

JURIBRUIT 1
Lutte contre les bruits de voisinage
(édition 2018)



Fiche A2 : Lutte contre le bruit par le droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme constitue un outil privilégié de prévention des nuisances sonores en général et des bruits de voisinage en particulier. Les documents d'urbanisme, au premier rang desquels figure le Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.) **(I)**, permettent de prendre en compte les contraintes acoustiques liées à l'implantation d'une activité industrielle, artisanale ou commerciale, ou à l'aménagement d'équipements de loisirs, avant même cette implantation. Quant aux autorisations d'occuper le sol, comme le permis de construire **(II)**, elles permettent soit de ne pas soumettre une construction sensible au bruit à des nuisances sonores excessives, soit d'éviter ou de réglementer l'installation d'activités, sources de nuisances sonores pour le voisinage.

I. – PLAN LOCAL D'URBANISME (P.L.U.)

Le Plan local d'urbanisme (P.L.U.) constitue l'outil de base de la planification urbaine. Il comporte un rapport de présentation **(A)**, un projet d'aménagement et de développement durables **(B)**, des orientations d'aménagement et de programmation **(C)**, un règlement **(D)** et des annexes **(E)**.

A. – Rapport de présentation du P.L.U.

1. - Contenu du rapport de présentation

Aux termes de l'article L. 151-4 du Code de l'urbanisme, « *le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.* ».

Ce rapport étudie notamment l'état initial des nuisances sonores et les besoins liés à leur prévention et à leur réduction. Il doit en effet évaluer les conséquences du P.L.U. sur l'environnement et exposer la manière dont ce document prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de cet environnement.

L'article L. 151-4 alinéa 2 du même Code prévoit par ailleurs que le rapport de présentation « [...] *s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.* ». La cartographie du bruit constitue un outil privilégié pour établir ce diagnostic dans le domaine des nuisances sonores.

2. - Cartographie du bruit

Par application de la directive européenne 2002/49/CE du 25 juin 2002 transposée aux articles L. 572-1 et suivants du Code de l'environnement, il est nécessaire de recenser les nuisances sonores lors de l'élaboration du P.L.U. afin qu'elles soient prises en considération dans la planification. Pour ce faire, les auteurs du P.L.U. peuvent avoir recours à l'établissement d'une cartographie du bruit concernant les bruits et infrastructures visés par les dispositions du Code de l'environnement.

Le recensement des infrastructures de transports bruyants, les Plans d'exposition au bruit et les Plans de gêne sonore au voisinage des aéroports constituent la base et le point de départ de cette cartographie pour les agglomérations concernées (celles dépassant 100 000 habitants et annexées au décret du 24 mars 2006) qui permettra d'établir le diagnostic préalable à l'élaboration des P.L.U.

B. – Projet d'aménagement et de développement durable

En vertu de l'article L. 151-6 du Code de l'urbanisme, « *Le projet d'aménagement et de développement durables définit :*

1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;

2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles. ».

C. – Orientations d'aménagement et de programmation

En application de l'article L. 151-6 du Code de l'urbanisme, *« les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montante, sur les unités touristiques nouvelles. »*

Selon l'article L. 151-7 du Code de l'urbanisme, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment :

« 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ;

2° Favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ;

3° Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;

4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ;

5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ;

6° Adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L. 151-35 et L. 151-36. »

D. – Règlement

L'article L. 151-8 du Code de l'urbanisme indique que *« le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. ».*

L'article R. 151-17 du même code, précise que *« le règlement délimite, sur le ou les documents graphiques, les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles, les zones naturelles et forestières. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues par la présente section. »*

Le règlement soumet les territoires délimités par le zonage à des dispositions obligatoires telles :

- l'interdiction de construction en raison des risques de nuisances sonores pour le voisinage. Il en va ainsi d'un règlement qui interdit, à bon droit, *« les établissements et activités industrielles ou artisanales qui engendrent des nuisances »* (T.A. Strasbourg, 31 déc. 1993, M. M., n° 882342 ; Voir aussi : C.A.A. Nancy, 28 oct. 1993, Cne de D. c/ Sté M.,

n° 92NC00705 ; Cass., 22 mai 1997, E. c/ Sté G., *préc.*). De même, le juge administratif a sanctionné le permis de construire d'un atelier accordé dans une zone d'habitation, lequel atelier, du fait de la nature des activités qu'il abritait, s'était avéré incompatible avec un règlement d'urbanisme excluant les constructions de nature à perturber la tranquillité et la salubrité (C.E., 24 nov. 1978, Sté L., cité in : *Environnement et urbanisme*, éd. 1999, p. 124) ;

- l'autorisation de construction soumise à des conditions restrictives, en raison de nuisances pour le voisinage. A ainsi été annulé un permis de construire d'extensions permettant à un établissement de quintupler sa capacité de production et d'engendrer de ce fait, une forte augmentation des nuisances sonores, alors que le règlement du P.L.U. (à l'époque des faits un P.O.S.) prévoyait que l'extension d'établissement était admise « à condition qu'elle ne présente pour le voisinage aucun risque ni nuisance » (C.E., 26 oct. 1994, Cne de V., *préc.* ; dans le même sens : C.A.A. Bordeaux, 16 janv. 2006, Sté C., n° 01BX01732).
- l'utilisation de bâti dans le but de s'opposer à la propagation du bruit. Tel est le cas lorsque le règlement fixe une hauteur maximale de construction, mais prévoit une dérogation « pour des dépassements ponctuels dus à des exigences techniques ou fonctionnelles » (C.E., 17 fév. 1997, Cne de V., n° 140357).

E. – Annexes

S'agissant des nuisances sonores, les annexes d'un P.L.U. doivent comprendre obligatoirement deux documents :

- le Plan d'exposition au bruit ;
- les prescriptions d'isolement acoustique dans les secteurs voisins des infrastructures terrestres et qui sont affectés par le bruit.

Les annexes d'un P.L.U. peuvent également comprendre des documents complémentaires souhaités par les auteurs du P.L.U. et placés en annexe à titre d'information. En revanche, ces documents complémentaires n'ont aucune portée réglementaire.

Le P.L.U. permet de fixer le cadre général de l'occupation du sol. Toutefois, quand une autorisation d'occupation du sol est nécessaire, seul le permis de construire peut répondre à cette nécessité.

II. – PERMIS DE CONSTRUIRE

Prise en compte des nuisances par le permis de construire

En délivrant le permis de construire, l'autorité compétente, à savoir le maire ou le Président de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (E.P.C.I.) (selon que le PLU est communal ou intercommunal), se livre à l'appréciation des projets qui lui sont soumis au regard des règles d'urbanisme qui lui sont applicables, notamment en fonction de la prévention des nuisances sonores.

Le permis de construire constitue le garant des normes qui ont pour but de prévenir les nuisances sonores et donc d'éviter des conflits que pourraient créer l'implantation d'établissements.

Dans les communes dotées de P.L.U., le permis de construire sanctionne les dispositions prévues par ce plan et prend en compte le règlement national d'urbanisme, qui contient des règles d'ordre public. Le maire ou le Président de l'E.P.C.I., selon le cas, délivre alors l'autorisation de

construire, au regard des obligations que le P.L.U. a mis en place pour les zones des territoires définies à travers le zonage.

Dans les communes non dotées de P.L.U., le permis de construire joue un rôle important puisque le territoire n'est pas soumis à des dispositions particulières, mais à des règles générales telles que :

- la règle de la constructibilité limitée ;
- le règlement national d'urbanisme.

A. – Règle de la constructibilité limitée

1. – Principe

La règle de la constructibilité limitée est posée par l'article L. 111-3 du Code de l'urbanisme qui prévoit « *qu'en l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.* ».

2. – Exceptions à la règle de la constructibilité limitée

Des exceptions sont néanmoins prévues. Sont ainsi autorisées en dehors des zones urbanisées de la commune, « *les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes* » (art. L. 111-4, 3° C. urb.).

Dès lors, la question se pose de savoir si un maire peut délivrer un permis de construire, au nom de l'État, en dehors des zones urbanisées pour des constructions qu'il estime génératrices de nuisances sonores et par conséquent incompatibles avec le voisinage.

La réponse à cette question dépend de la nature de l'établissement en cause :

- s'agissant de l'implantation d'une discothèque en dehors des zones urbanisées d'une commune, le juge a considéré que le permis de construire accordé par le maire devait être annulé, car les discothèques ne sont pas considérées comme des constructions incompatibles avec le voisinage des zones habitées (C.E., 2 fév. 1996, Cne de L., n° 138.448) ;
- en sens inverse, le tribunal administratif de Strasbourg a considéré que la construction de bâtiments relatifs à un élevage de chiens avait pu légalement être autorisée en dehors d'une zone urbanisée « *eu égard aux nuisances inhérentes à l'existence d'un tel élevage en ce qui concerne le bruit* » (T.A. Strasbourg, 22 nov. 1991, M. Z., cité in : *Environnement et Urbanisme*, éd. 1999, p. 193).

B. – Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.)

L'autorité administrative dispose, en vertu du règlement national d'urbanisme (R.N.U.), de règles, relatives d'une part, à la sécurité publique applicables en matière de nuisances sonores et, d'autre part, aux risques et nuisances, pour accepter ou refuser un permis de construire.

1. – Règles de sécurité et de salubrité publique

Les dispositions prévues par le R.N.U. sont de l'ordre des préoccupations de police générale et sont étendues aux communes dotées de P.L.U. L'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme dispose que « *le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

D'autre part, l'article R. 111-3 du même code prévoit que « *le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est susceptible, en raison de sa localisation, d'être exposé à des nuisances graves, dues notamment au bruit.* ».

L'interdiction de construire ou l'édition de prescriptions spéciales peuvent avoir plusieurs origines :

- soit le projet de construction est générateur de nuisances,
 - ne peut ainsi être autorisée, la construction d'un local destiné à l'élevage de volailles et se situant à proximité d'une habitation (C.E., 24 juill. 1987, M. G. c/ Ministre de l'urbanisme et du logement, n° 56230, 56.899 ; de même C.A. Metz, 6 oct. 2011, *préc.*) ; est également illégale l'autorisation d'installations génératrices de bruits telles qu'une centrale à béton, à proximité immédiate de maisons d'habitation (C.E., 29 déc. 1997, M. G.) ;
 - doit être annulée, la délivrance du permis de construire d'un silo de céréales qui risquerait d'entraîner une aggravation des bruits (C.E., 22 juill. 1992, Sté E., n° 107373 ; C.E., 5 juin 1987, R., *Rev. Dr. Imm.* 1987, p. 341), même si un accord a pu être trouvé avec le voisinage (C.A.A. Nantes, 22 juill. 1998, Sté G., n° 96NT01590), ou si les prescriptions s'avèrent insuffisantes pour limiter efficacement les nuisances sonores (C.A.A. Paris, 30 janv. 1997, M. F., *R.J.E.*, 1997, n° 3, p. 454).
- soit le projet est exposé à des nuisances préexistantes ou probables.

Les juridictions administratives considèrent que l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme permet aussi de refuser un permis de construire, si la construction est amenée à subir des nuisances préexistantes :

- ainsi, doit être déclaré illégal un permis de construire pris en violation des dispositions d'un P.O.S. (devenu P.L.U.), si le permis augmente le nombre des habitations soumises aux nuisances sonores (C.A.A. Nancy, Cne de D., Sté M., 28 oct. 1993, n° 92NC00706) ou, si le permis augmente la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances (C.A.A. Nancy, 26 avril 2012, B., *Juris-Data* n°011738) ;
- de même, les juges peuvent, conformément à l'article R. 111-1 du Code de l'urbanisme, confirmer la validité d'un permis de construire.

En effet, cet article prévoit que dans les communes pourvues d'un P.L.U., lorsque le projet risque d'être exposé à des nuisances sonores importantes, il n'est pas obligatoire d'assortir ce permis de prescriptions spéciales (C.A.A. Lyon, 7 août 2008, M. et Mme X., n° 07LY02070).

Le maire ou le Président de l'E.P.C.I. ne peut accorder un permis de construire, si les constructions sont exposées au bruit :

- Ainsi, ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation le maire qui délivre un permis pour la construction d'un bâtiment abritant des machines à étiqueter les bouteilles, compte tenu, d'une part des dispositifs d'isolation phonique mis en œuvre, d'autre part de l'utilisation épisodique de ces matériels (2 journées de 8 heures par mois). La circonstance que les bruits engendrés par la machine seraient supérieurs aux normes admises est sans incidence sur la légalité du permis, l'autorisation d'urbanisme n'ayant pas pour objet de sanctionner le respect de la législation sur les installations classées et le pétitionnaire ayant justifié du dépôt de sa demande de déclaration au titre des installations classées (C.A.A. Nancy, 1^{ère} ch., 29 nov. 2007, M. X., n° 06NC00892).

2. – Article R. 111-3 du Code de l'urbanisme

Pour les seules communes dépourvues de P.L.U., l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme dispose que « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est susceptible, en raison de sa localisation, d'être exposé à des nuisances graves, dues notamment au bruit.* ».

Appréciation des nuisances graves

- **pour refuser le permis de construire :**

L'utilisation de cet article, pour refuser le permis de construire, est assez limitée en raison de l'exigence de « nuisances graves ». En effet, le juge utilise son pouvoir d'appréciation pour caractériser l'existence des nuisances graves.

- Ainsi, ne constitue pas une nuisance grave, et permet de justifier l'octroi du permis de construire, en raison de leurs localisations, les constructions projetées réellement soumises à des nuisances : telle que l'exploitation agricole avec ensilage et stabulation libre (T.A. Nantes, 10 juin 1983, *Rev. jud. de l'Ouest*, 1983, p. 120) ou encore, une centrale à béton (C.E., 19 mars 1982, Mme P., n° 24.218, *R.E.D.I.* 1982, p. 34).

Cependant, l'utilisation du pouvoir d'appréciation du juge peut diverger lorsqu'il accepte dans un cas le permis de construire d'une maison d'habitation à proximité d'une porcherie (C.E., 14 janv. 1981, Min. de l'Environnement c/ Épx S., *R.* p. 973), alors qu'il le refuse dans un autre, considérant que les inconvénients qu'entraîne une porcherie ne peuvent pas permettre l'édification d'une habitation à proximité (T.A. Rennes, 9 mai 1984, L., *Juris-Data* n° 640644).

- Par ailleurs, sont susceptibles d'entraîner des nuisances graves deux éoliennes à proximité d'habitations et dont l'étude d'impact des nuisances sonores était jugée insuffisante (C.A.A. Lyon, 23 oct. 2007, Sté P. et autres, n° 06LY02337).

- **pour l'accorder sous réserve de prescriptions spéciales :**

Un permis de construire d'agrandissement d'une pharmacie ne peut être refusé, si la construction s'effectuant avec des matériaux conformes aux lieux, permet d'éviter l'exposition aux nuisances (T.A. Montpellier, 6 août 1997, R. c/ Cne de M., *Juris-Data* n° 036075 ; de même : C.E., 15 mars 2006, Ministre de l'Équipement et des transports, n° 266238).

- **pour l'accorder sans y assortir de prescriptions spéciales :**

En effet, comme cité précédemment et conformément à l'article R. 111-1 du Code de l'urbanisme, les juges peuvent confirmer la validité d'un permis de construire sans y assortir de prescriptions spéciales, dans les communes pourvues d'un P.L.U. (C.A.A. Lyon, 7 août 2008, M. et Mme X., *préc.*).

Par ailleurs, ont pu être déclarés légaux, après analyse de la perception des habitants des villages avoisinants, des permis de construire d'éoliennes situées à une dizaine de kilomètres de villages (C.A.A. Lyon, 3 février 2004, Ministre de l'Équipement et du transport, n° 03LY01697). Il en a été de même s'agissant de l'extension du marché d'intérêt national Paris-Rungis autorisé par décision du Préfet (C.E., 29 juin 2005, S., n° 262328).

Christophe SANSON
Avocat au Barreau des Hauts-de-Seine
Docteur en Droit (HDR)
Maître de Conférences

<http://www.christophe-sanson-avocat.fr>



Pour plus d'information, on pourra se reporter à la fiche suivante de JURIBRUIT disponible sur le site du CIDB :

A1 : Pouvoirs de police du Maire dans la lutte contre le bruit.