus d'un Français sur deux a le sentiment de souffrir du bruit. Ses agressions sont variées, renouvelées, répétitives, insidieuses, universelles : ni le repos, ni le travail, ni les loisirs sont épargnés.

Le développement de la mécanisation et des appareils sonores continuera sans doute d'aggraver la situation, si des mesures propres à enrayer cette tendance ne sont pas prises.

Certes, la législation en vigueur comporte déjà un certain nombre de dispositions qui permettent de lutter contre le bruit. Le code civil, le code pénal — et notamment l'article R. 35 — le code des communes, celui de la santé publique, de même qu'un certain nombre de polices administratives spéciales (installations classées, urbanisme, transports) prennent en compte cette nuisance sonore.

Ces textes ont permis un certain contrôle mais ils présentent de nombreuses lacunes et n'apportent pas dans tous les domaines, les fondements juridiques nécessaires.

C'est ainsi que des dispositions relatives aux engins de chantiers ont dû être prises, en application directe de l'article 21 de la Constitution, qui investit le Premier ministre du pouvoir réglementaire.

D'une manière générale, la réglementation des installations bruyantes permanentes ou temporaires, ne dispose pas d'une base juridique réellement adaptée.

C'est pourquoi cette proposition de loi fixe les principes de la lutte contre le bruit, sans pour autant abroger les législations et réglementations en vigueur.

Ces principes portent sur :

- la définition des responsabilités ;
- la législation de mesures de prévention ;

- la répartition des nuisances dues au bruit des aéronefs ;
- l'information du public.

La définition des responsabilités.

Si l'auteur d'un bruit gênant est tenu de prendre, de sa propre initiative, les mesures aptes à le faire cesser ou à en protéger le voisinage, il revient aux autorités de police compétentes de veiller au respect des règles de prévention et de réduction des nuisances sonores.

Il appartient à l'Etat de fixer les prescriptions administratives destinées à limiter les émissions, la propagation et les effets du bruit ; aux tribunaux de fixer les droits à réparation.

Les mesures de réparation.

La proposition de loi prévoit que des décrets en Conseil d'Etat régleront les niveaux sonores émis, pourront interdire la mise en vente ou l'importation des appareils non conformes, organiseront des modalités de contrôle et autoriseront à prendre toute mesure d'urgence.

Il en va de même pour tous les dispositifs d'insonorisation.

La proposition de loi, en outre, introduit la notion d'activité bruyante. Ces activités, distinctes de celles des installations classées pour la protection de l'environnement, seront précisées par une nomenclature définie par décret en Conseil d'Etat. Toutefois cette nomenclature sera annexée à celle de la loi « installations classées » afin d'assurer une bonne coordination administrative. Leur ouverture sera subordonnée, soit à une déclaration, soit à une autorisation délivrée par l'autorité administrative. Cette disposition vise notamment les activités sportives et de loisirs (ball-traps, circuits, dancings, fêtes foraines...).

Dans le même esprit, la proposition de loi prévoit la possibilité d'instituer, à l'initiative du maire, des zones de protection spéciales contre le bruit.

La réparation des nuisances dues au bruit des aéronefs.

Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 13 novembre 1987, a annulé le décret n° 84-29 du 11 janvier 1984 qui avait pour objet d'établir une redevance complémentaire à la redevance d'atterrissage pour atténuation des nuisances phoniques subies par les riverains. Le Conseil d'Etat a considéré que l'atténuation de ces nuisances a essentiellement pour objet la protection des populations riveraines. Selon le Conseil d'Etat, cette contribution qui est mise à la charge des exploitants d'aéronefs pour financer ces travaux et qui est perçue par l'exploitant d'aérodrome en

complément de la redevance d'atterrissage n'est pas la contrepartie d'aucune prestation servie aux exploitants d'aéronefs. En conséquence, le Conseil d'Etat a estimé que cette redevance n'avait pas le caractère d'une redevance pour service rendu, mais celui d'une imposition qui ne pouvait être instituée qu'en vertu d'une loi.

La proposition de loi prévoit donc d'instituer une redevance sur les nuisances phoniques dues aux aéronefs.

La redevance sur les nuisances phoniques répondrait aux caractéristiques suivantes :

— elle peut être établie et perçue par la région à la demande du conseil général d'un département touché par un plan d'exposition au bruit ;

— elle peut toucher tout aéroport donnant lieu à l'établissement d'un plan d'exposition au bruit ;

— elle est modulée en fonction de la catégorie acoustique des aéronefs et perçue à l'occasion de l'atterrissage ;

— son assiette est égale au montant résultant, pour chaque aéronef, des tarifs de base de la redevance d'atterrissage ;

— elle est calculée en pourcentage de ce tarif de base, mais ces pourcentages sont modulés en fonction des groupes auxquels se rattachent les aéronefs, en application de l'arrêté du 28 décembre 1983 qui répartit les aéronefs en cinq groupes acoustiques. Ces pourcentages vont de 0 % pour le groupe 5 à 20 % pour le groupe 1 ;

— le produit de cette redevance est affecté à la prévention et à la réparation des dommages résultant des nuisances dues aux aéronefs. Il est utilisé à l'acquisition des immeubles d'habitation situés en zone A ; ainsi qu'à des aides à l'insonorisation des bâtiments ou aux opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant dans les zones A, B ou C. De plus, il peut être utilisé pour l'octroi de primes à la création d'entreprises dans ces mêmes zones.

— Enfin, la commission consultative, lorsqu'elle existe, doit être consultée sur les conditions d'utilisation du produit de cette redevance.

La proposition de loi tend ainsi :

— à ne plus limiter l'existence d'une telle redevance aux seuls aéroports d'Orly et Roissy-Charles-de-Gaulle, mais de permettre aux régions de la créer sur tout aéroport soumis à un plan d'exposition au bruit ;

— à remettre aux régions le soin de gérer le produit de cette redevance qui est affectée à la prévention et à la réparation des dommages résultant des nuisances dues aux aéronefs ;

— à maintenir, dans les utilisations de ce produit, non seulement l'acquisition d'immeubles à usage d'habitation et les aides à l'insonorisation, mais aussi les aides à la rénovation et à la réhabilitation ainsi que les primes à la création d'entreprises. Ces zones frappées de servitudes d'urbanisme au titre de la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes, ne doivent pas pour autant tomber en déshérence et l'interdiction d'y construire des logements d'habitation doit amener à y favoriser l'implantation d'activités industrielles ou commerciales.

L'information du public.

Il est enfin nécessaire de sensibiliser le citoyen par la formation, l'information et, si nécessaire, la sanction.

La proposition de loi prévoit une obligation générale d'information sur les bruits émis par les appareils ou équipements qui constituent des sources sonores. Elle fixe les modalités de contrôle et les sanctions applicables aux infractions en matière de bruit.

Telles sont les dispositions prévues par cette proposition de loi relative à la lutte contre le bruit.

Son adoption par le Parlement permettra d'amplifier les efforts déjà accomplis pour lutter contre ce fléau et manifestera la volonté des Français de maîtriser cette nuisance caractéristique des temps modernes.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

La présente loi a pour objet d'éviter que, par le fait de l'homme ou de ses biens, ne soient émis ou propagés sans nécessité ou par manque de précautions des bruits ou des vibrations de nature à présenter des dangers, à causer un trouble excessif aux personnes, à nuire à leur santé ou à porter atteinte à l'environnement.

TITRE PREMIER

Prévention des nuisances sonores.

Art. 2.

Sont interdits l'importation, la diffusion, la mise en vente ou en location, sur le territoire national, de tous objets présentant des niveaux sonores dépassant certaines limites ou n'ayant pas subi les essais ou mesures de vérifications déterminées dans les conditions fixées ci-après.

Des décrets en Conseil d'Etat, sans préjudice des autres dispositions législatives ou réglementaires applicables :

— fixent pour tous objets — notamment appareils, engins, véhicules ou machines — constituant des sources de bruit, des prescriptions particulières tendant à supprimer ou à limiter leurs nuisances sonores ;

— déterminent les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut procéder ou faire procéder par des organismes agréés, à des essais ou mesures de vérification de conformité desdits objets.

Sans préjudice des poursuites pénales encourues, l'autorité administrative peut prendre toutes mesures exécutoires destinées à faire cesser les troubles résultant de l'émission ou de la propagation de bruits ou vibrations ayant pour origine tout objet non conforme aux prescriptions indiquées ci-dessus, décider notamment l'immobilisation, la suspension du fonctionnement, l'interdiction provisoire de mise en vente ou en location, la mise en demeure d'avoir à exécuter tous travaux de mise en conformité.

Art. 3.

Sont interdits à l'importation, à la diffusion ou à la mise en vente ou en location sur le territoire national, les appareils et matériaux constituant des dispositifs ou éléments de dispositifs n'ayant pas les capacités minimales de réduction des niveaux sonores ou n'ayant pas subi des essais et mesures prescrits dans les conditions ci-après.

Sans préjudice des autres dispositions législatives ou réglementaires applicables, des décrets en Conseil d'Etat :

— instituent pour certains appareils ou matériaux et plus généralement pour tous dispositifs ou éléments de dispositifs d'insonorisation des prescriptions particulières ayant pour objet d'assurer à ces matériels

des capacités minimales de réduction des niveaux sonores ou de fixer les conditions de leur utilisation ;

— déterminent les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut procéder ou faire procéder, par des organismes agréés, à des essais ou mesures de vérification de conformité des appareils importés, diffusés ou mis en vente ou en location.

Art. 4.

L'acheteur ou le locataire d'un objet mentionné à l'article 2 peut, nonobstant toute clause contraire, lorsque cet objet, cet appareil ou ces matériaux ont été livrés dans des conditions contraires aux dispositions de ces articles et des textes pris pour leur application, demander dans le délai d'une année à compter du jour de livraison, la résolution de la vente ou du bail. Le tribunal qui prononce cette résolution peut, en outre, accorder des dommages et intérêts à l'acheteur ou au locataire.

Art. 5.

Des décrets en Conseil d'Etat fixent, pour certains équipements de nature à engendrer des nuisances pour le voisinage, les niveaux maximaux autorisés pour le bruit émis lors de leur exploitation ou leur utilisation.

Art. 6.

Sans préjudice des autres dispositions législatives ou réglementaires applicables, les activités bruyantes exercées dans les établissements, centres d'activités ou installations publiques ou privés, établis à titre permanent ou temporaire et ne figurant pas à la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, peuvent être soumises à autorisation ou à déclaration préalable dès lors qu'elles sont susceptibles, par le bruit qu'elles provoquent, de présenter les dangers ou causer les troubles mentionnés à l'article premier.

La liste de ces activités est définie dans une nomenclature des activités bruyantes annexée à celle prévue par l'article 2 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, établie par décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil supérieur des installations classées. Elles sont, selon l'importance des nuisances qu'elles peuvent provoquer, soumises au régime de l'autorisation ou de la déclaration dans des conditions qui sont fixées par ce décret.

La délivrance de l'autorisation est subordonnée à la prescription des dispositions nécessaires destinées à prévenir ou à limiter les effets des nuisances sonores et qui comportent :

— soit des mesures de prévention, d'aménagement ou d'isolation phonique visant à limiter l'émission ou la propagation des bruits ;

— soit des mesures d'éloignement par rapport aux habitations, immeubles habituellement occupés par des tiers, ou établissements recevant du public.

Le décret précité définit les conditions dans lesquelles l'autorité administrative, sans préjudice des poursuites pénales pouvant être exercées, prend dans le cas où est constaté l'inobservation des prescriptions imposées aux responsables d'une activité bruyante, toutes mesures exécutoires telles que la suppression d'activité ou la mise en demeure d'exécuter des travaux appropriés.

TITRE II

Dispositions relatives à l'information du public.

Art. 7.

Toute personne qui exploite des installations, qui utilise des équipements ou qui importe, diffuse, met en vente ou en location des objets constituant des sources de bruit, est tenue de faire connaître le niveau des bruits émis.

Toute personne qui importe, diffuse ou met en vente ou en location des appareils ou matériaux constituant des dispositifs ou éléments de dispositifs de protection contre le bruit, est tenue de faire connaître les caractéristiques de ces dispositifs en matière d'isolation acoustique.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles le niveau des bruits émis ou le pouvoir d'isolation acoustique des dispositifs destinés à en réduire l'émission ou la propagation est mesuré et rendu public.

Les informations sur le niveau des bruits émis ou les caractéristiques acoustiques des produits ne peuvent être données que par référence à une méthode de mesure normalisée ou définie par les règlements techniques approuvé au sens de l'article 22 de la loi n° 76-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits ou de services, ou à défaut, sur la base d'un procès-verbal d'essais établi par un organisme agréé par l'autorité administrative.

TITRE III

Réparation des nuisances dues au bruit des aéronefs.

Art. 8.

A la demande du Conseil général d'un département dont une partie du territoire est couverte par un plan d'exposition au bruit, la Région peut établir et percevoir sur les aéroports visés à l'article L. 147-2 du code de l'urbanisme une redevance sur les nuisances phoniques qui est modulée en fonction de la catégorie acoustique des aéronefs.

Art. 9.

La redevance est perçue à l'occasion de l'atterrissage des aéronefs.

L'assiette de la redevance, qui est recouvrée et liquidée dans les mêmes conditions que la redevance d'atterrissage, est égale au montant résultant, pour chaque aéronef, des tarifs de base de la redevance d'atterrissage.

La redevance est calculée en pourcentage du tarif de base de la redevance d'atterrissage. Les pourcentages, qui sont modulés en fonction des groupes auxquels se rattachent les aéronefs en application des dispositions relatives à la répartition des aéronefs en cinq groupes acoustiques sont les suivants :

- groupe 1 : 20 % ;
- groupe 2 : 15 % ;
- groupe 3 : 10 % ;
- groupe 4 : 5 % ;
- groupe 5 : 0 %.

Art. 10.

Le produit de cette redevance est affecté au sein du budget du Conseil régional à un compte spécial de prévention et de réparation des dommages résultant des nuisances phoniques. A ce compte spécial peuvent être imputées les dépenses résultant de l'acquisition d'immeubles à usage d'habitation situés dans la zone A d'un plan d'exposition au bruit, des aides à l'insonorisation des bâtiments, des aides aux

opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant et des primes à la création d'entreprises dans les zones A, B et C d'un plan d'exposition au bruit. La Commission consultative de l'environnement concernée lorsqu'elle existe est consultée sur les conditions de l'utilisation de la redevance.

TITRE IV

Pouvoirs de police du maire en matière de bruits.

Art. 11.

L'article L. 131-4 du code des communes est complété comme suit :

« Le maire peut, en outre, par arrêté motivé, instituer à titre permanent ou temporaire, sur le territoire de sa commune, une ou des zones de protection spéciale contre le bruit.

« Dans ces zones, le maire peut soumettre à des prescriptions particulières, la circulation des véhicules, ainsi que des activités s'exerçant sur la voie publique, qu'il s'agisse des conditions d'accès ou des horaires d'utilisation. »

TITRE V

Contrôles et sanctions.

Art. 12.

Sont qualifiés dans l'exercice de leurs fonctions, pour procéder à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions des articles 2, 3, 5, 6 et 7 de la présente loi et des textes pris pour leur application :

- les officiers et agents de police judiciaire ;
- les agents habilités de la direction générale des douanes et droits indirects au ministère chargé de l'Economie et des Finances ;

— les agents habilités du service des instruments de mesures de la direction de la qualité et de la sécurité industrielle au ministère chargé de l'Industrie ;

— les agents habilités de la direction générale de la concurrence au ministère chargé de l'Economie et des Finances ;

— tous autres agents de l'Etat spécialement habilités à cet effet, notamment pour l'application de l'article 6, les inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement.

Art. 13.

Les agents mentionnés à l'article 12 disposent des pouvoirs prévus par la loi du 1^{er} août 1905 modifiée sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services. Ils ont accès aux lieux de production, de stockage, de vente et d'activités soumis aux dispositions de la présente loi, sous réserve des dispositions des articles 70 et 418-1 du code pénal ainsi que des textes pris pour l'application de ce dernier.

Ils peuvent prélever gratuitement les objets soumis à une réglementation sur le bruit chez les constructeurs, les importateurs, les gérants d'entrepôts commerciaux ou sur les lieux d'exposition et de vente, en vue de s'assurer de la conformité aux dispositions de la présente loi des activités, des objets et des documents d'information. Les objets prélevés sont restitués après contrôle.

Art. 14.

Sera passible d'un emprisonnement de dix jours à un an et d'une amende de 2 000 F à 100 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque mettra obstacle à l'accomplissement des contrôles ou à l'exercice des fonctions des agents mentionnés à l'article 12.

Art. 15.

Sans préjudice de peines plus fortes prévues par d'autres textes, sera passible d'un emprisonnement de deux mois à un an et d'une amende de 2 000 F à 500 000 F, ou à l'une de ces deux peines seulement, quiconque :

— aura importé, mis en vente ou en location, vendu ou donné en location, sur le territoire national, tout objet interdit en application des articles 2, 3, 5, 6 et 7 de la présente loi ou non conforme à ceux-ci ;

— aura importé, mis en vente ou en location sur le territoire national, tout objet entrant dans le champ d'application des articles 2, 3, 5, 6 et 7 de la présente loi sans avoir obtenu les documents administratifs exigés ;

— fera fonctionner des établissements, centres d'activités ou installations dans des conditions non conformes aux dispositions de l'article 6 de la présente loi et des textes pris pour son application.

En cas de récidive, il sera prononcé une peine d'emprisonnement de deux mois à deux ans et une amende de 20 000 F à un million de francs ou à l'une de ces deux peines seulement.

Art. 16.

Sera passible d'une amende de 2 000 à 50 000 F, quiconque aura modifié ou détérioré sciemment ou laissé sciemment se détériorer des dispositifs ou des éléments de dispositifs destinés à limiter l'émission ou la propagation du bruit dans des conditions ayant pour effet de provoquer des nuisances sonores excédant celles qui existaient dans la situation antérieure.

Art. 17.

Le tribunal saisi d'une infraction prévue par la présente loi pourra prononcer la confiscation des objets non conformes aux dispositions des articles 2, 3, 5, 6 et 7 de ladite loi ou qui auraient été à l'origine d'une infraction à ces dispositions.

Art. 18.

Le tribunal saisi de l'infraction pourra mettre en demeure son auteur, d'enlever, de retirer de la vente ou de modifier dans le délai fixé par lui, les objets non conformes à la réglementation en vigueur en matière de bruit et plus généralement de se conformer à cette réglementation. Il pourra également le mettre en demeure d'avoir, dans un certain délai, à exécuter ou à faire exécuter les travaux ou à faire fonctionner les établissements, centres d'activités ou installations dont il a la charge, dans les conditions prévues à l'article 6 de la présente loi.

Le tribunal pourra éventuellement assortir^s cette mise en demeure d'une astreinte d'un montant de 200 à 20 000 F par jour de retard. Dans ce cas, l'astreinte prononcée courra à partir du délai prévu à l'alinéa précédent, jusqu'au jour où la situation aura été effectivement régularisée. L'astreinte sera liquidée à la requête du ministère public, de la partie civile ou de l'administration. Elle pourra être réduite par décision

motivée, lorsque le redevable aura régularisé sa situation avant la date de l'audience, ou, à titre exceptionnel, lorsque celui-ci établira que son montant excède manifestement ses ressources. Le recouvrement de l'astreinte sera exercé dans les mêmes conditions que celles prévues pour les amendes.

En cas de non-exécution des prescriptions prévues au premier alinéa, le tribunal pourra, de ce fait, condamner l'intéressé à un emprisonnement de deux mois à six mois et à une amende de 5 000 F à 500 000 F ou à l'une de ces deux peines seulement.

Le tribunal pourra en outre ordonner que les travaux d'enlèvement ou d'aménagement soient exécutés d'office aux frais du condamné et prononcer jusqu'à leur achèvement, l'interdiction d'utiliser ou de livrer au commerce, les installations, objets et dispositifs dont l'irrégularité a été constatée. Sera passible d'un emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de 5 000 F à 500 000 F ou l'une de ces deux peines seulement toute personne qui aura enfreint cette interdiction.

Le tribunal pourra ordonner, aux frais du condamné, la publication intégrale ou par extraits de sa décision et éventuellement la diffusion d'un message, dont il fixe les termes, informant le public des motifs et du contenu de sa décision, dans un ou plusieurs journaux qu'il désigne ainsi que son affichage dans les conditions et sous les peines prévues, suivant les cas aux articles 51 et 471 du code pénal.

Les associations agréées en application de l'article 40 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions prévues à la présente loi et aux textes pris pour son application et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre.