Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION INTERSERVICES

BRUIT

GUIDE A L'USAGE DES MAIRES

PRÉFECTURE DE MAINE-ET-LOIRE

AVANT-PROPOS

"Le bruit est la plus importante des formes d'interruption" a dit le philosophe Schopenhauer. Il empêche en effet de penser, de dormir, de vivre au calme.

La moitié des réclamations ont en fait les bruits de voisinage pour origine. Or, ces plaintes relèvent de la compétence du maire, ce qui fait de lui un acteur important dans ce domaine.

Il m'est donc apparu utile qu'après avoir réalisé un "Qui fait quoi dans le domaine du bruit", la mission interservices concernée élabore un guide pratique à l'intention des maires pour faciliter leur tâche dans la prévention et le règlement de ces plaintes.

Il est conçu pour répondre aux onze thèmes les plus fréquemment rencontrés. Dans le cas d'une situation non évoquée à laquelle le maire serait confronté, il lui est bien entendu possible de s'adresser au service référent (précisé dans l'annuaire "Qui fait quoi"), ou à la mission interservices bruit, pour de plus amples informations.

Outre les pouvoirs réglementaires du maire en la matière, ce guide présente succinctement ce qu'est une mesure sonométrique, et dans quels cas elle s'impose, et propose des modalités d'intervention ainsi que des modèles de courriers et procès-verbal.

Je souhaite que ce document puisse être largement utilisé et qu'il contribue à améliorer la vie quotidienne des habitants du Maine et Loire.

Le Préfet de Maine et Loire
Jacques Barthélémy

INTRODUCTION

Le bruit constitue une source de conflit importante dans les communes. Si pour lutter contre ce phénomène, les textes ne manquent pas, encore faut-il que les autorités administratives les utilisent à bon escient afin de prévenir, faire cesser ou diminuer les nuisances sonores provoquées par des tiers. L'autorité compétente est précisée selon l'origine du bruit dans le fascicule intitulé "Qui fait Quoi ?".

Dans la majorité des cas, et notamment en ce qui concerne les bruits de voisinage, ces problèmes relèvent de la compétence du maire. De par sa fonction, il a l'obligation d'agir. Il doit prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre ces troubles. Il a le pouvoir de réglementer. En cas de non respect des textes, c'est au maire qu'il appartient d'adresser les injonctions aux particuliers en vue de faire respecter la légalité sur sa commune. Lorsqu'un contrevenant reste sourd à ses injonctions, il doit saisir le Procureur de la République pour suite à donner. D'administrative, l'affaire devient alors judiciaire.

Cependant, les pouvoirs et les responsabilités du maire sont définis par la loi :

- Il n'a pas obligation de résultat, mais ne peut pas s'abstenir d'intervenir pour autant ;
- Il ne peut prendre que des mesures autorisées par la loi, toute démesure étant assimilée à un excès de pouvoir ;
- Il y a erreur manifeste d'appréciation fautive lorsque les moyens de son action ne sont pas adaptés à la résolution du problème.

S'il doit respecter la propriété privée et la liberté individuelle de ses administrés, ces notions fondamentales du droit français ne font pas obstacle au respect de la réglementation en vigueur en matière de bruit.

Pour parvenir à lutter contre les bruits de voisinage, le maire dispose de pouvoirs de police générale et de plusieurs pouvoirs de police spéciale. Ce guide a pour but de l'aider dans sa démarche.

Limites imposées au maire dans l'exercice de son pouvoir de réglementation :

1 - Limites dues au respect des libertés publiques : Un arrêté municipal ne doit jamais aboutir à la disparition d'une liberté publique. Les interdictions ne peuvent pas avoir de caractère général et absolu. Les dispositions prises ne peuvent porter atteinte à une liberté que dans des limites indiquées par le juge administratif et la loi.

Ainsi, à titre d'exemple :

- il peut interdire momentanément l'utilisation d'appareils d'aéromodélisme pour l'ensemble de sa commune, la période étant limitée dans la semaine et dans l'année ;
- il peut fixer des horaires d'ouverture, par exemple d'une discothèque.

En revanche,

- il ne peut pas interdire totalement une activité musicale en zone piétonnière.

2 - Limites dues au respect des compétences propres des autorités intervenant en la matière : Le maire ne peut intervenir que dans les cas où les textes lui donnent compétence.

Ainsi, le Maire peut prendre des dispositions réglementaires plus sévères que les normes édictées par l'État mais en revanche, il ne peut pas prendre des arrêtés tendant à la simple application de ces normes *(C.E., 29 déc. 1995, Ville de Nancy, n° 111704)*.

Le maire partage avec le préfet son rôle de garant de la tranquillité publique dans le domaine des nuisances sonores. Il ne doit pas empiéter sur les pouvoirs d'une autre autorité de police. Cependant, si le préfet fixe les règles de fonctionnement et les horaires d'ouverture d'un établissement, le maire peut, en revanche, leur apporter des restrictions ou en cas de persistance de la nuisance, demander au préfet la fermeture administrative temporaire de cet établissement pour atteinte à la tranquillité publique.

Le maire peut toujours compléter les arrêtés préfectoraux en matière de bruit, en en renforçant les prescriptions, à la lumière de circonstances locales particulières.

Dans les communes à police étatisée (secteurs d'Angers, Cholet et Saumur), la compétence de l'ordre public appartient au Préfet, à l'exception des pouvoirs concernant la lutte contre les bruits de voisinage qui relèvent du maire depuis la loi du 28 novembre 1990 *(C.E., 20 déc. 1995, Cne de Bourg-en-Bresse, n° 145908, et C.E., 29 déc. 1995, Cne de La Baule, n° 123691)*.

POUVOIRS DE POLICE GÉNÉRALE

Le maire dispose d'un pouvoir de police générale lui permettant de lutter contre les nuisances sonores.

En effet, selon l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales (ancien L.131-2 du code des communes), il peut "*réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblées publiques, les attroupements, les bruits y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique*".

Cette compétence s'applique également dans les communes à police d'État (secteurs d'Angers, Cholet et Saumur), dans lesquelles la lutte contre les bruits de voisinage relève aussi de la compétence du maire.

Ce pouvoir de police générale s'exprime notamment par la prise de mesures préventives. Le maire peut restreindre les conditions d'exercice de certaines activités. Il a également la possibilité de délivrer ou de refuser les autorisations nécessaires à une activité.

Afin de préserver la tranquillité publique, le maire peut ainsi "par arrêté motivé, soumettre les activités s'exerçant sur la voie publique, à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public, à des prescriptions particulières relatives :

- aux conditions d'horaires ;
- aux conditions d'accès à certains lieux, à certaines voies ;
- aux niveaux sonores admissibles".

(article L.2213-4 du code général des collectivités territoriales)

Cependant, l'exercice du pouvoir de réglementation du maire comporte des limites. Il ne peut réglementer les activités à l'origine de nuisances sonores de manière ni générale, ni absolue. Il doit veiller au respect des libertés publiques et des compétences respectives des autorités intervenant en la matière.

JURISPRUDENCE :

- Restriction des conditions d'exercice de certaines activités :

- interdiction momentanée de travaux de chantiers ou de construction : Le maire d'une commune balnéaire avait interdit les travaux de construction entre le 1er juillet et le 31 août sur toute l'étendue de sa commune *(Cass, 3ème civ., 10 mars 1993, SCI Espadon c. M. Malet et autres, n°447D, pourvoi n°90-19.405/B)* ;

- limitation de l'usage de tondeuse à gazon : Le maire de Villiers-Adam avait interdit l'usage en plein air d'outils à moteur, tels que les tondeuses à gazon, dans son agglomération et dans un périmètre de 100 mètres autour, les dimanches et jours fériés, pendant une période s'étendant du 1er mai au 31 octobre *(C.E., 2 juillet 1997, M. Bricq, n°161 369)* ;

- organisation de la pratique de loisirs comme l'aéromodélisme : Sur le territoire de la commune, le maire a interdit la pratique de l'aéromodélisme les dimanches et jours fériés toute la journée, et les autres jours de la semaine après 18 heures, pendant une période de l'année s'étendant du 1er avril au 31 octobre, en raison de la gêne occasionnée pour les habitants de la commune par le bruit des aéromodèles *(C.E., 8 mars 1993, Cne des Molières, R.,)* ;

- imposition d'aménagements préalables au fonctionnement de l'activité : le maire d'Audincourt a subordonné l'ouverture d'un bar à des aménagements *(T.A. de Besançon, 22 septembre 1994, SARL Pitchoun c. Cne d'Audincourt)* ;

- restriction des horaires d'ouverture :
  - à propos d'une discothèque *(C.E., 20 déc. 1995, Cne de Ville-sur-Illon, c. Hyonne, Juris-Data n°144143)* ;
  - à propos d'une boulangerie *(C.E., 7 juill. 1993, M. Cazorla, R., tables, p 631)* ;
  - à propos d'un magasin *(C.E., 21 janv. 1994, Cne de Dammarie-les-lys, n°120043)*.

- Activités soumises à autorisation :

- retrait de l'autorisation d'occuper le domaine public accordée à un commerce ambulant de restauration rapide en raison "du bruit nocturne, des odeurs et des détritus provoqués par cette activité et qui avait donné lieu à plusieurs plaintes de la part de la population". *(C.E., 8 déc. 1989, Ville de Brest c. Mme Lanaud, req. N°71174)* ;

- interdiction d'organiser un bal public, en raison des troubles intervenus lors de bals précédents. *(C.E., 28 oct. 1983, Cne de Lauroux Béconnais, R., p.4110, n°106)* ;

- prescription à des tiers des travaux d'insonorisation de leur immeuble, afin de protéger le repos des voisins. *(C.E., 4 janv. 1935, Dame Baron, R., p. 16, D.H. 1935, p.150)*.

POUVOIRS DE POLICE SPÉCIALE

Outre les pouvoirs de police générale issus du code général des collectivités territoriales et relatifs à la tranquillité publique, le maire peut également mettre en œuvre d'autres compétences. Ces pouvoirs de police spéciale coexistent avec ceux de police administrative générale.

- Pouvoirs issus du code de la santé publique :

Ce code et notamment les articles L.1 et L.2, donne compétence au maire en matière de lutte contre le bruit et particulièrement en ce qui concerne les bruits de voisinage. Ainsi, l'arrêté préfectoral pris dans ce cadre peut il être complété par le maire. Il peut par ailleurs édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans sa commune.

Il peut ainsi restreindre l'usage des appareils sonores tels que ceux utilisés pour effaroucher les oiseaux, celui des tondeuses, des tronçonneuses…

- Pouvoirs issus du code de l'urbanisme :

Le code de l'urbanisme apporte également au maire des moyens efficaces pour lutter contre les bruits de voisinage.

Le plan local d'urbanisme avec ses zonages et ses règles générales d'occupation des sols donne au maire la possibilité d'anticiper les difficultés générées par les activités et les voiries bruyantes. Il peut également refuser de délivrer un permis de construire en raison des nuisances sonores. En vertu des articles R.443-3, R.443-7 et R.443-10, les terrains de camping et plus généralement le stationnement de caravanes sont soumis à une autorisation du maire.

- Pouvoirs issus d'autres législations :

D'autres textes donnent également pouvoir au maire d'intervenir de manière plus spécifique :

- la législation relative aux sonneries de cloches (loi du 9 décembre 1905, article 27) ;
- la législation relative à l'aviation civile (code de l'aviation civile, articles L.131-3 et L.131-4) ;
- la législation relative aux débits de boissons (code des débits de boissons, article L.62) ;
- la législation relative aux spectacles forains et aux sonorisations sur la voie publique (ordonnance n°45-2339 du 13 décembre 1945) ;
- la législation réglementant l'utilisation des feux d'artifice et des pétards (décret n°90-897 du 1er octobre 1990).

JURISPRUDENCE :

- issue de l'application du code de la santé publique :

- réglementation de l'usage des canons à oiseaux *(C.E., 10 mai 1996, Germain, n°122696)* ;
- ball-trap *(C.E., 26 juin 1996, Cne de Mejannes les Ales, n°132043)* ;
- autorisation de manifestations *(CA de Rennes, ch corr., 11 juillet 1991, Guegan Yves, n°1044/91)* ;
- utilisation de haut-parleurs *(C.E., 25 septembre 1987, Cne de Lege-Cap-Ferret, n°686501)* ;

- issue de l'application du code de l'urbanisme :

- autorisation de construire en zone agricole *(C.E., 16 fév. 1996, Cne de Templeuve, n°125031)* ;
- refus du permis de construire une maison d'habitation à proximité d'un établissement bruyant *(C.E., 12 fév. 1990, Ép. Hanne c. Cne de Merignies, n°82.057)* ;
- refus du permis de construire un silo de céréales à proximité d'habitations *(C.E., 22 juill. 1992, Établissements Marchais, n°107373)* ;

- issue de l'application d'autres législations :

- réglementation des sonneries de cloches *(C.E., 11 mai 1994, Larcena, n°137612)*, *(TA de Nantes, 7 avril 1988, Baume, n°9886)* ;
- réglementation de l'utilisation d'appareils d'aéromodélisme *(C.E., 8 mars 1993, Cne de Molières, préc.)* ;
- restriction d'horaire pour une discothèque générant des nuisances *(C.E., 20 déc. 1995, Cne de Ville-sur-Ilon, n°144143)* ;
- interdiction d'un festival de pop music *(C.E., 11 juill. 1975, Sieur Clément et Assoc. Pour la défense de la culture et la musique contemporaine, Rec. P.426)* ;
- responsabilité d'un maire n'ayant pas pris les mesures propres à faire cesser la nuisance sonore découlant de l'usage de haut-parleurs *(C.E., 25 sept. 1987, Cne de Lege-Cap-Ferret, n°68501)* ;
- réduction des périodes de vente de pétards *(TA de Rouen, 23 nov. 1994, n°94-790)*

Remarque :

Les contraventions sont divisées en 5 classes. Celles de 1ère classe sont les moins graves, celles de 5ème classe sont les plus graves, juste avant le délit.

Les infractions aux arrêtés municipaux sont de 1ère classe. Le montant maximum de l'amende est en ce cas de 38.11 Euro.

Celles prévues par des textes spécifiques sont fréquemment d'une classe supérieure. Elles peuvent donc s'avérer plus dissuasives. Le montant de l'amende pour une contravention de 3ème classe (infraction à l'article R.48-5 du code de la santé publique) s'élève au maximum à 457.35 Euro, et celle de 5ème classe au maximum à 1524.49 Euro (le double en cas de récidive).

Schéma d'instruction administrative d'une requête

ne justifiant pas d'une mesure sonométrique

Saisine écrite

↓

Enquête → Réclamation non fondée

↓

Constat de l'infraction

↓

Médiation* du Maire → Requête résolue

↓

Requête non-résolue à l'amiable

Infraction relevée sans mesure sonométrique

↓

Mise en demeure → Mise en conformité

↓

Infraction confirmée

↓

PV transmis au Procureur de la République dans un délai de 5 jours

** Médiation : rappel de la réglementation, conciliation des parties, demande de cessation du trouble.*

Schéma d'instruction administrative d'une requête

justifiant d'une mesure sonométrique

Saisine écrite

↓

Enquête → Réclamation non fondée

↓

Médiation* du Maire → Requête résolue

↓

Requête non-résolue à l'amiable

Infraction relevée fondée sur une mesure sonométrique

↓

Mise en demeure de l'exploitant → Mise en conformité

↓

Non conformité

↓

PV transmis au Procureur de la République dans un délai de 5 jours

** Médiation : rappel de la réglementation, conciliation des parties, demande de cessation du trouble.*

Les plaintes concernant les installations classées pour la protection de l'environnement sont à adresser au préfet (bureau de l'environnement).

BRUITS d'animaux

1- Qui est compétent ?

Le maire est l'autorité compétente en la matière, excepté pour ce qui concerne les élevages dont l'importance justifie le classement (exemple: à partir de 10 chiens). Auxquels cas, les réclamations doivent être adressées à la préfecture (bureau de l'environnement).

2- Prévention :

Toute personne qui a la volonté de prévenir les nuisances sonores engendrées par les animaux, dispose de moyens susceptibles de l'aider, tels que par exemple :

- un médiateur canin (à Angers exclusivement) ;
- un article dans le journal municipal ;
- un stage d'éducation pour le chien et son maître ;
- un collier anti-aboiement...

3- Modalités d'intervention:

Le maire facilite le règlement du différend en rencontrant le plaignant dans les plus brefs délais ainsi que le faiseur de bruit, et en constatant le bien fondé de la plainte. S'il s'agit d'un élevage classé, il convient d'adresser le plaignant vers le bureau de l'environnement de la préfecture.

Il est de sa responsabilité de constater le caractère répétitif, excessif et anormal du bruit. S'agissant d'un bruit d'origine comportemental, la mesure sonométrique n'est pas indispensable.

Le bien fondé de la plainte étant constaté, le rôle du maire est :

- dans un premier temps :
  - d'adresser un courrier "amiable" au fauteur l'informant de la nuisance dont il est responsable et de la réglementation ;
  - d'adresser un accusé de réception au plaignant ;
  - ou de rencontrer les protagonistes en mairie afin de favoriser le règlement du différend (impact souvent plus fort, prévoir une trace écrite).
- dans un second temps, si le fauteur continue de faire du bruit :
  - de faire faire un nouveau constat par l'agent chargé du dossier ;
  - d'adresser une mise en demeure avec accusé de réception au fauteur en stipulant un délai d'exécution pour faire cesser le trouble sonore ;
  - d'informer par écrit le plaignant de sa démarche.
- dans un troisième temps, si le fauteur persiste encore :
  - de faire dresser un procès-verbal par un agent assermenté et commissionné, qui devra être transmis au Procureur de la République dans un délai de 5 jours après sa clôture ;
  - de transmettre dans les mêmes conditions un double du procès-verbal au fauteur et informer le plaignant en lui indiquant qu'il peut se porter partie civile près du tribunal de police.

BRUITS occasionnés par les activités des voisins

1- Quels bruits ? Qui est compétent ?

Il s'agit entre autre des bruits produits de jour comme de nuit par des outils de bricolage et de jardinage, par des fêtes familiales, par des TV et autres appareils de diffusion de sons et musiques…

Cette procédure qui relève de la compétence du maire, convient particulièrement aux bruits présentant un caractère répétitif . Le traitement des réclamations peut en ce cas être différé pour déterminer s'il ne s'agit pas en fait d'un bruit ponctuel ou accidentel.

2- Prévention :

Le maire peut prévenir une partie de ces nuisances sonores. Dans le journal municipal, il peut faire appel au civisme de ses administrés et rappeler la réglementation, ou bien encore il peut mettre en place une structure d'accueil pour recevoir les plaintes.

3- Modalités d'intervention :

Il est de la responsabilité du maire de constater le caractère répétitif, excessif et anormal du bruit. S'agissant d'un bruit d'origine comportemental, la mesure sonométrique n'est pas indispensable.

Le bien fondé de la plainte étant constaté, le rôle du maire est identique à celui en usage pour les bruits gênants causés par les animaux.

Il s'agit d'une action en trois temps :

1- Mener une médiation et rechercher une solution amiable du différend ;

2- Mettre en demeure le responsable du bruit gênant s'il continue malgré tout ;

3- Dresser un procès-verbal et le transmettre au Procureur de la République pour suite à donner, si le fauteur persiste encore.

Textes réglementaires : (animaux et activités des voisins)

- Code général des collectivités territoriales : art. L.2212-2, L.2213-4 et L.2214-4.
- Code de l'environnement : art. L.571-1 et suivants.
- Code de santé publique : art. R.48-1 à R.48-5.
- Arrêté préfectoral du 30 Décembre 1999 relatif à la lutte contre les bruits de voisinage : art.14

Le Tapage Nocturne

1- Quels bruits ?

Il s'agit des bruits portant atteinte à la tranquillité publique entre 22 h et 6 h et provenant ou audibles de la voie publique, mais aussi des bruits de comportement anormalement bruyants faits à l'intérieur d'un immeuble et audibles depuis un autre logement.

Ces tapages répondent à un besoin d'intervention urgent, mais ne sont pas nécessairement répétitifs, injurieux ou liés à des violences physiques contre des personnes.

2- Qui est compétent ?

La preuve de l'infraction de tapage nocturne peut être rapportée par tous les moyens *(C.A. d'Agen, 22 mars 1999, Juris-Data n°042454)*. Dans les faits, les constats sont généralement effectués par la Gendarmerie nationale et la Police nationale.

L'appréciation du caractère anormal du bruit ne nécessite pas le recours à l'utilisation d'un sonomètre. En principe, le trouble est présumé au regard du procès-verbal constatant le tapage *(Cass. crim., 16 juin 1993, n°92-83.268)*. Les procès-verbaux dressés par des personnes habilitées font foi jusqu'à preuve du contraire *(C.A. de Paris, 28 janv.1998, Juris-Data n°020165)*.

3- Prévention :

Le maire peut prévenir une partie des nuisances sonores engendrées par les tapages nocturnes notamment en sensibilisant ses administrés par des campagnes appropriées dans le journal municipal.

4- Modalités d'intervention :

La Gendarmerie nationale et la Police nationale interviennent sur appel téléphonique (✆17), plainte écrite ou saisine du maire ou de particuliers. L'auteur doit être identifié avec certitude. Le complice de l'infraction peut être puni de la même peine.

Quelque soit la suite judiciaire donnée à cette affaire, le maire peut également faciliter un règlement durable en rencontrant l'auteur du tapage nocturne ainsi que le plaignant dans les plus brefs délais.

5- Pénalités :

Le tapage nocturne est sanctionné par l'article R.623-2 du code pénal. Toute infraction est punie d'une contravention de 3ème classe. Le montant de l'amende est au maximum de 457.35 Euro (3000 FF). Il sera prononcé autant de peines que d'infractions constatées (alors même qu'elles ont été réalisées dans un laps de temps assez court).

Textes réglementaires :

- Code pénal : art. R.623-2.