

Proposition d'adaptation de la LPE concernant le bruit des avions

**Proposition d'adaptation pour la modification de la loi sur la protection de l'environnement (bruit, sites contaminés, taxes d'incitation, financement de cours de formations initiale et continue, systèmes d'information et de documentation, droit pénal)
(22.085)**

Résumé

En tant que «fenêtres du pays sur le monde», les aéroports nationaux assument un mandat fédéral d'intérêt public. À cette fin, les aéroports de Genève et de Zurich disposent d'une concession d'exploitation accordée par la Confédération. Dans le domaine de la réglementation sur l'exposition au bruit, les sociétés concessionnaires bénéficient d'allègements les autorisant à dépasser les valeurs limites d'immission (VLI) fixées par l'ordonnance sur la protection contre le bruit. Cette disposition pose un frein au développement de l'urbanisation à proximité des aéroports (en particulier dans les couloirs de décollage et d'atterrissage).

La présente révision de la loi sur la protection de l'environnement vise à améliorer la coordination entre la protection contre le bruit et le développement de l'urbanisation. Le projet du Conseil fédéral prévoit un règlement clair concernant la pratique dérogatoire actuelle plutôt souple concernant le bruit lié au trafic routier et ferroviaire. Concernant le bruit résultant du trafic aérien, au contraire, l'exception devient la règle: des solutions sans fondement réel sont développées pour pouvoir dépasser les valeurs limites générales d'exposition au bruit. La sécurité du droit et la sécurité de planification ne sont donc pas suffisamment garanties.

Nous proposons une réglementation plus transparente et obligatoire pour le bruit lié au trafic aérien, garantissant à toutes les parties concernées la sécurité du droit et de la planification nécessaire, grâce à une définition spécifique des valeurs limites de bruit en fonction des différentes situations. Cette réglementation doit reposer sur une évaluation globale des intérêts en présence, tenant compte à la fois du besoin de protection de la population, des intérêts du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et du mandat fédéral des aéroports nationaux. La constructibilité ne doit être validée que lorsque les valeurs limites de bruit sont respectées.

Proposition de modification

Art. 22

Permis de construire dans les zones affectées par le bruit

¹ Un permis de construire un immeuble destiné au séjour prolongé de personnes n'est délivré que s'il est possible de respecter les valeurs limites d'immission, sous réserve de l'al. 2.

² Si les valeurs limites d'immission ne peuvent être respectées, le permis de construire n'est délivré que si les conditions suivantes sont réunies:

- a. dans chaque unité d'habitation, une part correspondant au moins à la moitié des locaux à usage sensible au bruit dispose d'une fenêtre au niveau de laquelle les valeurs limites d'immission sont respectées; cette part est fixée par le Conseil fédéral; et
- b. la protection minimale à assurer contre le bruit extérieur et intérieur sur le plan des aménagements au sens de l'art. 21 est renforcée de manière adéquate.

³ Des dérogations aux exigences visées à l'al. 2, let. a, peuvent être accordées ~~dans le cas du bruit des avions ou~~ pour une petite part des unités d'habitation de grands lotissements. ~~Dans le cas du bruit des avions, l'al. 2 ne s'applique pas.~~

⁴ En ce qui concerne le bruit des avions, le Conseil fédéral doit prévoir, pour les zones concernées par les allègements visés à l'art. 25, al. 2 et 3:

- a. dans lesquelles il existe un intérêt accru à l'égard du développement de l'urbanisation vers l'intérieur, et
- b. pour lesquelles la protection minimale à assurer contre le bruit extérieur et intérieur sur le plan des aménagements au sens de l'art. 21 est renforcée de manière adéquate, des valeurs limites de bruit spécifiques visant un équilibre adéquat entre les intérêts en présence.

Art. 24

Exigences requises pour les zones à bâtir

¹ Une zone à bâtir vouée à la construction de logements ou d'autres immeubles destinés au séjour prolongé de personnes ne peut être délimitée que s'il est possible de respecter les valeurs de planification.

² Dans une zone à bâtir, la modification du plan d'affectation visant à accroître l'espace habitable n'est autorisée que s'il est possible de respecter les valeurs limites d'immission.

³ En dérogation aux al. 1 et 2, une zone à bâtir peut être délimitée ou une modification du plan d'affectation dans une zone à bâtir peut être autorisée si les conditions suivantes sont réunies:

- a. la délimitation ou la modification revêt un intérêt prépondérant à l'égard du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti;
- b. un espace ouvert servant à la détente, correspondant à la densité et au type d'utilisation de la zone et accessible à la population concernée se trouve à l'intérieur ou à proximité de la zone à bâtir;
- c. des mesures sont prévues, en particulier concernant les infrastructures destinées au trafic routier ainsi que les bâtiments et leurs abords, afin de garantir une qualité de l'habitat appropriée du point de vue sonore;
- d. les valeurs limites de bruit spécifiques applicables dans ces zones sont en plus respectées pour les zones visées à l'art. 22, al. 4.

(Modification par rapport au projet du Conseil fédéral en rouge)

Explication concernant l'adaptation / le complément

1. Situation de départ:

Concernant le bruit du trafic aérien, le message du Conseil fédéral (FF 2023 239, p. 60 ss) contient notamment les commentaires suivants: *«Il est proposé d'introduire une disposition spéciale concernant le bruit des avions civils et militaires. Comme ce bruit se propage sur de vastes étendues et à partir du ciel, il ne peut être réduit sur son chemin de propagation que dans une très faible mesure. En raison des caractéristiques propres au bruit des avions, il est généralement impossible de respecter les valeurs limites d'exposition au bruit, y compris avec un mode de construction optimisé contre le bruit. (...) Les conditions fixées à l'al. 2 pourraient avoir pour effet d'empêcher presque systématiquement la délivrance de permis de construire dans les zones affectées par le bruit des avions, ce qui serait contraire à l'objectif de développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. C'est pourquoi le Conseil fédéral fera usage de sa compétence (art. 39, al. 1, LPE) et édictera des prescriptions d'exécution relatives aux dérogations aux exigences visées à l'al. 2, let. a, dans le cas du bruit des avions. Les dérogations visées à l'al. 3 doivent permettre aux cantons de poursuivre leur pratique en matière d'exécution. Elles ne s'appliquent qu'au bruit des avions et non aux autres types de bruit dans la même zone.»*

Parallèlement, concernant l'évaluation du bruit d'une manière générale, et donc y compris l'évaluation du bruit lié au trafic aérien, le message dispose ce qui suit: *«Les obligations de limiter les émissions de bruit des installations bruyantes et d'isoler acoustiquement les immeubles touchés en vertu des art. 16, 20 et 25 LPE ne sont pas modifiées par la nouvelle disposition. Ainsi, les installations fixes produisant du bruit doivent être assainies selon les mêmes conditions que celles en vigueur actuellement.»*

2. Analyse critique

La proposition du Conseil fédéral, si elle évoque une réglementation d'exception concernant le bruit des avions, n'en définit pas clairement les contours. La disposition ne contient pas de cadre clair ni de concept convaincant concernant les modalités de la réglementation détaillée au niveau de l'ordonnance. Contrairement aux autres sources de bruit liées au trafic (routier, ferroviaire), une amélioration de la situation concernant le bruit aérien n'est pas envisageable au niveau de l'aménagement des installations. Il en résulte qu'il sera très difficile de tenir compte des valeurs limites de bruit. Ainsi, selon le message, les critères juridiques d'évaluation du bruit demeurent inchangés (voir ch. 1), alors que l'extension ou la densification du bâti est souhaitée / autorisée dans l'intérêt de l'aménagement du territoire. Cela crée une situation insatisfaisante: d'un côté, une exposition au bruit est autorisée, et de l'autre, elle est considérée comme non acceptable.

L'approche selon laquelle un développement du bâti est autorisé dans des zones exposées au bruit du trafic aérien, alors que les valeurs limites de bruit ne peuvent même pas y être partiellement respectées, comme l'al. 2, let. a le prescrit pour les autres sources de bruit, est contradictoire et incohérente (voir également l'extrait du message, ch. 1). Au vu des allègements accordés en raison du mandat fédéral, l'exposition au bruit ne pourra pas être notablement réduite dans un avenir proche. Il apparaît donc problématique de définir une règle qui ne peut connaître que des exceptions. Une telle pratique systématiquement dérogatoire crée un état de fait en contradiction avec le droit, au lieu de tendre vers une réglementation équilibrée source de sécurité juridique.

En d'autres termes, pour le trafic routier et ferroviaire, un règlement clair est établi concernant la pratique dérogatoire actuelle plutôt souple (voir Message, p. 11, avec renvoi à l'évaluation effectuée), tandis que, dans le domaine du trafic aérien, le flou total demeure quant à l'équilibrage des intérêts. L'objectif d'une réglementation claire, sans dérogations unilatérales et non coordonnées, n'est ainsi que partiellement atteint.

3. Proposition

Art. 22, al. 3 et 4

La présente proposition s'efforce de remédier à la lacune constatée en faisant correspondre l'intérêt prépondérant de développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1, al. 1, let. a^{bis} LAT) avec l'évaluation au regard du droit de construction, mais aussi au regard du bruit. Dans les zones exposées au bruit du trafic aérien, pour lesquelles des allègements selon l'art. 25, al. 2 et 3 LPE ont été accordés (c.-à-d. où les valeurs limites d'immissions en vigueur ne doivent pas impérativement être respectées) et dans lesquelles le développement du bâti doit être encouragé, des règles adéquates doivent s'appliquer. Pour ces zones, les valeurs limites d'exposition au bruit du trafic aérien déterminantes doivent être fixées de telle façon que, d'une part, les prescriptions qui en résultent puissent dans l'absolu être respectées au moyen des mesures de protection existantes en matière de construction, et d'autre part, que les aéroports concessionnaires puissent continuer à remplir leur mission.

Renoncer à une telle réglementation dans l'évaluation des différentes sources de bruit lié au trafic serait incohérent, car le nécessaire équilibrage des intérêts supérieurs en présence pour le bruit du trafic aérien serait alors ignoré. Il apparaît évident que les mesures de protection contre le bruit ne peuvent être étendues à l'infini, mais doivent pouvoir être adaptées à la situation dans les conditions données et uniquement dans un cadre délimité fixé par le Conseil fédéral. Il convient également de souligner que les expositions élevées au bruit du trafic aérien ne sont constatées que dans des zones très délimitées. Les groupes de population particulièrement sensibles au bruit ont dès lors la possibilité de les éviter, à condition que les acheteurs et les locataires soient informés avec toute la transparence requise au sujet de l'exposition (pré-)existante au bruit. Pour cela, les zones concernées doivent apparaître clairement sur les plans sectoriels ainsi que dans les règlements d'exploitation élaborés sur cette base (ou dans les plans directeurs / d'affectation qui doivent être coordonnés avec ces plans sectoriels).

Les groupes de population particulièrement sensibles au bruit ont la possibilité d'éviter le bruit du trafic aérien (sans avoir à déménager à l'autre bout du pays). Cela étant admis, il semble justifié de prévoir, dans les zones où il existe un intérêt prépondérant en faveur du développement de l'urbanisation vers l'intérieur malgré une exposition au bruit du trafic aérien, une réglementation situationnelle des valeurs limites de bruit. La sensibilité au bruit d'une zone à bâtir s'évalue au regard du degré de sensibilité (art. 43 OPB). Dans les zones exposées au bruit du trafic aérien, où le bruit ne peut pratiquement pas être limité à la source, il paraît absurde d'opérer une différenciation de la sensibilité entre les zones d'habitation pure (DS II) et les zones mixtes (DS III), puisque l'affectation à l'habitat est autorisée dans ces deux types de zones. Il existe une relation personnelle entre l'habitat et son environnement local (proximité avec le lieu de travail, proximité des commerces, offre culturelle, écoles, transports publics, etc.), qui induit un usage hétérogène de ces zones, où la protection contre le bruit ne peut pas être évaluée au moyen de critères de mesure homogènes. Les critères de mesure doivent être adaptés à chaque environnement considéré. En fonction de l'environnement, l'habitat peut tolérer différents niveaux de bruit. Dans les zones mixtes, par exemple, le niveau de bruit toléré est plus élevé que dans les zones résidentielles pures. Suivant ce principe, on ne peut pas imposer dans les zones où l'on souhaite développer l'urbanisation des exigences plus élevées en termes d'affectation à l'habitat que ce qui est déjà aujourd'hui, dans d'autres cas, considéré comme adéquat ou tolérable. Il est à tout le moins indiqué de réfléchir à un ajustement plus fin des valeurs limites de bruit dans le cadre de la réglementation spéciale à mettre en œuvre, sur la base d'une pesée complète des intérêts en présence.

Art. 24, al. 3

Il ressort des explications concernant l'art. 24, al. 3, let. c (p. 66 ss) que les réflexions à mener dans le cadre de la planification concernent les espaces routiers ainsi que les voies d'accès et de livraison. Cela devient problématique lorsque les plans d'affectation prévoient des mesures d'aménagement visant la réduction d'une exposition au bruit émanant d'installations de transport de la Confédération. Le développement local ou régional de l'urbanisation ne doit pas empêcher des infrastructures de transport concessionnaires, comme les aéroports nationaux, de continuer à accomplir la mission qui leur est confiée. L'assainissement de telles installations doit être réglementé dans les différentes lois sectorielles (LA, LCdF, etc.) ainsi que dans la législation sur la protection de l'environnement. Pour exclure tout malentendu à cet égard, la notion d'«infrastructures destinées au trafic» à l'art. 24, al. 3, let. c doit être précisée et complétée par «routier».

Dans la présente proposition de modification, l'introduction à l'art. 22, al. 4 de la notion de «valeurs limites de bruit spécifiques» est proposée pour les zones excessivement exposées au bruit du trafic aérien dans lesquelles il existe un intérêt accru au développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. En conséquence, ces valeurs limites de bruit spécifiques doivent également s'appliquer lors du classement en zone à bâtir ou de l'augmentation du degré d'utilisation. Le classement en zone à bâtir ou l'augmentation du degré d'utilisation doivent être décidés en premier lieu sur la base des valeurs limites de bruit spécifiques, car les possibilités de mesures d'amélioration de la qualité de l'habitat selon l'art. 24, al. 3, let. c restent limitées. Si les valeurs limites spécifiques sont dépassées, il faut renoncer à un classement en zone à bâtir ou à une augmentation du degré d'utilisation, sans quoi on créerait une constructibilité factice des zones concernées, qui ne pourrait se concrétiser. Inversement, en cas d'interdiction de construction, les mandataires responsables pourraient être confrontés à des demandes d'indemnisation pour expropriation matérielle.

Contact:

Stefan Tschudin

Membre du comité d'Aerosuisse / COO Flughafen Zürich AG

stefan.tschudin@zurich-airport.com