



Référence : N025-0932

Modification de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41)

Flexibilisation des mesures préventives en matière d'aménagement du territoire en rapport avec le bruit aérien

Rapport explicatif relatif au projet

2.10.2014

Table des matières

1.	Introduction	2
2	Mesures préventives en matière d'aménagement du territoire pour lutter contre le bruit aérien	2
2.1	Situation actuelle	2
2.2	Conflit entre le développement urbain et la protection contre le bruit à proximité des aéroports	3
2.3	Solution proposée pour la flexibilisation de la prévention en matière d'aménagement du territoire	3
2.4	Conformité au droit de la nouvelle réglementation	4
2.5	Aspects économiques	5
3	Commentaire de l'article 31a OPB (nouveau)	6

1. Introduction

La loi sur la protection de l'environnement (LPE) et l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) ont pour but de protéger la population contre le bruit nuisible ou incommodant. Cette protection a été concrétisée notamment par le principe de prévention et par les valeurs limites d'exposition au bruit, dont il existe trois types :

- les valeurs limites d'immissions (VLI), qui marquent le seuil de nuisance ou d'inconfort ;
- les valeurs de planification (VP), qui se situent en dessous des VLI et représentent un niveau de bruit qui n'est que peu gênant ;
- les valeurs d'alarme (VA), qui se situent au-dessus des VLI et indiquent qu'il est urgent de prendre des mesures de protection contre le bruit.

D'une part, les valeurs limites doivent être respectées par les installations fixes telles que les infrastructures du trafic, les industries ou les stands de tir ; d'autre part, elles servent à la prévention en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, il faut que soient respectées les VP lors de la délimitation et de l'équipement de nouvelles zones à bâtir et les VLI lors de la construction de bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit sur des terrains exposés à des émissions sonores. Le bruit du trafic aérien est généralement émis dans les airs et des restrictions des opérations de vol pour réduire les émissions seraient disproportionnées. De ce fait, de grands périmètres situés autour de l'aéroport de Zurich ne peuvent pas actuellement être délimités en zones à bâtir ni équipés.

La présente révision de l'OPB a dès lors pour but de concrétiser les exigences en matière de protection contre le bruit aérien en rapport avec l'aménagement du territoire afin qu'un développement urbain approprié devienne possible, tout en assurant la protection de la population requise par la loi. Les nouvelles dispositions ne concernent que les nouveaux bâtiments (y compris unités d'habitation nouvelles ou notablement modifiées).

2 Mesures préventives en matière d'aménagement du territoire pour lutter contre le bruit aérien

2.1 Situation actuelle

Dans les secteurs où la pollution sonore due au trafic aérien est supérieure à la VP, il est permis de délimiter de nouvelles zones à bâtir destinées à des bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit uniquement si la VP peut être respectée grâce à des mesures de planification, d'aménagement ou de construction (art. 29 OPB). Si la VP est dépassée, il est interdit d'équiper une zone à bâtir déjà délimitée, à moins que des mesures de ce genre ne permettent de respecter la VP. L'autorité d'exécution peut autoriser des dérogations pour de petites parties de ces zones. Les permis de construire pour des bâtiments nouveaux à usage sensible au bruit (p. ex. logements ou bureaux) ne peuvent être délivrés que si la situation en matière de bruit permet d'assurer des conditions de vie et de travail satisfaisantes. C'est pourquoi l'OPB précise que les nouvelles constructions comprenant des locaux à usage sensible au bruit ne sont autorisées que si la VLI n'est pas dépassée (art. 31, al. 1, OPB). Si la VLI n'est pas respectée, un permis de construire peut être délivré à titre exceptionnel si des intérêts prépondérants justifient la construction du bâtiment ; dans ce cas, les éléments extérieurs de la construction devront répondre à des exigences accrues en matière d'insonorisation (art. 31, al. 2, et art. 32, al. 2, OPB). L'examen de cette question requiert une pesée des intérêts dans chaque cas particulier, ainsi que l'assentiment de l'autorité cantonale. Lorsque le dépassement des VLI est important, surtout si les immissions sont supérieures à la VA, l'intérêt prépondérant à construire un immeuble d'habitation devrait être difficilement justifiable. Dans ce cas, c'est la protection qui présente l'intérêt prépondérant.

2.2 Conflit entre le développement urbain et la protection contre le bruit à proximité des aéroports

En raison du bruit affectant de grands espaces autour de l'aéroport de Zurich et, dans une moindre mesure, aux alentours d'autres aéroports ou aérodromes, il y a des restrictions à la délimitation et à l'équipement de zones à bâtir et à la construction de bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit. Cette réalité va à l'encontre de la volonté des communes concernées de se développer malgré le bruit des avions et de promouvoir l'urbanisation vers l'intérieur. Concrètement, ces communes souhaitent densifier l'habitat existant en rénovant et valorisant des zones d'habitation, et souhaitent aussi autoriser la délimitation, l'équipement et la construction de zones qui ne sont affectées que par un dépassement des valeurs limites nocturnes (VP, VLI), à savoir entre 22 et 24 heures.

2.3 Solution proposée pour la flexibilisation de la prévention en matière d'aménagement du territoire

Un groupe de travail mixte, Confédération et canton de Zurich, s'est penché sur le problème ces dernières années et a proposé plusieurs solutions pour résoudre ce conflit et optimiser l'actuelle réglementation visant à protéger la population contre le bruit dans le contexte du développement urbain. Il a ensuite élaboré une proposition visant à rendre la prévention plus flexible en matière d'aménagement du territoire pour lutter contre le bruit aérien. Ce projet prévoit la possibilité, sous certaines conditions, de construire de nouveaux bâtiments (c.-à-d. des unités d'habitation neuves ou notablement modifiées) dans des secteurs exposés au bruit des avions entre 22 et 24 heures. Au nombre de ces conditions, il y a en particulier l'exigence que le règlement d'exploitation de l'aéroport concerné ne prévoit pas d'opérations de vol entre 24 et 6 heures, ce qui est actuellement le cas en Suisse et donc aussi à l'aéroport de Zurich. Pour pouvoir construire, les éléments extérieurs et les éléments de séparation doivent respecter les exigences accrues de la norme SIA 181¹, afin de protéger les bâtiments de manière adéquate contre le bruit extérieur et intérieur. En outre, les locaux qui peuvent être utilisés comme chambres à coucher doivent remplir les critères suivants :

- disposer d'une fenêtre qui se ferme automatiquement aux heures de trafic aérien et puisse s'ouvrir automatiquement dès que le trafic cesse ;
- être construits de manière à garantir un climat adéquat².

Cette flexibilisation ne porte que sur les bâtiments nouveaux (y compris les unités d'habitation neuves ou notablement modifiées), où des mesures de construction peuvent être prises sans problème pour satisfaire aux conditions susmentionnées. S'agissant de la pollution phonique, elle se limite à la plage entre 22 et 24 heures, pendant laquelle la majorité de la population se trouve à l'intérieur des bâtiments pratiquement tout au long de l'année ; en conséquence, les critères énoncés ci-dessus garantissent une protection adéquate. La nouvelle réglementation concerne uniquement le bruit du trafic aérien, car la condition susmentionnée d'absence de bruit au cœur de la nuit (24 à 6 heures) n'est remplie que dans le cas de trafic aérien. Par ailleurs, cet assouplissement n'est justifiable que si les niveaux de bruit sont inférieurs à la VA. Si ce dernier critère n'est pas rempli, il n'est plus possible d'exclure des nuisances mineures en dépit du respect des prescriptions pertinentes en matière d'isolation phonique.

Des études menées par le Zentrum für Integrale Gebäudetechnik de l'Université de Lucerne ont montré que le maintien du confort thermique constituait un problème surtout en été à cause de la surchauffe survenant lorsque les fenêtres sont fermées. Afin de garantir une température agréable et une bonne qualité de l'air, les services cantonaux spécialisés peuvent émettre des prescriptions en conséquence. L'OFEV se réserve toutefois le droit d'édicter si nécessaire des recommandations relatives à cette thématique.

¹ Protection contre le bruit dans le bâtiment. Norme 181 de la Société suisse des ingénieurs et des architectes.

² Le climat des locaux se définit par la température, l'humidité relative, la vitesse de l'air, le rayonnement calorifique et la qualité de l'air.

Grâce à ces mesures, la flexibilisation de la prévention en matière d'aménagement du territoire est défendable du point de vue de la santé, vu que la majorité des personnes se trouvent à l'intérieur des bâtiments durant la nuit. Cependant, des sondages représentatifs révèlent qu'un grand nombre de personnes dorment la fenêtre ouverte ou entrouverte, en été principalement mais aussi le reste de l'année. Autrement dit, les modes de construction modernes avec des façades fermées, lorsqu'elles sont couplées avec l'obligation de garder les fenêtres closes, ne permettent pas à la population de dormir dans les conditions qu'elle choisirait spontanément. Pour que l'intervention dans les habitudes de sommeil naturelles soit supportable, il faut que les fenêtres puissent rester ouvertes pendant une partie de la nuit au moins, sans que le sommeil soit perturbé par le bruit des avions. Vu les critères de protection énoncés dans la LPE, l'assouplissement n'est par conséquent défendable que s'il n'y a pas d'opérations de vol entre 24 et 6 heures et que les fenêtres peuvent alors être ouvertes. Pour que les habitants ne doivent pas se lever après l'arrêt du trafic aérien pour ouvrir les fenêtres, il faut prévoir qu'elles s'ouvrent automatiquement dans les pièces à usage sensible au bruit pouvant servir de chambres à coucher. Aux heures où elles doivent rester fermées en raison du trafic aérien, il faut que le confort thermique et la qualité de l'air soient garantis par les équipements techniques des bâtiments.

2.4 Conformité au droit de la nouvelle réglementation

Conformité aux exigences de la LPE en matière d'aménagement du territoire

La LPE et l'OPB formulent des exigences concernant la délimitation et l'équipement de zones à bâtir ainsi que l'octroi de permis de construire dans des secteurs affectés par le bruit. Dans le cas de la délimitation et de l'équipement, la VP doit être respectée, mais des exceptions sont possibles pour l'équipement de petites parties d'une zone à bâtir. Un permis de construire n'est délivré pour un terrain exposé au bruit que si la VLI n'est pas du tout dépassée. Là aussi, des dérogations sont admises, à condition que l'édification du bâtiment présente un intérêt prépondérant et que l'autorité cantonale donne son assentiment (art. 22 et 24 LPE ; art. 29 – 31 OPB).

La réglementation proposée dans le nouvel art. 31a OPB ne constitue pas une dérogation aux art. 22 et 24 LPE. Cela requerrait une base légale suffisante dans la loi, laquelle n'existe pas, spécialement pour ce qui est des exigences relatives à la délimitation de zones à bâtir formulées à l'art. 24 LPE. Ce nouvel article de l'OPB vient en revanche concrétiser le niveau de protection visé par la LPE, plus précisément le respect de la VP ou de la VLI. Les dispositions portent en effet sur des conditions qui, si elles sont remplies, permettent de présumer que les personnes concernées sont suffisamment protégées. Le Conseil fédéral est habilité, en vertu de l'art. 39 LPE, à édicter de telles prescriptions d'exécution. Il agit donc conformément au principe de légalité, tant qu'il émet des dispositions d'exécution qui n'ont pas caractère de loi, mais qui précisent des dispositions légales.

Conformité au critère de protection de la LPE

En vertu de l'art. 15 LPE, les VLI pour le bruit et les vibrations doivent être fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas sensiblement la population dans son bien-être. Les VP sont inférieures aux VLI (art. 23 LPE). Les VP sont utilisées pour la prévention du bruit, mais ne concrétisent toutefois pas, en corrélation avec l'art. 24 LPE, le principe de causalité (pollueur-payeur) énoncé à l'art. 1, al. 2, et à l'art. 11, al. 2, LPE, vu qu'elles se rapportent à la délimitation et à l'équipement de zones à bâtir, et non pas à la limitation des émissions d'installations bruyantes. Elles déterminent bien plus les exigences minimales nécessaires pour une protection à titre préventif contre les immissions au sens de l'art. 3, al. 3, LAT, qui stipule que les territoires réservés à l'habitat doivent être préservés autant que possible des atteintes nuisibles ou incommodes telles que le bruit (message relatif à la LPE, commentaire de l'art. 21, p. 792, FF 1979 III 741). Les VP peuvent être considérées comme des valeurs cibles pour un niveau de bruit qui ne cause pas de nuisance, ou tout au plus une gêne négligeable (Christoph Zäch/Robert Wolf, dans : Kommentar zum USG, note 10 ad art. 23). Le Tribunal fédéral (TF) a donné une description analogue du degré de protection assuré par les VP en rapport avec les bruits dits quotidiens. D'après la jurisprudence du TF, les VP sont respectées lorsque le bruit est au plus peu

gênant. Etant donné que les VP correspondent à un degré de protection supérieur aux VLI, la nouvelle réglementation de l'art. 31a OPB doit garantir ce même niveau de protection.

Le nouvel art. 31a OPB part du principe que les personnes touchées seront gênées tout au plus de façon minimale dans leur bien-être par les immissions de bruit causées entre 22 et 24 heures par des aéroports civils où circulent de grands avions³, pour autant que soient remplies les conditions spécifiques énoncées pour le trafic aérien (pas d'opérations de vol ordinaires entre 24 et 6 heures) et pour les locaux à usage sensible au bruit dans les nouveaux bâtiments (protection contre le bruit selon la norme SIA 181, fenêtres avec ouverture et fermeture automatiques, climat des locaux). C'est pourquoi les critères susmentionnés fixés à l'art. 31a OPB sont censés garantir le niveau de protection exigé par la LPE. Il est par conséquent permis d'affirmer que la nouvelle réglementation prévue à l'art. 31a OPB est conforme aux art. 22 et 24 LPE.

Conformité à la loi sur l'aménagement du territoire

Le but premier de la loi sur l'aménagement du territoire est d'assurer une utilisation mesurée du sol (art. 1 LAT). La densification de l'espace bâti en fait partie. La nouvelle réglementation de l'art. 31a OPB permet justement de la réaliser, pour autant que les conditions requises soient remplies.

L'art. 3, al. 3, let. b, LAT précise que les territoires réservés à l'habitat doivent être aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée, et que ces territoires doivent autant que possible être préservés des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations. Cette disposition s'inscrit dans les principes de planification, c'est-à-dire dans un catalogue des critères d'appréciation, qui ne sont pas absolus et n'exigent donc pas un comportement donné qu'il conviendrait de prouver lorsque certaines conditions sont réunies. Ces principes reflètent de simples impératifs d'aménagement dont il faut tenir compte dans les limites du droit en vigueur en tant qu'un des éléments parmi d'autres permettant de prendre une décision, et qu'il faut faire valoir le mieux possible dans la pesée des intérêts. Pris dans leur ensemble, ces principes ne forment pas un système dénué de contradictions et ne peuvent dès lors pas toujours être tous appliqués pareillement. Les conflits entre les différents principes à prendre en compte dans le cas particulier doivent être résolus par la pesée des intérêts (Pierre Tschannen, dans : Commentaire de la LAT, notes 9 et 15 ad art. 3). Le nouvel art. 31a OPB n'y change rien. Même si les exigences formulées dans cette disposition sont remplies, il n'en découle pas un droit légal à la délimitation et à l'équipement d'une zone à bâtir. Le résultat de la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire reste par conséquent primordial pour déterminer si un secteur se prête comme zone à bâtir et donc à la construction. La nouvelle réglementation est dès lors conforme aux principes de planification de la LAT.

2.5 Aspects économiques

Les critères décrits plus haut engendrent certes une légère augmentation des coûts de construction, qui sont à la charge du propriétaire foncier. Cette différence est toutefois supportable en regard du bénéfice supplémentaire résultant de l'utilisation de terrains à construire additionnels. Etant donné que les valeurs limites sont considérées comme respectées selon la nouvelle réglementation, toute prétention à des fenêtres antibruit, des dédommagements ou des paiements compensatoires est exclue.

Dans le cas d'une modification ultérieure du règlement d'exploitation qui entraînerait un dépassement des VLI, le droit à d'éventuels dédommagements obéirait au système d'indemnisation en vigueur à ce moment-là. Il pourrait en découler des frais supplémentaires pour les exploitants des aéroports ou pour la collectivité qui auraient ordonné des mesures limitant la propriété, par exemple le déclassement de biens-fonds. Il ne faut pas s'attendre à des frais supplémentaires pour la Confédération.

Les bâtiments existants où les valeurs limites d'exposition sont dépassées ne sont pas concernés par la flexibilisation des mesures préventives en matière d'aménagement du territoire. Les fenêtres

³ Selon l'annexe 5, ch. 1, al. 4, OPB, les grands avions sont les aéronefs dont la masse maximale au décollage est supérieure à 8618 kg.

antibruit qui seraient payées en vertu du droit sur la protection contre le bruit actuellement en vigueur restent à la charge du responsable (pollueur).

3 Commentaire de l'article 31a OPB (nouveau)

L'art. 31a, al. 1, OPB vient concrétiser le niveau de protection visé par la LPE pour ce qui est du respect des VP et des VLI selon l'annexe 5 OPB pour les aéroports où circulent de grands avions et dont le règlement d'exploitation ne prévoit aucune opération de vol entre 24 et 6 heures.

Il fixe en outre, pour ce qui est de la construction de nouveaux bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit, les critères requis pour protéger la santé contre une exposition à un bruit excessif. Concrètement, il est question de l'isolation acoustique et des conditions climatiques, ainsi que de l'installation de fenêtres à ouverture et fermeture automatiques dans les pièces (à usage sensible au bruit) qui peuvent servir de chambres à coucher. Pour l'exigence climatique, l'OFEV peut recommander aux autorités d'exécution de prescrire des mesures tenant compte des normes techniques pertinentes.

L'al. 2 de l'art. 31a vise à garantir que les conditions énoncées à l'al. 1, let. b et c, pour la délimitation et l'équipement de zones à bâtir soient bel et bien respectées lors de la construction. A cet effet, l'autorité compétente est tenue de veiller à ce que, dans le cadre de ces procédures, les exigences selon l'al. 1, let. b et c, soient fixées de manière contraignante pour les propriétaires fonciers. Dans le cas de la délimitation de nouvelles zones à bâtir, il est impératif d'arrêter ces critères dans les plans d'affectation, par exemple en définissant, au moyen d'un périmètre superposé (code 69 selon les « Modèles de géodonnées minimaux. Domaine des plans d'affectation », du 12.12.2011⁴, p. 23), quels secteurs tombent sous le coup de l'art. 31a OPB. Dans le cas de l'équipement de zones déjà délimitées, l'obligation des propriétaires fonciers concernés peut être arrêtée dans une décision.

⁴ Voir documentation, à télécharger sur le site <http://www.are.admin.ch> > Services > Modèles de géodonnées minimaux > Plans d'affectation > Documentation sur les modèles.