

N° 269

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 janvier 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à définir et protéger le
patrimoine sensoriel des campagnes françaises,

Par M. Pierre-Antoine LEVI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, président ; M. Max Brissson, Mmes Laure Darcos, Catherine Dumas, M. Stéphane Piednoir, Mme Sylvie Robert, MM. David Assouline, Julien Bargeton, Pierre Ouzoulias, Bernard Fialaire, Jean-Pierre Decool, Mme Monique de Marco, vice-présidents ; Mme Céline Boulay-Espéronnier, M. Michel Savin, Mmes Marie-Pierre Monier, Sonia de La Provôté, secrétaires ; MM. Maurice Antiste, Jérôme Bacchi, Mmes Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, Toine Bourrat, Céline Brulin, Nathalie Delattre, M. Thomas Dossus, Mmes Sabine Drexler, Béatrice Gosselin, MM. Jacques Gersperrin, Abdallah Hassani, Jean Hingray, Jean-Raymond Hugonet, Mme Else Joseph, MM. Claude Kern, Michel Laugier, Mme Claudine Lepage, MM. Pierre-Antoine Levi, Jean-Jacques Lozach, Jacques-Bernard Magner, Jean Louis Masson, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, François Patriat, Damien Regnard, Bruno Retailleau, Mme Elsa Schalck, M. Lucien Stanzione, Mmes Sabine Van Heghe, Anne Ventalon, M. Cédric Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2211, 2618 et T.A. 392

Sénat : 286 (2019-2020) et 270 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	3
I. LES GÊNES OCCASIONNÉES PAR LES « SONS ET ODEURS » EN MILIEU RURAL : UNE PROBLÉMATIQUE ANCIENNE PERTURBANT LA VIE DES TERRITOIRES	5
A. LES ÉMISSIONS SONORES ET OLFACTIVES INHÉRENTES AUX TERRITOIRES RURAUX : SUJETS RÉCURRENTS DES SOLLICITATIONS AUPRÈS DES ÉLUS LOCAUX	5
1. <i>Un contentieux ancien devant les tribunaux</i>	5
2. <i>Chants du coq et cloches des églises : des contentieux judiciaires qui restent limités</i>	5
3. <i>Un sentiment de sollicitations croissantes chez les élus locaux</i>	6
B. LES TERRITOIRES RURAUX NE SONT NI DES ENDROITS SILENCIEUX NI INODORES	7
II. ENTRE CLOCHES DES ÉGLISES ET CHANTS DU COQ : DES GÊNES ENCADRÉES PAR LE DROIT	8
A. LES SONS ET ODEURS DANS LES TERRITOIRES RURAUX : TROUBLES ANORMAUX DU VOISINAGE ?	8
1. <i>La prise en compte des circonstances de temps et de lieu</i>	8
2. <i>Les conséquences de l'antériorité de l'activité génératrice du trouble</i>	10
B. LA RÉGLEMENTATION PARTICULIÈRE APPLICABLE AUX SONNERIES DES CLOCHES	10
1. <i>Les sonneries religieuses, expression sonore de la liberté de culte</i>	11
2. <i>Un usage plus restreint des sonneries civiles des cloches</i>	11
3. <i>La responsabilité du maire dans le respect de la tranquillité publique</i>	12
III. UN TEXTE PROFONDÉMENT MODIFIÉ SUITE À L'AVIS RENDU PAR LE CONSEIL D'ÉTAT	13
IV. LA COMMISSION DE LA CULTURE DU SÉNAT SE FÉLICITE DE L'ADOPTION D'UN TEXTE POSANT LA PREMIÈRE PIERRE D'UNE PROTECTION DU « PATRIMOINE SENSORIEL DES CAMPAGNES FRANÇAISES »	14
A. MIEUX PROTÉGER ET VALORISER LES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES RURAUX (ARTICLES 1^{ER} ET 1^{ER} BIS)	14
B. MIEUX CONNAÎTRE LES CRITÈRES D'APPRÉCIATION DU TROUBLE ANORMAL DU VOISINAGE (ARTICLE 1^{ER} TER)	16

TRAVAUX EN COMMISSION	17
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> , ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	27
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	29
LA LOI EN CONSTRUCTION	31

AVANT-PROPOS

Réunie le 13 janvier 2021, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté sans modification et à l'unanimité la proposition de loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises.

Les conflits de voisinage, liés aux sons et odeurs dans les territoires ruraux, ne sont pas nouveaux, mais certainement plus médiatisés. Ils font ainsi régulièrement les gros titres de la presse quotidienne régionale.

Pittoresques aux premiers abords, ces affaires n'en mobilisent pas moins les élus locaux qui sont régulièrement interpellés et appelés à jouer un rôle de médiateur. Surtout, ces litiges traduisent une méconnaissance de la ruralité et *in fine*, en exacerbant les tensions, remettent en cause le vivre-ensemble.

Cette proposition de loi tend à intégrer au sein du patrimoine commun de la nation les sons et odeurs caractéristiques des milieux naturels, marins ou terrestres.

Au-delà de son caractère symbolique, la commission voit dans cette inscription dans le code de l'environnement, ainsi que dans les dispositions de ce texte permettant une meilleure valorisation du patrimoine sensoriel et de l'identité culturelle des territoires ruraux, la définition d'éléments objectifs pouvant utilement soutenir les élus locaux des territoires ruraux dans leurs démarches de pédagogie et de médiation. Ce texte marque une première étape en vue d'une protection renforcée des caractéristiques inhérentes à la ruralité.

I. LES GÊNES OCCASIONNÉES PAR LES « SONS ET ODEURS » EN MILIEU RURAL : UNE PROBLÉMATIQUE ANCIENNE PERTURBANT LA VIE DES TERRITOIRES

A. LES ÉMISSIONS SONORES ET OLFACTIVES INHÉRENTES AUX TERRITOIRES RURAUX : SUJETS RÉCURRENTS DES SOLLICITATIONS AUPRÈS DES ÉLUS LOCAUX

1. Un contentieux ancien devant les tribunaux

Plusieurs affaires relatives à des troubles de voisinage liés à des bruits et odeurs d'animaux ou aux sonneries des églises ont défrayé les chroniques de la presse quotidienne régionale ces dernières années : crottins de cheval et mouches à Orschwihr dans le Haut-Rhin, chants des cigales au Beausset dans le Var, coassements de grenouilles à Grignols en Dordogne ou encore cancanements de canards et d'oies à Soustons dans les Landes.

Toutefois, les contentieux liés aux sons et aux odeurs en milieu rural **ne constituent pas une problématique nouvelle**. En 1987, la cour d'appel de Dijon a ainsi déjà été amenée à statuer sur le trouble anormal de voisinage causé par le chant d'un coq en milieu rural. Il en est de même pour la cour d'appel de Riom une décennie plus tard en 1995.

Quant aux cloches des églises et horloges municipales, la question du dérangement lié aux sonneries civiles la nuit a été examinée par le Conseil d'État dès 1974¹.

2. Chants du coq et cloches des églises : des contentieux judiciaires qui restent limités

Selon les travaux continus menés depuis le début des années 2000 sur les conflits d'usage et de voisinage dans les territoires ruraux par André Torre, directeur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), auditionné par votre rapporteur, le nombre de décisions judiciaires **afférentes aux troubles sonores et olfactifs en milieu rural reste stable** ces dernières années et ne représente qu'une partie marginale des litiges constatés dans les territoires ruraux.

Ces derniers portent en effet principalement sur :

- **les infrastructures** : le tracé d'une route, d'une autoroute, d'un tunnel, ou encore la présence d'un aéroport. Les conflits portent ainsi sur de

¹ Conseil d'État, *Sieur Thuilliez*, 13 février 1974, req. 88380.

grosses infrastructures structurantes d'un territoire, le tracé, la compensation des dommages, ou encore les atteintes à l'environnement ;

- **l'usage des sols** : le nombre de contestations a augmenté avec la généralisation des plans locaux d'urbanisme, notamment sur la transformation de terres agricoles en terrains bâtis ou industriels. Les conflits sont de deux natures : lorsqu'un sol agricole est transformé en terrain industriel, l'impact sur l'environnement est invoqué. Au contraire, certains propriétaires fonciers contestent la non-transformation de leur terrain agricole en terrains constructibles ou industriels ;

- **l'eau** : sa qualité et sa quantité. Ces contestations sont en augmentation sur l'ensemble du territoire ;

- **les questions de pollution** : de l'eau, de l'air, mais également les émanations toxiques.

Votre rapporteur constate qu'il n'existe pas **de statistiques officielles sur le nombre de troubles anormaux du voisinage**, et encore moins en fonction de leur localisation - dans des territoires ruraux ou urbains. Les seules données disponibles concernent la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, sans précision géographique. Or, celles-ci restent également parcellaires, puisqu'en matière environnementale, six infractions sur dix font l'objet d'une mesure alternative et seulement deux sur dix de poursuite. Au final, les affaires relatives aux atteintes à l'environnement sont marginales par rapport à l'ensemble des affaires enregistrées et traitées par les parquets en 2019 : 52 088 affaires nouvelles liées à des atteintes à l'environnement ont été ouvertes et traitées par les parquets, concernant près de 24 500 victimes, soit respectivement 1,6 % des affaires et 1 % des victimes d'affaires enregistrées et traitées par les parquets en 2019¹.

3. Un sentiment de sollicitations croissantes chez les élus locaux

Si le nombre d'affaires judiciaires relatives aux conflits de voisinage portant sur les sons et odeurs en milieu rural est constant, votre rapporteur a pu constater, lors de ses auditions auprès d'élus locaux, le sentiment d'un accroissement des **sollicitations ou interpellations** sur ces sujets - le maire ou les conseillers municipaux ayant souvent un rôle de médiateur.

Grâce à leurs actions, un nombre important de litiges sont réglés en amont de tout processus de judiciarisation. Toutefois, ils nécessitent de la part des élus locaux **une mobilisation et un investissement chronophages**, sur des sujets parfois cocasses aux premiers abords, mais grevant le vivre-ensemble du territoire.

¹ *Références statistiques justice, année 2019, ministère de la justice.*

Pour les élus locaux auditionnés, ce ressenti d'une multiplication des sollicitations et interpellations est lié :

- **à la méconnaissance du monde agricole par les nouveaux arrivants.** Les travaux agricoles de nuit ou tôt le matin et les gênes sonores qu'ils peuvent engendrer correspondent aux contraintes inhérentes à la pratique agricole (conditions météorologiques, hydrométrie, ...). Parfois, des contraintes réglementaires obligent à ce travail nocturne : afin de protéger les insectes pollinisateurs, le traitement des parcelles est fortement encadré. Par exemple, selon les périodes, celui-ci ne peut avoir lieu qu'« en dehors de la présence des abeilles »¹, soit la nuit ;

- aux effets du confinement, qui a contraint certains habitants à demeurer au sein de leur domicile plusieurs semaines, et dans certains territoires ruraux, à l'utilisation accrue des résidences secondaires. Ces situations ont parfois entraîné l'exacerbation de conflits préexistants.

Ces conflits de voisinage traduisent par ailleurs une évolution profonde de la société : la population est moins tolérante au bruit. De manière générale, **y compris dans les territoires ruraux, chaque habitant considère son lieu de vie de plus en plus comme un « ilot », déconnecté de l'ilot voisin.**

B. LES TERRITOIRES RURAUX NE SONT NI DES ENDROITS SILENCIEUX NI INODORES

Au final, la médiatisation accrue des affaires relatives au patrimoine sensoriel traduit sans doute **une perception erronée des territoires ruraux**, qui sont vus par certains nouveaux arrivants, qu'ils soient des touristes de passage ou des résidents installés depuis peu, comme des lieux de préservation de la nature et des traditions à protéger.

Votre rapporteur souhaite le rappeler avec force : **la ruralité n'est pas un territoire silencieux**. Comme l'a souligné Christian Hugonnet, président de la semaine du son à l'Unesco, « *le silence n'appartient pas plus à la campagne qu'à la ville* ». Certes, le niveau sonore résiduel y est peut-être plus faible. Mais d'une part il n'est pas nul et, d'autre part, le fond sonore est différent.

Certains bruits, certaines odeurs font partie de l'environnement traditionnel d'un territoire et sont **indispensables à son équilibre sociétal et économique**. Ils participent à l'action dynamique des communes et des intercommunalités rurales, porteuses de projets de territoires et de développement.

Votre rapporteur souhaite ainsi insister sur la notion de **normalité** de certaines de ces gênes contestées inhérentes aux territoires ruraux.

¹ Arrêté du 28 novembre 2003 relatif aux conditions d'utilisation des insecticides et acaricides à usage agricole en vue de protéger les abeilles et autres insectes pollinisateurs.

Quel que soit le territoire, votre rapporteur souligne l'existence **d'une nécessaire durée d'acclimatation**, plus ou moins longue selon les personnes. On ne peut, en arrivant dans un lieu, se retourner immédiatement contre un bruit ou une odeur inconnus- sauf si ceux-ci constituent un trouble manifestement excessif du voisinage ou ne sont pas conformes la réglementation en vigueur.

Au moment où **la ruralité est regardée par certains habitants des territoires urbains, notamment des métropoles, avec un intérêt renouvelé**, notamment en raison du confinement et de l'explosion du télétravail, votre rapporteur salue cette proposition de loi qui permet de rappeler l'existence d'émissions olfactives et sonores inhérentes à la vie dans les territoires ruraux. Cependant, votre rapporteur souhaite rappeler qu'il serait réducteur d'aborder la ruralité uniquement à travers ces affaires médiatisées. En pleine évolution, celle-ci est composée de nombreux territoires d'avenir, dont il est important de faire connaître toutes les potentialités.

II. ENTRE CLOCHES DES ÉGLISES ET CHANTS DU COQ : DES GÊNES ENCADRÉES PAR LE DROIT

Votre rapporteur constate qu'il existe déjà plusieurs dispositions de nature législatives et réglementaires, mais aussi des principes juridictionnels qui visent à pacifier les relations de voisinage.

A. LES SONS ET ODEURS DANS LES TERRITOIRES RURAUX : TROUBLES ANORMAUX DU VOISINAGE ?

C'est à travers la notion de trouble anormal du voisinage que les contentieux sur les sons et odeurs des territoires ruraux s'expriment.

1. La prise en compte des circonstances de temps et de lieu

Principe juridictionnel, le caractère normal, ou anormal, du trouble doit être apprécié « *en fonction des circonstances de temps et de lieu* »¹. Ainsi, **le caractère rural est pris en compte** : c'est notamment sur ce fondement que la cour d'appel de Bordeaux², dans un arrêt du 1^{er} juin 2006, a évalué l'intensité du trouble causé par le chant des sept coqs chez un habitant. Un récent arrêt de la cour d'appel de Paris de 2019 le rappelle : les mauvaises odeurs et les nuisances sonores émanant des volailles présentes sur une propriété voisine ne constituent pas un trouble anormal du voisinage,

¹ Arrêt du 3 novembre 1977, cour de cassation 3^e civ. D. 1978.434).

² Cour d'appel de Bordeaux (n° 05/00492).

« dans la mesure où les inconvénients décrits constituent des inconvénients incontournables de la vie à la campagne »¹.

En revanche, même en milieu rural, l'intensité et la régularité du chant du coq doivent être prises en compte pour évaluer la normalité du trouble. En effet, le degré de dérangement n'est sans doute pas le même pour le voisin du coq « Maurice » sur l'île d'Oléron ne chantant que de 6h30 à 7 heures et de manière peu intense, et celui d'un coq bourguignon chantant toutes les dix à vingt secondes. D'ailleurs, dans cette affaire de 1987, la cour d'appel de Dijon avait estimé que les cris de l'animal dépassaient les inconvénients normaux de voisinage, alors même que l'on se situait en milieu rural².

Ruralité et troubles anormaux du voisinage : exemples de décisions

Cour d'appel de Montpellier, 12 mars 2002 : trouble anormal du voisinage, en raison d'odeurs nauséabondes d'un élevage de porcs, « alors même que l'on se trouve dans une zone à vocation d'élevage, et que celui qui en est victime est lui-même éleveur, en raison de leur particulière intensité ». Ces odeurs doivent être « ramenées à un niveau pouvant être considéré comme acceptable compte tenu de la destination agricole de la zone ».

Cour d'appel de Bordeaux, 2 juin 2016 : trouble anormal du voisinage en raison du coassement de grenouilles à 63 décibels « au regard de l'ampleur des troubles qui se produisent plusieurs mois durant la saison chaude avec une intensité certaine liée à la présence d'une colonie de batraciens et qui sont dus à la création illicite d'une mare dans la proximité immédiate d'une habitation, il échet de considérer que les dits troubles excèdent les inconvénients normaux du voisinage ».

Cour d'appel de Colmar, 18 mai 2012 : absence de trouble anormal du voisinage du fait de la prolifération de mouches et du développement d'odeurs : « attendu que de nombreuses attestations produites par l'appelante établissent la bonne prise en charge des animaux et l'évacuation régulière du fumier généré par les animaux [...] ; attendu, en tout état de cause, que la présence de mouches, en nombre limité selon les constatations objectives du constat d'huissier dressé en novembre 2005, [...] ainsi que d'odeurs de fumier, dans une zone qui, au vu de sa situation urbanistique et des photographies produites, sera qualifiable de zone rurale ou semi-rurale à la lisière d'un village, n'apparaît pas constituer un inconvénient d'une importance telle qu'il excède les inconvénients du voisinage normalement supportables par les habitants voisins ».

¹ Cour d'appel de Paris, 13 juin 2019, n° 16/13677.

² « Attendu que les époux D. P. produisent plusieurs attestations et constats d'huissier de justice d'où il résulte qu'à des heures matinales, réservées d'ordinaire à un repos bien mérité, le volatile des époux G. coquerique toutes les dix ou vingt secondes avec une régularité, une vaillance et une persévérance qui seraient dignes d'admiration en toute circonstance ; [...] Attendu que, [...], le trouble, dont les époux D.P. démontrent qu'il leur cause un préjudice, dépasse les inconvénients normaux du voisinage, même dans un bourg rural », cour d'appel de Dijon, 2 avril 1987.

2. Les conséquences de l'antériorité de l'activité génératrice du trouble

L'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation prévoit une exemption au trouble anormal du voisinage pour des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales, touristiques, culturelles ou aéronautiques lorsque le permis de construire du bâtiment exposé aux nuisances est **postérieur** à l'existence des activités les occasionnant à deux conditions :

- les activités doivent s'exercer en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;

- elles doivent être poursuivies dans les mêmes conditions. Lorsque le changement d'activité agricole est source de nuisances de même nature que l'activité précédemment autorisée, sur le même site et dans les mêmes bâtiments, il n'existe aucun préjudice nouveau - en l'espèce un élevage de canards a succédé à un élevage de porcs¹. Toutefois, la transformation d'une exploitation agricole, en vue d'y ajouter une activité, par exemple un élevage, peut entraîner une modification de telle sorte que l'activité n'est plus poursuivie dans les mêmes conditions, et donc n'est plus protégée par le principe d'antériorité.

Le principe d'antériorité est également utilisé par le juge, dans le cadre de son appréciation souveraine du trouble anormal du voisinage, en dehors de l'exception prévue par l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation. Dans une affaire de coassements de grenouilles dans un point d'eau construit légalement et situé sur une propriété, la cour d'appel de Paris a ainsi pris en compte le fait que « *les batraciens n'ont jamais été véritablement absents de cette lisière humide de forêt* »² pour débouter les plaignants.

B. LA RÉGLEMENTATION PARTICULIÈRE APPLICABLE AUX SONNERIES DES CLOCHES

Le double rôle des cloches des églises - religieux et séculaire - a conduit à réglementer très tôt leurs utilisations au moment de la laïcisation de l'espace public.

En application de l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État, « *les sonneries des cloches sont réglées par arrêté municipal, et, en cas de désaccord entre le maire et le président ou directeur de l'association cultuelle, par arrêté préfectoral* »³.

¹ Cour d'appel d'Agen, 1^{er} juillet 2009, n° 08/00648.

² Cour d'appel de Paris, chambre 01 A, 8 août 2008, n° 08/14542.

³ Sauf en Alsace-Moselle, où le régime des sonneries des églises est régi par la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes. Elle prévoit que « *l'évêque se concertera avec le préfet pour*

Deux situations doivent être distinguées.

1. Les sonneries religieuses, expression sonore de la liberté de culte

La cloches des églises, lorsque leur utilisation correspond à une manifestation religieuse (messe, enterrement, angélus, ...) relèvent de la **liberté de culte**. Dès lors, s'il appartient au maire de régler leurs usages dans l'intérêt de l'ordre et de la tranquillité publics, il doit le concilier avec le respect de la liberté de culte¹. Est ainsi illégale une mesure d'interdiction d'utilisation des cloches à des jours et heures qui auraient pour effet de supprimer les sonneries d'offices religieux, alors même qu'aucun motif tiré de la nécessité de maintien de l'ordre et de la tranquillité publics ne peut être invoqué².

2. Un usage plus restreint des sonneries civiles des cloches

En ce qui concerne les sonneries civiles, l'article 51 du décret du 16 mars 1906 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État précise que *« les cloches des édifices servant à l'exercice public du culte peuvent être employées aux sonneries civiles dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours. [...] Elles peuvent en outre être utilisées dans les circonstances où cet emploi est prescrit par les dispositions des lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux »*.

À l'exception des sonneries d'alarmes et des sonneries prescrites par les lois et règlements, l'utilisation des cloches des églises doit respecter les usages locaux. **Pendant longtemps, le juge administratif a considéré que l'usage local devait être antérieur à la loi du 9 décembre 1905.** Tel est notamment le cas de l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 5 novembre 2014, *commune de Boissettes en Seine-et-Marne*³ : *« Considérant que, pour contester le jugement attaqué, la commune de Boissettes fait valoir que les cloches de l'église de la commune sonnaient toutes les heures et les demi-heures à des fins civiles avant la seconde guerre mondiale et fait état du témoignage d'un ancien instituteur indiquant que la pratique des sonneries des cloches de l'église de la commune à des fins civiles existait déjà en 1967 ; que, ce faisant, toutefois, la commune de Boissettes, ne justifie d'aucun usage local antérieur à la loi précitée [du 9 décembre 1905], autorisant les sonneries d'ordre civil, diurnes et nocturnes, des cloches de l'église toutes les heures, deux fois de suite, et toutes les demi-heures »*.

Toutefois, le Conseil d'État, a désormais une **conception moins stricte** de l'usage local : à l'occasion de l'examen en cassation de l'affaire des cloches de la commune de Boissettes en 2015, il estime que l'usage local

régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches. On ne pourra les sonner pour toute autre cause sans la permission de la police locale ».

¹ Conseil d'État, 8 juillet 1910.

² Conseil d'État, 11 novembre 1910.

³ Requête numéro 10PA04789.

s'entend « de la pratique régulière et suffisamment durable de telles sonneries civiles dans la commune, à la condition que cette pratique n'ait pas été interrompue dans des conditions telles qu'il y ait lieu de la regarder comme abandonnée »¹.

3. La responsabilité du maire dans le respect de la tranquillité publique

En application de l'article 2212-1 du code général des collectivités territoriales, le maire doit assurer la tranquillité publique. Il ressort d'un arrêt de 2001 de la cour administrative d'appel de Nancy que la responsabilité de la **commune peut être engagée** si le maire a refusé sans justification valable de prendre des mesures pour assurer la tranquillité publique dans le cas où les sonneries des cloches constituent une nuisance sonore.

Toutefois, votre rapporteur souligne que la sonnerie des cloches, en tant que telle, ne constitue pas un trouble anormal. En outre, le juge administratif considère que « l'émergence sonore » des cloches peut excéder « les limites définies par les articles R. 1336-7, R. 1336-8 et R. 1336-9 du code de la santé publique ».

Exemples de décisions relatives à la sonnerie des cloches

CAA Douai, 26 mai 2005, commune de Férin : « Considérant qu'il résulte de l'instruction, notamment des mesures de bruits effectuées par un organisme spécialisé aux abords de la propriété des époux X le 9 mars 2004 et faisant apparaître une émergence sonore réelle de 8 dB(A) inférieure à la limite admissible de 12 dB(A), que les nuisances sonores engendrées par les sonneries de la cloche de l'église de Férin ne peuvent être regardées comme portant une atteinte à la tranquillité publique à laquelle le maire aurait été tenu de remédier ».

CAA Nancy, 4 octobre 2012, commune de Riedwihr : « Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier et notamment d'une étude en date du 28 mai 2008, émanant du cabinet Neubert, spécialisé notamment dans l'acoustique [...] que la sonnerie de l'Angélus à six heures du matin, mesurée dans la nuit du 9 au 10 mai 2008, s'élève à 92 décibels et dure quatre minutes et demie ; que [...] eu égard à l'intensité de la sonnerie de l'Angélus qui portait une atteinte excessive à la tranquillité publique, le maire de Riedwihr devait user du pouvoir de police qu'il tient des textes précités et fixer ainsi à au moins sept heures ladite sonnerie, quand bien même aurait existé un usage local auquel la population communale adhérerait majoritairement ».

¹ « en jugeant qu'un usage local des sonneries civiles de cloches, au sens des dispositions réglementaires précitées, ne pouvait procéder que d'une pratique qui existait lors de l'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 1905 et n'avait pas été interrompue depuis lors, la cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit ». Conseil d'État, commune de Boissettes, 14 octobre 2015, n° 374601.

CAA Lyon, 24 septembre 2009, commune de Clessé « *s'il appartient au maire, en vertu des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales, de prendre les mesures appropriées pour empêcher ou faire cesser, sur le territoire de sa commune, les bruits excessifs de nature à troubler le repos des habitants, il ne ressort pas des pièces du dossier, notamment pas de l'étude produite par les requérants, que les sonneries de cloches de l'église de Clessé porteraient atteinte, par leur fréquence et leur intensité, à la tranquillité publique des habitants du village, alors même que l'émergence sonore en résultant excéderait les limites définies par les articles R. 1336-7, R. 1336-8 et R. 1336-9 du code de la santé publique* ».

CAA Nancy, 5 novembre 2011, commune de Sainte-Ruffine : « *il ressort des pièces du dossier que la commune de Sainte-Ruffine, département de la Moselle, dépend du diocèse de Metz ; qu'il est constant que les cloches de l'église de Sainte-Ruffine sonnent toutes les heures entre 21 h et 7 h du matin, et, le restant de la journée, deux fois l'heure et tous les quarts d'heure ; que le régime diurne des sonneries civiles de la cloche de l'église de la commune ne porte pas atteinte, par sa fréquence et son intensité, à la tranquillité publique des habitants du village, alors même que l'émergence sonore en résultant excède les limites définies par les articles R. 1336-7, R. 1336-8 et R. 1336-9 du code de la santé publique [...]* » ;

« *En revanche, en ce qui concerne la période comprise entre 20h00 et 08h00, ces sonneries constituent une source de nuisance sonore* ».

III. UN TEXTE PROFONDÉMENT MODIFIÉ SUITE À L'AVIS RENDU PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

Le texte de la proposition de loi a été en **grande partie réécrit** lors de son examen à l'Assemblée nationale afin de tenir compte de l'avis n° 399419 rendu par le **Conseil d'État** le 16 janvier 2020. Dans son avis, celui-ci a émis de nombreuses réserves relatives à :

- l'inscription initialement prévue du « patrimoine sensoriel des campagnes » au sein du code du patrimoine ;

- une définition sans borne de ce patrimoine qui « *conduirait dans de nombreux cas à traiter différemment des situations similaires ou à déroger à l'égalité sans que des raisons d'intérêt général suffisantes permettent de le justifier* » ;

- une exclusion générale et absolue des nuisances sonores et olfactives relevant « du patrimoine sensoriel des campagnes ». Le Conseil a estimé qu'une telle disposition risquait de « *modifier profondément les équilibres existants* » et de heurter le droit au recours effectif ;

- la création dans chaque département d'une commission *ad hoc* du patrimoine sensoriel des campagnes, en opposition avec la volonté de simplification de l'organisation administrative. Le Conseil a souligné dans son avis que l'organisation ainsi proposée serait de nature à entraîner des différences entre les départements dans la protection des bruits et odeurs de

même nature, « *difficilement compréhensible pour les citoyens et juridiquement douteux au regard du principe d'égalité devant la justice* ».

Votre rapporteur salue la volonté de son collègue député, Pierre Morel-À-L'Huissier, auteur de la proposition de loi, d'avoir sollicité le président de l'Assemblée nationale pour que celui-ci soumette ce texte à l'avis du Conseil d'État ainsi que la reprise par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale des suggestions émises dans cet avis. Ces travaux ont permis l'élaboration **d'un texte équilibré posant la première pierre** d'une protection renforcée « du patrimoine sensoriel des campagnes françaises ».

IV. LA COMMISSION DE LA CULTURE DU SÉNAT SE FÉLICITE DE L'ADOPTION D'UN TEXTE POSANT LA PREMIÈRE PIERRE D'UNE PROTECTION DU « PATRIMOINE SENSORIEL DES CAMPAGNES FRANÇAISES »

A. MIEUX PROTÉGER ET VALORISER LES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES RURAUX (ARTICLES 1^{ER} ET 1^{ER} BIS)

La proposition de loi propose d'inscrire **dans le code de l'environnement les sons et odeurs caractérisant les espaces naturels**, qu'ils soient terrestres ou marins (article 1^{er}). Votre rapporteur y voit l'affirmation d'une dimension sensorielle du patrimoine naturel. Cette reconnaissance explicite des sons et odeurs des territoires ruraux dans le patrimoine commun de la nation constitue pour les élus locaux **une première base juridique pour les accompagner dans les démarches de pédagogie et de médiation qu'ils mènent sur les territoires**.

En parallèle de cette reconnaissance dans le code de l'environnement, votre rapporteur salue la volonté d'une meilleure identification et qualification de l'identité culturelle des territoires ruraux, également prévue par la proposition de loi (article 1^{er} bis). L'ensemble de ces éléments sont de nature à soutenir et conforter les élus locaux, en **leur apportant des éléments factuels et scientifiques sur lesquels s'appuyer lorsqu'ils sont sollicités sur ce type de conflits de voisinage**. L'élaboration d'une carte d'identité des territoires ruraux, incluant le patrimoine dans toutes ses composantes, y compris sonores et olfactives, doit permettre une meilleure **compréhension et appréhension** de ces espaces par l'ensemble de ses habitants.

Votre rapporteur souhaite que la reconnaissance de ces sons et odeurs, et leur identification comme composantes à part entière des territoires ruraux, permette de désamorcer en amont les contentieux de voisinage.

La proposition de loi issue des travaux de l'Assemblée nationale confie aux services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel cette mission d'identification et de qualification de l'identité culturelle –

incluant l'identité sensorielle – des territoires ruraux. Après avoir examiné plusieurs pistes, le rapporteur estime que ces services régionaux sont les mieux à même de réaliser cette mission : actuellement, à travers l'addition des recherches sur des objets situés sur un même territoire, ceux-ci contribuent à donner une approche et une image du territoire dans sa globalité. Ils dressent donc déjà, en partie, une carte d'identité culturelle des territoires. D'autres acteurs, comme les chambres d'agriculture, risqueraient d'avoir une approche trop parcellaire et technique.

Toutefois, votre rapporteur appelle à **la vigilance sur deux points**. L'élaboration de cette carte doit se faire en s'appuyant **sur l'ensemble des acteurs locaux** participant à la vie et à l'animation des territoires ruraux.

Mais surtout, **des moyens financiers et humains importants seront nécessaires afin de :**

- permettre aux services régionaux de l'inventaire d'entamer le recensement du patrimoine immatériel alors même que celui du patrimoine matériel est loin d'être achevé,

- définir une méthodologie, et des grilles d'analyse et de thésaurus, à l'image de ce qu'ont fait lesdits services pour le patrimoine matériel au moment de leur création dans les années 1960-1970. Pour cela, de nouvelles compétences en éthologie, en ethnologie ou encore en biodiversité seront nécessaires.

Si votre rapporteur constate avec satisfaction la levée du gage financier par le Gouvernement, traduisant la volonté de ce dernier d'accompagner les services régionaux de l'inventaire dans cette nouvelle mission, **il espère que les moyens financiers et humains déployés seront à la hauteur de l'ambition de cette nouvelle cartographie.**

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat estime que l'extension des missions de services régionaux de l'inventaire est le choix le plus pertinent pour mener ce travail d'identification, de classification et de valorisation de l'identité culturelle des territoires. Toutefois, elle partage l'appel à la vigilance de votre rapporteur sur les moyens supplémentaires qui y seront alloués. A cet égard, elle rappelle le constat dressé par l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires culturelles en 2015 dans leur « bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine », réalisé 10 ans après le transfert de la conduite des opérations d'inventaire du patrimoine culturel aux régions : entre 2007 et 2014, « les effectifs de plusieurs [services de l'inventaire] ont diminué à périmètre constant, voire à périmètre élargi. L'adéquation des moyens humains aux objectifs n'était alors pas assurée »¹.

¹ Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel, inspection générale de l'administration n° 14-123/14-065/01 et inspection générale des affaires culturelles n° 2014-34, janvier 2015.

B. MIEUX CONNAÎTRE LES CRITÈRES D'APPRÉCIATION DU TROUBLE ANORMAL DU VOISINAGE (ARTICLE 1^{ER} TER)

Le trouble anormal du voisinage est un principe général du droit dont les modalités d'appréciation sont définies par la jurisprudence. Une réforme de la responsabilité civile devant notamment l'inscrire dans la loi est en discussion au ministère de la justice depuis plusieurs décennies. Si un avant-projet de texte a été présenté par la Chancellerie en 2017, celui-ci n'a toujours pas été inscrit à l'ordre du jour des assemblées.

Dans la perspective de cette réforme d'ampleur, votre rapporteur constate l'existence de très nombreuses jurisprudences sur les conflits de voisinage en milieu rural. **Leur recensement et analyse** par le ministère de la justice, prévus à l'article 1^{er} ter du texte, permettraient **de disposer d'une vision précise** des critères d'appréciation retenus par le juge, notamment la prise en compte de la dimension rurale d'un territoire. En outre, ce travail serait de nature à éclairer le législateur dans le cadre des futurs débats portant sur la réforme de la responsabilité civile. Il poserait les bases pour une réflexion visant à prendre en compte la spécificité des territoires ruraux en matière de trouble anormal du voisinage.

C'est pour ces raisons que votre rapporteur n'a pas souhaité déposer d'amendements de suppression de cet article.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat souscrit à l'unanimité, à la proposition de votre rapporteur d'adopter cette proposition de loi sans modification. Elle constate que les difficultés juridiques présentes dans le texte initial ont été supprimées lors de l'examen de la proposition de loi par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, laquelle a tiré les conséquences des nombreuses réserves du Conseil d'État et amendé le texte dans le sens suggéré par ce dernier.

Le texte examiné par la commission de la culture du Sénat permet d'atteindre deux objectifs qu'elle juge fondamentaux : apporter une reconnaissance juridique et donc un début de protection aux émissions olfactives et sonores des espaces naturels. Mais surtout la commission estime que cette proposition de loi servira de première base pour un dialogue constructif entre élus locaux et leurs administrés, qu'il s'agisse d'habitants de longue date, de nouveaux arrivants ou de personnes de passage.

<p>La commission a adopté à l'unanimité la proposition de loi sans modification.</p>

TRAVAUX EN COMMISSION

MERCREDI 13 JANVIER 2021

M. Laurent Lafon, président. – Nous nous réunissons à présent pour entendre le rapport de notre collègue Pierre-Antoine Levi et établir le texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, « visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises ».

Je cède sans plus tarder la parole à notre rapporteur pour nous présenter ses conclusions sur cette proposition de loi.

M. Pierre-Antoine Levi, rapporteur. – À la demande du groupe UC, le Sénat examinera en effet le 21 janvier prochain une proposition de loi de Pierre Morel-À-L'Huissier, membre du groupe UDI et indépendants, adoptée par l'Assemblée nationale et visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes.

Chant du coq, sonneries des églises, crottins de cheval, coassements des grenouilles ou encore cancanements des canards et des oies : voici quelques-uns des contentieux de voisinage sur lesquels s'est penchée la justice.

La presse quotidienne régionale se fait d'ailleurs l'écho, depuis quelques années, de nombreuses pétitions ou contentieux dans les territoires ruraux relatifs à des sons et odeurs qui y sont présents depuis des générations.

Si certains cas peuvent étonner – comme cette demande de vacanciers dans le Var en 2018 de recourir à des insecticides pour se débarrasser de cigales trop bruyantes –, il n'en demeure pas moins que les élus locaux sont régulièrement interpellés sur ces sujets et doivent parfois jouer le rôle de médiateurs dans un conflit de voisinage.

Ces conflits de voisinage relatifs au patrimoine sensoriel des campagnes ne sont pas nouveaux : les gênes occasionnées par les odeurs et sons dans les territoires ruraux sont présentes depuis plusieurs décennies devant les tribunaux. En 1987, la cour d'appel de Dijon a ainsi été amenée à statuer sur le trouble anormal de voisinage causé par le chant d'un coq en milieu rural. Quant au dérangement lié aux sonneries civiles des églises et horloges municipales la nuit, il a été examiné par le Conseil d'État dès 1974.

Ces conflits s'inscrivent dans une évolution plus générale de la société. Aussi bien en ville qu'à la campagne, la population est moins tolérante au bruit et de manière générale au dérangement. Chacun, y compris dans les territoires ruraux, considère son habitation de plus en plus comme un îlot, déconnecté de l'îlot voisin.

Troisième point, et je pense que nous en sommes tous convaincus : les territoires ruraux, riches d'atouts, ne doivent pas être réduits à ces faits divers médiatisés. Le chant trop matinal ou trop fréquent d'un coq ou les cloches des églises ne doivent pas effacer l'action dynamique des communes et intercommunalités rurales, porteuses de projets de territoires et de développement. Les territoires ruraux, en pleine évolution, sont des territoires d'avenir dont il est important de faire connaître toutes les potentialités.

La volonté de certains d'opposer ruraux d'un côté et néoruraux ou urbains de l'autre est contre-productive. D'un côté, les territoires ruraux sont source d'intérêt croissant de la part d'une partie de la population urbaine, auquel contribuera le développement du télétravail à marche forcée en raison du confinement. De l'autre, ces territoires ont besoin que de nouveaux habitants s'y installent pour continuer à vivre et prospérer. Territoires ruraux et urbains vivent d'interactions et d'échanges.

Ces conflits de voisinage de plus en plus médiatisés restent marginaux et mineurs par rapport aux autres problématiques des territoires ruraux. J'ai auditionné André Torre, directeur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), qui travaille depuis plusieurs années sur les conflits de voisinage. Il a ainsi étudié les causes de ces contentieux.

À la campagne, ils sont d'abord liés aux infrastructures : le tracé d'une route, d'une autoroute, l'extension d'un aéroport et la compensation des dommages, ou encore les atteintes à l'environnement du fait de ceux-ci. Ils sont ensuite causés par l'usage des sols, avec les plans d'occupation des sols qui transforment des terres agricoles en terrains industriels ou bâtis. Ils concernent également l'eau - qualité et quantité. Ces contentieux sont enfin dus à la pollution de l'eau et de l'air, mais également aux émanations toxiques.

Selon M. Torre, le nombre de conflits de voisinage en lien avec le patrimoine sensoriel des campagnes est stable ces dernières années. En revanche, leur médiatisation est croissante, ce qui ne doit pas faire oublier les autres problèmes auxquels doivent faire face nos territoires ruraux : le numérique, la desserte et l'enclavement territorial ou encore l'accès aux services publics.

Certaines odeurs font partie de l'environnement traditionnel d'un territoire et sont indispensables à son équilibre sociétal, mais aussi économique. Ces gênes sont inhérentes aux territoires ruraux. J'ai auditionné

Christian Hugonnet, président de la semaine du son de l'Unesco et expert en acoustique auprès des tribunaux. Je reprends à mon compte ses mots : « *le silence n'appartient pas plus à la campagne qu'à la ville.* » Le bruit n'est pas forcément le même à la ville et à la campagne, mais il est présent partout.

J'en viens maintenant au droit actuel. Pour évaluer le trouble anormal de voisinage généré par les bruits et odeurs, le juge prend en compte les circonstances de temps et de lieu. Le caractère rural du lieu d'habitation est souligné de manière explicite dans plusieurs décisions. Mais, le chant d'un coq peut tout de même constituer un trouble anormal du voisinage en milieu rural, s'il est jugé trop fort et trop fréquent.

Il existe toutefois une exception au trouble anormal du voisinage : l'antériorité de l'activité génératrice du trouble. Les activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales, touristiques, culturelles ou aéronautiques ne peuvent générer un trouble anormal dès lors que le permis de construire du bâtiment exposé aux nuisances est postérieur à leur existence, à deux conditions : qu'elles s'exercent conformément aux lois et règlements et dans les mêmes conditions que précédemment.

Les sonneries des églises bénéficient d'un régime juridique particulier issu de la loi de séparation des Églises et de l'État et des textes d'application de cette loi. Quatre principes se dégagent : elles sont réglées par arrêté municipal ; lorsqu'elles correspondent à une manifestation religieuse – messe, enterrement –, elles relèvent de la liberté de culte ; lorsqu'elles sont civiles, elles sont autorisées par la pratique locale – dont le juge administratif a longtemps exigé qu'elle soit attestée depuis 1905, mais qui, depuis une jurisprudence de 2015 du Conseil d'État, peut se borner à une pratique régulière et suffisamment durable ; enfin, la responsabilité de la commune peut être engagée si le maire a refusé sans justification valable de prendre des mesures pour assurer la tranquillité publique, ainsi qu'il ressort d'une décision de la cour administrative d'appel de Nancy de 2001 – mais seulement si un trouble anormal est constaté, la sonnerie de cloches n'étant pas en soi un trouble anormal.

J'en arrive maintenant à la proposition de loi. Un texte de loi est-il nécessaire ? Les personnes auditionnées, dans leur grande majorité, ont indiqué que celui-ci pouvait être utile, à deux conditions : que le recensement de ce patrimoine sensoriel soit effectué en partenariat avec l'ensemble des acteurs locaux, et que ce texte soit un outil à destination des élus locaux, facilitant la pédagogie et le dialogue sur ces questions.

La proposition de loi en elle-même a été profondément modifiée lors de son examen par l'Assemblée nationale. Elle a même été intégralement réécrite par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale sur la base de l'avis formulé par le Conseil d'État.

L'article 1^{er} du texte dont nous sommes saisis aujourd'hui prévoit d'insérer dans le code de l'environnement la notion de « sons et d'odeurs qui

caractérisent » les espaces, ressources et milieux naturels et terrestres. Cela permet de les inclure, de manière explicite, dans le patrimoine commun de la nation. La symbolique est forte en affirmant la dimension sensorielle du patrimoine naturel.

L'article 1^{er} *bis* prévoit de confier aux services régionaux de l'inventaire une mission d'étude et de qualification de l'identité culturelle des territoires. Je me suis interrogé sur l'attribution d'une nouvelle mission aux services régionaux. Ils me semblent, après réflexion, les mieux à même de remplir cette mission, puisqu'ils élaborent déjà une carte d'identité des territoires. Il s'agirait de la compléter en y intégrant des éléments relatifs au patrimoine sensoriel.

La formation du personnel participant à l'élaboration de l'inventaire ne lui permet pas de remplir pleinement la nouvelle mission prévue par la proposition de loi. Mais il pourrait être formé à ces nouvelles missions et le panel de chercheurs associés élargi : le Gouvernement a d'ailleurs levé le gage. Quant à la question de la méthodologie, je rappelle que les services de l'inventaire ont dû faire un travail similaire de définition de méthodologie, de grilles de critères, ou encore de thésaurus lors de sa mise en place pour le patrimoine dans les années 1960-1970.

Enfin, l'article 1^{er} *ter* prévoit un rapport du Gouvernement sur le trouble anormal du voisinage. Le Sénat supprime habituellement les demandes de rapport, mais je vous propose de conserver celui-ci.

Une réforme de la responsabilité civile est prévue depuis plusieurs années, sans avoir encore abouti. Nos collègues de la commission des lois ont déposé en juillet dernier une proposition de loi reprenant le projet de la Chancellerie et incluant des dispositions relatives au trouble anormal du voisinage.

Ce rapport est de nature à éclairer les futurs débats sur ce projet de réforme de la responsabilité civile, attendu de longue date. Il serait l'occasion de procéder à un recensement précis des critères d'appréciation pris en compte par le juge lorsqu'il se prononce dans une affaire de trouble anormal du voisinage, notamment la prise en compte des circonstances de lieu.

Je vous propose d'adopter conforme ce texte qui affirme la volonté du Parlement de protéger le patrimoine sensoriel des campagnes sans toutefois remettre en question les équilibres juridiques existants. Il peut constituer un outil utile pour les élus locaux au quotidien pour les accompagner dans leurs démarches de pédagogie et de médiation.

M. Laurent Lafon, président. – Il nous revient à présent de définir le périmètre de la proposition de loi en vertu de l'article 45 de la Constitution.

M. Pierre-Antoine Levi, rapporteur. – Je vous propose de considérer que le périmètre inclut les dispositions relatives à la protection et à la valorisation du patrimoine sensoriel des territoires ruraux.

En revanche, je vous propose d'estimer que n'auraient pas de lien, même indirect, avec le texte, les amendements relatifs à la protection et la valorisation du patrimoine matériel, à la protection et la valorisation des territoires urbains, au régime juridique, fiscal et social applicable au secteur agricole et aux agriculteurs et à l'aménagement des territoires ruraux.

M. Olivier Paccaud. – Merci pour cette présentation particulièrement précise. L'intitulé de cette proposition de loi inattendue et originale a pu étonner ou faire sourire. Mais elle n'est pas anecdotique et encore moins comique. Certains parleront d'un texte symbolique, car elle nous parle du sens que nous voulons donner au vivre-ensemble, en particulier dans la ruralité. Nous aurions sans doute préféré l'éviter : le bon sens, la tolérance, la courtoisie et la discussion valent toujours mieux qu'une loi !

Cette proposition de loi de Pierre Morel-À-L'Huissier, notre collègue député de Lozère, part d'un triste constat : notre société est de plus en plus conflictuelle, de plus en plus judiciairisée, avec des issues parfois ubuesques, kafkaïennes. Le ridicule ne tue pas, mais il peut alimenter les prétoires et les tribunes médiatiques.

Difficile d'avoir des statistiques infaillibles, mais le ministère de la justice a recensé ces dernières années plus de 1 800 dépôts de plainte pour dommages liés à l'environnement et 490 recours pour troubles anormaux de voisinage – pas tous liés à la ruralité – ont été examinés. Parmi eux, quelques affaires clochemerlesques, comme aurait dit Gabriel Chevallier, ou abracadabrantesques, comme aurait dit Arthur Rimbaud, ayant pour héros malheureux des animaux qui chantaient trop : des coqs, des grenouilles qui croassent, des cigales qui craquettent, des canards qui cancanent, sans compter des chiens, des ânes, et même des goélands. Je n'oublie pas les cloches trop sonores, ainsi que des moteurs de tracteurs ou de trapeuses dont la mélodie mécanique n'est pas du goût de tous. Seul le pivert semble s'être faufilé entre les mailles du filet des grincheux ! Mais pas les déjections d'abeilles, qui ont fait l'objet d'un recours à Pignols, dans le Puy-de-Dôme.

Toujours est-il que l'identité et l'authenticité de la vie rurale peuvent s'avérer menacées si nous n'y prêtons pas garde, de même que cette évidence : on ne vit pas à la ville comme on vit à la campagne. Apporter un bouclier juridique solide pour soutenir les maires ruraux et les magistrats confrontés à des plaintes farfelues n'est donc pas inutile. L'outil législatif proposé par Pierre Morel-À-L'Huissier a ainsi un double objectif : protéger ce patrimoine sensoriel de nos campagnes, qui constitue une partie de l'ADN de notre pays, mais aussi instaurer les bases d'un dialogue constructif entre deux voisinages qui peuvent avoir du mal à se comprendre. Le texte permet également de préciser deux définitions : le patrimoine sensoriel à inventorier selon les territoires et le trouble anormal du voisinage, une notion floue et jusqu'à présent jurisprudentielle en l'état actuel du droit.

Il faut rendre hommage à Pierre Morel-À-L'Huissier et à sa méthode. Cosigné par 71 députés de tous bords, le texte a été soumis à la sagacité du Conseil d'État, autopsié par les conseillers ministériels concernés, avant d'être ciselé, magnifié, perfectionné par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, et qui a su faire consensus. Il mérite d'être voté conforme : c'est ce que fera le groupe Les Républicains.

Mme Marie-Pierre Monier. – Nous avons tous, lorsque nous pensons à nos territoires respectifs, des sons ou odeurs caractéristiques qui nous viennent à l'esprit. Maire de Vinsobres, commune viticole, c'est pour moi le son du tracteur. Mais si je pense au sud de la Drôme, ce sont bien sûr les cigales que j'entends.

Cette proposition de loi peut paraître anodine à première vue, voire cocasse, mais il n'en est rien. Elle traduit en réalité l'existence d'une frontière de plus en plus marquée, séparant habitants de longue date des territoires ruraux et nouveaux arrivants, qu'ils soient touristes de passage ou résidents fraîchement installés, souvent désireux de commencer une nouvelle vie en marge de l'agitation urbaine.

Si à la campagne, l'activité prend des formes différentes qu'en ville, cela ne veut pas dire qu'elle n'existe pas ; les sons des tracteurs, l'odeur du lisier, le chant du coq en sont les conséquences. La campagne s'apprivoise : il est nécessaire que celles et ceux qui font le choix d'y vivre apprennent à la connaître.

Au fil des auditions, nous avons pu constater que les conflits de voisinage qui parvenaient effectivement jusqu'au tribunal ne constituaient que la partie émergée de l'iceberg : bon nombre d'entre eux sont réglés bien en amont, le plus souvent grâce à la médiation active des maires. Si nous en entendons autant parler, c'est que la presse, locale, mais aussi nationale s'en fait régulièrement l'écho, suscitant de nombreuses réactions oscillant entre moquerie et consternation. Cette ampleur médiatique révèle l'intérêt que ce sujet suscite pour l'opinion publique.

Aux conséquences très concrètes pour les acteurs des territoires concernés, le texte apporte plusieurs pistes de réponse. Le complément apporté au premier article du code de l'environnement constitue un premier jalon dans la reconnaissance et la protection de ce patrimoine sonore et olfactif qui participe de la richesse de nos espaces naturels.

Le texte propose par ailleurs de confier aux services régionaux de l'inventaire le soin d'étudier et de qualifier l'identité culturelle des territoires, dans une logique de valorisation et de transmission du patrimoine propre à la ruralité. La pertinence de cet échelon décentralisé nous a été confirmée au cours de nos auditions.

Enfin, la demande d'un rapport sur la possibilité d'engager la responsabilité civile pour trouble anormal du voisinage, en éclairant la portée juridique de cette problématique, nous permettra de mieux la poser

d'un point de vue législatif. Même si le Sénat n'aime pas voter les demandes de rapports, il faut faire une exception pour celle-ci.

Si les différentes solutions introduites par cette proposition de loi auraient sans nul doute pu être affinées, l'existence même de ce texte a le mérite de poser les premières bases d'une discussion collective autour d'un sujet qui nous renvoie finalement à une problématique fondamentale, celle du vivre-ensemble.

Soulignons par ailleurs que le député rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Pierre Morel-À-L'Huissier, a eu l'initiative de saisir le Conseil d'État et de largement remanier son texte en fonction de son avis. Il serait donc contre-productif de le modifier. C'est pourquoi le groupe SER le votera.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Bravo à nos collègues pour leur travail en un temps très court. Cette proposition de loi est originale, mais opportune : d'ici à quelques jours, la semaine du son sera lancée. Son fondateur, Christian Hugonnet, qui a été auditionné par notre rapporteur, témoigne que notre monde est beaucoup plus rétinien qu'auditif et prend insuffisamment en compte les qualités acoustiques. Il est pourtant nécessaire de réguler le bruit. Ce texte nous parle de la difficulté du vivre-ensemble, mais surtout du déficit d'appréciation des sons qu'il faut réparer dans notre éducation. Je vous invite à participer aux ateliers proposés cette semaine dans le cadre de cette manifestation. L'attention au son peut ainsi permettre d'appréhender les questions de biodiversité.

J'approuve cette proposition de loi qui met un coup de projecteur sur des questions légitimes. Les cloches rythment la vie des villages, mais aussi des villes, dont certains habitants se plaignent aussi qu'elles les dérangent la nuit. Notre commission, qui a dans son champ de compétences l'architecture, devrait se préoccuper de la prise en compte du son dans nos bâtiments et notre urbanisme. Le groupe UC soutiendra ce texte.

Mme Monique de Marco. – Je me suis d'abord interrogée sur l'intitulé de ce texte, ayant le sentiment d'avoir affaire à un sujet un peu secondaire sur lequel j'étais étonnée d'avoir à légiférer. Puis j'ai compris qu'il s'agissait de faciliter la tâche des maires face aux conflits de voisinage. Ce texte va-t-il cependant tout régler ? Ce ne sera pas facile.

Attention à la vision idéalisée du rural qui se dégage de ce texte. Il ne faut pas faciliter l'introduction de nouveaux bruits et de nouveaux effluves ou l'augmentation du nombre des fermes usines et des épandages de pesticides, comme en Gironde. Ils se font avec peu de bruit et d'odeur, mais leurs conséquences sanitaires sont bien là. Nous voterons ce texte.

Je m'interroge sur un point : y a-t-il eu une réelle augmentation du nombre de conflits de voisinage ou bien plutôt une hausse de leur médiatisation ?

Mme Céline Brulin. – Nous souhaitons voter ce texte conforme. Il est intéressant de le mettre en perspective avec la manière dont nos concitoyens conçoivent leur habitat, qu'ils souhaitent hermétique. Je le dis sans jugement de valeur : cela tient à un certain individualisme, mais aussi au fait que la société ne convient plus à leurs attentes. Il faut aussi tenir compte d'une conception de la nature comme milieu sous cloche, sans activités.

Ce texte dit quelque chose sur la judiciarisation croissante de tous les conflits. Ceux-ci sont intrinsèques à la vie, mais rien n'oblige à les porter au tribunal. Beaucoup de nos concitoyens ne peuvent plus se loger au cœur des grandes métropoles. Ce qui a longtemps été une ascension sociale – l'acquisition d'un pavillon avec son bout de jardin – tourne au déclassement : la vie dans un environnement sans médecin, sans service public, sans transports en commun. Nous voyons donc arriver dans nos communes rurales des gens qui ne sont pas préparés à y vivre, parce que ce n'est pas leur choix : ils viennent simplement parce qu'ils ne peuvent pas vivre ailleurs.

Il faudrait aussi contraindre les lotisseurs à organiser des rencontres entre les acquéreurs et le maire, qui pourrait leur expliquer à quoi ressemble la vie dans sa commune. J'ai bien peur que ces conflits ne fassent qu'augmenter avec l'envie de campagne générée par le confinement...

M. François Patriat. – La ruralité doit avoir des défenseurs ; ce texte n'est pas anecdotique. Les épiphénomènes dont il est question font sourire, mais ils reflètent une réalité durable sur le territoire. Le groupe RDPI votera ce texte.

M. Pierre Ouzoulias. – Un point sur les services régionaux de l'inventaire. Lorsque je travaillais dans une direction régionale des affaires culturelles (DRAC), ils y étaient rattachés. En 2005, ils ont été confiés aux régions, sous prétexte que leur activité n'était pas régaliennne. Ce texte leur donne une mission législative, mais sans changer leur rattachement administratif. Il faudra se demander si la protection du patrimoine ne devrait pas être du ressort de la DRAC. Il y a un chantier à mener sur les interactions complexes entre collectivités et État en matière patrimoniale. Les services ont mis 35 ans pour réaliser 35 % de l'inventaire. Ce texte les incite à aller plus vite, mais ajoute de nouveaux objets qui n'étaient pas prévus.

Une précision sur les sonneries de cloches ; elles sont soumises à deux régimes : celui de l'article 43 de la loi de 1905 et celui du Concordat. Les cloches ne sonnent pas de même façon en Alsace-Moselle et ailleurs.

M. Pierre-Antoine Levi, rapporteur. – Merci pour votre soutien unanime. J'ai échangé avec Pierre Morel-À-L'Huissier, qui m'a confirmé que le texte avait été modifié de manière significative après la consultation du Conseil d'État. Il y est attaché ; je l'ai félicité. Comme beaucoup d'entre vous,

j'ai tout d'abord été étonné par cette initiative législative. Mais le texte m'a rapidement beaucoup intéressé. Il constituera une boîte à outils pour les élus.

L'une des raisons du problème vient de la méconnaissance du travail agricole. Les agriculteurs sont obligés de travailler la nuit, non pour embêter leurs voisins, mais en vertu de la réglementation. Je pense notamment à l'arrêté visant à protéger les insectes pollinisateurs qui interdit certains traitements des champs en présence des abeilles, soit le jour.

Il n'y a pas eu d'augmentation des troubles de voisinage, mais les plaintes pour pollution sont plus nombreuses. On oublie que la campagne a une vie économique. Nul ne peut accepter une odeur de purin toute la journée, mais il faut bien accepter quelques nuisances.

Cette proposition de loi est un début. Le plus judicieux est de la voter conforme. La première audition nous avait un peu perturbés ; la dernière nous a confortés dans le fait que c'est aux services de l'inventaire de faire ce travail. Je tiens d'ailleurs à remercier l'ensemble de mes collègues qui ont participé à ces auditions malgré le calendrier très contraint et avec lesquels j'ai longuement échangé dans le cadre de mes travaux. Cette loi devrait aider les élus.

M. Laurent Lafon, président. – Aucun amendement n'a été déposé. Je mets donc aux voix la proposition de loi.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

M. Laurent Lafon, président. – Belle unanimité ! Merci à notre rapporteur, qui élabore son premier rapport. (*Applaudissements.*)

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a **arrêté**, lors de sa réunion du 13 janvier 2021, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 286 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- à la protection et la valorisation du patrimoine sensoriel des territoires ruraux.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- à la protection et la valorisation du patrimoine matériel ;
- à la protection et la valorisation des territoires urbains ;
- au régime juridique, fiscal et social applicable au secteur agricole et aux agriculteurs ;
- à l'aménagement des territoires ruraux.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 6 janvier 2021

Mme Marceline Brunet, présidente de l'association des conservateurs régionaux de l'inventaire (ACRI)

Jeudi 7 janvier 2021

Mme Karine Gloanec-Maurin, co-présidente de la commission des communes et territoires ruraux de l'association des maires de France (AMF)

M. Christian Hugonnet, ingénieur acoustique

Vendredi 8 janvier 2021

M. André Torre, directeur de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)

Mme Danielle Even, ancienne présidente de la chambre d'agriculture des Côtes d'Armor et présidente d'agriculteurs de Bretagne

Contribution écrite de l'assemblée des départements de France (ADF)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/tableau-historique/pp19-286.html>