

N° 50

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Ernest CARTIGNY tendant à modifier l'article L.112-16 du code de la construction et de l'habitation pour ce qui concerne les nuisances dues à certaines activités,

Par M. Bernard LAURENT,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, président ; Charles de Cuttoli, François Giaccobi, Germain Authie, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, Claude Pradille, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Berard, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Camille Cabana, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Michel Rufin, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille, Alex Turk, André Vallet.

Voir le numéro :
Sénat : 260 (1991-1992).

Environnement.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 6 |
| I. LES RÈGLES RESTRICTIVES DE CONSTRUCTION AUTOUR DES AÉRODROMES | 6 |
| A. LES CONSTRUCTIONS DANS LES ZONES DÉFINIES PAR UN PLAN D'EXPOSITION AU BRUIT | 6 |
| 1. Objet et contenu du plan d'exposition au bruit | 6 |
| <i>a) Objet du plan d'exposition au bruit</i> | 6 |
| <i>b) Contenu du plan d'exposition au bruit</i> | 7 |
| 2. Les effets du plan d'exposition au bruit | 8 |
| <i>a) A l'égard des documents d'urbanisme</i> | 8 |
| <i>b) A l'égard des constructions</i> | 9 |
| B. LES CONSTRUCTIONS SUR LES TERRAINS GREVÉS DE SERVITUDES AÉRONAUTIQUES | 11 |
| 1. Objet des servitudes aéronautiques | 11 |
| 2. Effets des servitudes aéronautiques | 12 |
| II. LA PROPOSITION DE LOI : UNE CLARIFICATION DU RÉGIME DE RÉPARATION DES DOMMAGES CAUSÉS PAR DES NUISANCES AÉRONAUTIQUES | 13 |
| A. LE RÉGIME APPLICABLE | 13 |
| 1. La responsabilité de l'exploitant d'aéronefs | 13 |
| 2. Exonération totale ou partielle en cas de faute de la victime | 14 |
| 3. Recours de la compagnie d'aviation contre l'aéroport | 15 |

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| B. L'EXTENSION AUX NUISANCES AÉRONAUTIQUES DE L'EXONÉRATION LÉGALE DE RESPONSABILITÉ PRÉVUE POUR LES NUISANCES CAUSÉES PAR DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES | 15 |
| 1. Le régime d'exonération légale de responsabilité applicable aux nuisances agricoles, industrielles, artisanales ou commerciales | 16 |
| <i>a) La réparation des troubles de voisinage</i> | 16 |
| <i>b) L'exonération légale de responsabilité en cas de préexistence de certains troubles anormaux</i> | 17 |
| 2. L'application de la règle de la pré-occupation aux nuisances aéronautiques | 18 |
| III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION DES LOIS | 18 |
| A. UNE EXTENSION SOUHAITABLE DE L'EXONÉRATION LÉGALE AUX ACTIVITÉS AÉRONAUTIQUES | 18 |
| B. LA PRISE EN COMPTE NÉCESSAIRE D'AUTRES ACTIVITÉS D'INTÉRÊT SOCIAL | 20 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 23 |
| <i>- Article unique - Exonération légale de responsabilité</i> | 23 |
| TABLEAU COMPARATIF | 29 |
| CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS - Proposition de loi tendant à modifier l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation pour ce qui concerne les nuisances dues à certaines activités | 31 |

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi présentée par notre excellent collègue M. Ernest Cartigny tend à rendre applicables aux nuisances causées par les aérodromes les dispositions du code de la construction et de l'habitation qui écartent le droit à réparation des occupants d'un local subissant des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales ou commerciales, lorsque ces personnes se sont installées postérieurement à l'existence de ces activités.

Elle peut ainsi apporter une clarification utile à un régime de responsabilité donnant lieu à un contentieux important, notamment de la part de riverains des aérodromes qui demandent réparation bien que s'étant installés à proximité d'une source de nuisances dont ils connaissaient l'existence.

Elle doit, en outre, être replacée dans le contexte d'un renforcement, envisagé par un tout récent projet de loi, des aides aux riverains des grands aérodromes afin d'atténuer les nuisances sonores.

Avant de présenter le régime de responsabilité applicable aux nuisances aéronautiques et le dispositif de la proposition de loi, il est utile de rappeler les règles très restrictives qui régissent la construction autour des aérodromes.

I. LES RÈGLES RESTRICTIVES DE CONSTRUCTION AUTOUR DES AÉRODROMES

Les possibilités de construire autour des aérodromes sont limitées, d'une part, dans certaines zones définies par un plan d'exposition au bruit et, d'autre part, sur les terrains grevés de servitudes aéronautiques.

A. LES CONSTRUCTIONS DANS LES ZONES DÉFINIES PAR UN PLAN D'EXPOSITION AU BRUIT

1. Objet et contenu du plan d'exposition au bruit

a) Objet du plan d'exposition au bruit

Le plan d'exposition au bruit (P.E.B.) d'un aérodrome constitue le document d'application de la réglementation prévue par les articles L. 147-1 et suivants du code de l'urbanisme, dont l'objectif est d'éviter que de nouvelles populations viennent s'installer dans les zones de bruit des aérodromes.

Ces dispositions du code de l'urbanisme ont été créées par la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985. Elle ont été précisées par un décret n° 87-340 du 21 mai 1987 (articles R. 147-1 à R. 147-11 du code de l'urbanisme).

Elles sont applicables autour des aérodromes classés selon le code de l'aviation civile en catégories A, B et C, ainsi qu'autour des aérodromes civils ou militaires figurant sur une liste établie par un arrêté interministériel.

La décision d'établir un P.E.B. est normalement prise par le préfet.

Après des études préalables, le projet de P.E.B. est soumis pour avis aux maires des communes concernées et, s'il y a lieu, aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents, qui disposent de deux mois pour faire connaître leur avis.

Le préfet saisit ensuite une commission consultative de l'environnement, qui est composée de représentants des associations

de riverains de l'aérodrome, des usagers et des personnels de l'aérodrome, du gestionnaire de l'aérodrome, des communes concernées par le bruit de l'aérodrome et des administrations intéressées. Cette commission dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître son avis.

Le projet de P.E.B., éventuellement modifié pour prendre en considération les avis exprimés, est alors soumis à enquête publique.

Une fois cette enquête publique achevée, le P.E.B., éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de celle-ci, est approuvé par arrêté du préfet ou, si plusieurs départements sont intéressés par arrêté conjoint des préfets desdits départements.

Le préfet notifie aux maires des communes concernées et, le cas échéant, aux présidents des établissements de coopération intercommunale compétents, copie de l'arrêté et du P.E.B. approuvé.

L'arrêté et le P.E.B. sont tenus à la disposition du public à la mairie de chacune des communes concernées, le cas échéant, aux sièges des établissements intercommunaux compétents, ainsi qu'à la préfecture.

b) Contenu du plan d'exposition au bruit

Le P.E.B. comprend un rapport de présentation et des documents graphiques.

Le *rapport de présentation* permet d'expliquer et de justifier devant les collectivités locales et les populations concernées des contraintes, souvent mal acceptées, qui peuvent avoir des conséquences sur des projets communaux, notamment pour l'extension de zones urbanisées, voire contrarier des opérations engagées notamment en ce qui concerne les équipements publics.

Le rapport de présentation doit donc exposer clairement les conséquences du développement des fonctions de l'aérodrome, en ce qui concerne le niveau de la gêne due au bruit des aéronefs, pour les territoires concernés.

Les *documents graphiques* sont établis à l'échelle du 1/25 000 et font apparaître le tracé des limites des zones de bruit en rappelant les valeurs d'indices retenues pour l'établissement de ces zones.

Ces zones sont définies à partir des prévisions de développement de l'activité aérienne, de l'extension prévisible des infrastructures et des procédures de circulation aérienne, des zones diversement exposées au bruit engendré par les aéronefs.

Elles sont classées en zones de bruit fort, dites A et B, et zone de bruit modéré, dite C, calculées en fonction de valeurs d'indices évaluant la gêne due au bruit des aéronefs.

2. Les effets du plan d'exposition au bruit

a) A l'égard des documents d'urbanisme

Les schémas directeurs, les schémas de secteur, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec le P.E.B. (article L. 147-1, alinéa 2 du code de l'urbanisme).

S'agissant, en premier lieu, des *schémas directeurs et des schémas de secteur*, les orientations et les zones préférentielles qu'ils déterminent doivent être conformes aux prescriptions du P.E.B.

A cet effet, le rapport de présentation du P.E.B. comprend des informations sur le phénomène de bruit et son évolution probable. Les documents graphiques figurent approximativement les zones affectées par les nuisances de bruit.

S'agissant, en second lieu, des *plans d'occupation des sols (POS)*, le P.E.B. doit être obligatoirement inscrit dans son annexe. Le P.O.S. peut proposer d'affecter les zones soumises au bruit à l'accueil d'équipements publics ou privés peu sensibles au bruit et peu susceptibles d'entraîner le développement de quartiers d'habitation : stations d'épuration, zones de dépôts, zones industrielles, cimetières, ... Ces équipements doivent être compatibles avec les servitudes aéronautiques ou radioélectriques de l'aérodrome.

S'agissant, enfin, des *plans d'aménagement de zone (P.A.Z.)*, qui sont assimilés aux P.O.S., ces documents doivent également être compatibles avec le P.E.B.

Les zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) d'habitations ne peuvent être admises en zones de bruit, y compris en zone C. En revanche, les Z.A.C. d'activités peuvent y être accueillies, dans la mesure où elles répondent aux exigences de la loi et où les activités en

cause sont à la fois peu sensibles au bruit et non susceptibles de générer un développement de l'habitat.

Le défaut de prise en compte du P.E.B. peut entraîner la suppression de l'opposabilité du P.O.S. rendu public ou approuvé ou du schéma directeur approuvé (articles L. 123-3-2 et L. 122-1-3 a du code de l'urbanisme).

b) A l'égard des constructions

Dans les zones définies par le P.E.B., l'extension de l'urbanisation et la création ou l'extension d'équipements publics sont interdites lorsqu'elles conduisent à exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances de bruit.

L'article L. 147-5 du code de l'urbanisme prohibe ainsi les constructions à usage d'habitation dans ces zones à l'exception :

- de celles qui sont nécessaires à l'activité aéronautique ou liées à celles-ci ;

- dans les zones B et C et dans les secteurs déjà urbanisés situées en zone A, des logements de fonction nécessaires aux activités industrielles ou commerciales admises dans la zone et des constructions directement liées ou nécessaires à l'activité aéronautique ou liées à celles-ci ;

- dans les zones B et C et dans les secteurs déjà urbanisés situés en zone A, des logements de fonction nécessaires aux activités industrielles ou commerciales admises dans la zone et des constructions directement liées ou nécessaires à l'activité agricole ;

- en zone C, des constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics dès lors qu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances.

Sont ainsi visées les maisons individuelles d'habitation, ce qui exclut les immeubles collectifs quelle qu'en soit l'importance, les parcs résidentiels de loisirs ou toute forme d'opération groupée telle que lotissement ou association foncière urbaine.

Les opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi que l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes,

ne peuvent être admises que lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances.

Elles peuvent, en outre, être admises dans les secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics de la zone C lorsqu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances.

Dans les zones A et B, les équipements publics ou collectifs ne sont admis que lorsqu'ils sont nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes.

L'article L. 147-1, troisième alinéa du code de l'urbanisme rend opposables les dispositions particulières du même code relatives aux zones de bruit des aérodromes (articles L. 147-1 à L. 147-6) à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, affouillements ou exhaussement des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées.

S'il existe un P.O.S. rendu public ou approuvé, c'est sur la base de ce document compatible avec les prescriptions d'urbanisme relatives aux zones de bruit des aérodromes que la demande d'autorisation d'utilisation du sol est appréciée.

Si le P.O.S. est incompatible avec ces prescriptions, l'autorisation ne peut être légalement délivrée.

S'il n'existe pas de P.O.S. opposable mais si le P.O.S. est prescrit, il peut être sursis à statuer en raison du P.E.B., sur les demandes d'autorisation d'utilisation du sol (article L. 123-5 du code de l'urbanisme).

En l'absence de P.O.S. prescrit, ce sont les règles générales de l'urbanisme et les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols qui sont applicables. L'article L. 147-5, qui interdit les constructions à usage d'habitation dans les zones de bruit, est alors directement applicable.

Toutes les constructions qui sont autorisées dans les zones de bruit, conformément aux dispositions de l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme, doivent en outre faire l'objet de *mesures d'isolation acoustique*.

Le certificat d'urbanisme doit signaler l'existence de la zone de bruit et l'obligation de respecter les règles d'isolation acoustique (article L. 147-6 du code de l'urbanisme).

Le décret n° 73-193 du 13 février 1973 avait institué une *taxe parafiscale* en vue d'atténuer les nuisances subies par les riverains des aéroports d'Orly et Roissy-en-France. Mais cette taxe a cessé d'être perçue à compter de 1984.

Le projet de loi n° 35 (1992-1993) relatif à la lutte contre le bruit, tend à instituer une nouvelle taxe qui serait due par les exploitants d'aéronefs et serait destinée à aider les riverains des principaux aéroports dont les nuisances sont les plus importantes compte tenu du nombre de vols.

B. LES CONSTRUCTIONS SUR LES TERRAINS GREVÉS DE SERVITUDES AÉRONAUTIQUES

1. Objet des servitudes aéronautiques

Ces servitudes comprennent les *servitudes aéronautiques de dégagement* et les *servitudes aéronautiques de balisage*.

En premier lieu, les *servitudes aéronautiques de dégagement* entraînent l'interdiction de créer ou l'obligation de supprimer les obstacles susceptibles de constituer un danger pour la circulation aérienne ou nuisibles au fonctionnement des dispositifs de sécurité établis dans l'intérêt de la navigation aérienne.

Pour chaque aéroport et installation intéressant la navigation aérienne, un plan des servitudes de dégagement est établi.

Ce plan fait l'objet d'une enquête publique puis est soumis à une commission centrale constituée pour donner son avis sur les servitudes aéronautiques. Il est approuvé et rendu exécutoire par décret en Conseil d'Etat, ou par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile lorsque les conclusions du rapport d'enquête, les avis des services et des collectivités publiques intéressées sont favorables.

Les servitudes définies au plan grèvent les fonds intéressés à compter de la publication du décret ou de l'arrêté.

En second lieu, les *servitudes aéronautiques de balisage* confèrent à l'administration ou aux personnes privées chargées du balisage, pour la réalisation de celui-ci, des droits d'appui, de passage, d'abattage d'arbres, d'ébranchage ainsi que le droit d'installer des dispositifs sur les murs extérieurs et les toitures.

A ces servitudes de dégagement et de balisage, s'ajoutent des limitations à l'établissement, à l'extérieur des zones grevées de servitudes de dégagement, d'installations qui, en raison de leur hauteur, pourraient constituer des obstacles à la navigation aérienne ainsi que des servitudes radioélectriques de protection des installations de navigation et d'atterrissage.

2. Effets des servitudes aéronautiques

Dans les zones grevées de *servitudes de dégagement*, le permis de construire *ne peut être délivré* que si les constructions projetées sont *conformes* au plan de dégagement ou aux mesures de sauvegarde qui peuvent être prises en cas d'urgence.

En outre, une autorisation doit être sollicitée auprès de l'ingénieur en chef du service des bases aériennes compétent, pour l'établissement de plantations, remblais et autres obstacles.

Lorsque les *servitudes de dégagement* impliquent une modification des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain, une convention peut être passée entre les propriétaires intéressés et le représentant du ministre. Elle détermine notamment une indemnité pour les dommages et frais de déménagement causés par l'exécution des travaux et, le cas échéant, une indemnité compensatrice des autres éléments du dommage causé par la modification apportée à la situation des lieux.

Pour les *servitudes de balisage*, les indemnités qui peuvent être dues aux propriétaires des biens grevés sont fixées soit par accord amiable soit par le tribunal d'instance du lieu de la situation des biens grevés.

Les infractions aux dispositions réglementaires concernant les servitudes aéronautiques de dégagement et de balisage sont punies d'une amende de 500 à 20 000 francs et, en cas de récidive de 1 000 à 40 000 francs et d'un emprisonnement de dix jours à trois mois ou de l'une de ces deux peines seulement (article L. 281-1 du code de l'aviation civile).

*

* *

La possibilité de construire autour des aérodromes est donc sérieusement réglementée dans un sens très restrictif.

L'existence de ces limitations ne manque pas d'influer sur le régime de responsabilité applicable aux dommages causés à des bâtiments par les nuisances aéronautiques, que la présente proposition de loi tend à préciser.

II. LA PROPOSITION DE LOI : UNE CLARIFICATION DU RÉGIME DE RÉPARATION DES DOMMAGES CAUSÉS PAR DES NUISANCES AÉRONAUTIQUES

Le régime de réparation des dommages causés par des nuisances aéronautiques est fixé par le code de l'aviation civile. La proposition de loi n'en modifie pas l'économie générale mais le précise en lui étendant une exonération légale de responsabilité, prévue par le code de la construction et de l'habitation, au bénéfice de certaines activités.

A. LE RÉGIME APPLICABLE

1. La responsabilité de l'exploitant d'aéronefs

L'article L. 141-2 du code de l'aviation civile établit le principe de la responsabilité délictuelle de l'exploitant pour les dommages causés par son aéronef.

Il dispose, en effet, dans son premier alinéa que *«l'exploitant d'un aéronef est responsable de plein droit des dommages causés par les évolutions de l'aéronef ou les objets qui s'en détacheraient aux personnes et aux biens situés à la surface.»*

La Cour de cassation estime qu'il y a *évolution* de l'appareil non seulement lorsque l'appareil est en vol, se pose ou décolle mais dès qu'il est *«en mouvement sans l'intervention d'une force extérieure»* (Cour de cassation, deuxième chambre civile, 6 janvier 1955).

Les dommages causés par le *bruit* des avions et les *bangs supersoniques* sont des dommages causés à la surface par les évolutions de l'appareil. L'exploitant doit donc en répondre sur le fondement de l'article L. 141-2 précité.

Néanmoins, les divers exploitants ne sont pas tenus *in solidum* de tout le bruit qu'ils causent ensemble. Le juge doit déterminer ce qui est imputable à chaque compagnie (Cour de cassation, deuxième chambre civile, 20 juillet 1988).

Lorsque le dommage n'est pas causé à la surface, c'est l'article 1384 alinéa premier du code civil relatif à la responsabilité du gardien de la chose qui s'applique.

2. Exonération totale ou partielle en cas de faute de la victime

L'article L. 141-2 précité, dérogeant ainsi avec le droit commun de la responsabilité, ne prévoit qu'une seule cause d'exonération : la *faute* de la victime.

En conséquence, ni la preuve d'un événement de force majeure, ni celle du fait d'un tiers ne sont libératoires.

Cependant, la jurisprudence entend de manière assez large la faute de la victime.

Elle considère en particulier comme une *imprévoyance fautive* l'installation à proximité d'une zone d'implantation d'un aéroport (Cour de cassation, 2ème chambre civile, 8 mai 1968).

Ainsi, dans deux jugements en date du 10 juillet 1991, qui concernaient des riverains de l'aéroport d'Orly, le tribunal de grande instance de Paris a écarté pour cette raison le droit à réparation d'un certain nombre d'entre eux.

Le tribunal relève, dans un cas, qu'*«une acquisition ou une construction postérieure à une date où les nuisances encourues ne pouvaient plus être ignorées, constitue une imprévoyance fautive»* et, dans l'autre, que *«l'installation de toute personne à proximité d'une zone d'implantation d'un aéroport dont le trafic doit entraîner à l'évidence des nuisances constitue une imprévoyance fautive, dès lors que la réalisation et la localisation de cet aéroport sont notoirement connues (...).»*

Dans les deux cas, le tribunal considère que le «*risque ainsi pris en connaissance de cause interdit toute indemnisation des dommages liés aux nuisances*».

3. Recours de la compagnie d'aviation contre l'aéroport

Le Conseil d'Etat reconnaît à la compagnie d'aviation un recours contre l'aéroport qui lui-même n'est autorisé à se retourner contre l'Etat que si celui-ci a commis une *faute lourde* dans l'exercice du contrôle ou s'il a pris une *décision illégale* (Conseil d'Etat, 6 février 1987, Compagnie nationale Air France).

Dans l'espèce précitée, la compagnie Air France demandait à la juridiction administrative de condamner l'aéroport de Paris à lui verser une somme représentant l'indemnité qu'elle-même avait dû verser à une commune en exécution d'un arrêt de la Cour d'appel de Paris, pour réparer les dommages subis par cette commune en raison du bruit causé par les avions de la compagnie aux abords de l'aérodrome d'Orly.

Pour accueillir la demande, le Conseil d'Etat relève que *l'implantation et le fonctionnement normal de l'aéroport de Paris sont la cause directe et certaine des troubles de voisinage subis par la commune.*

B. L'EXTENSION AUX NUISANCES AÉRONAUTIQUES DE L'EXONÉRATION LÉGALE DE RESPONSABILITÉ PRÉVUE POUR LES NUISANCES CAUSÉES PAR DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

La présente proposition de loi tend à établir de manière claire que les dommages causés par les activités d'un aérodrome ne sauraient donner lieu à réparation au profit de ceux qui se sont installés dans le voisinage postérieurement à l'existence de ces activités. Elle étend, à cet effet, aux activités aéronautiques, l'exonération légale déjà prévue pour d'autres activités économiques, par l'article L 112-16 du code de la construction et de l'habitation.

1. Le régime d'exonération légale de responsabilité applicable aux nuisances agricoles, industrielles, artisanales ou commerciales

Cette exonération légale constitue une exception au régime général de réparation des troubles de voisinage dont il convient de rappeler les traits essentiels.

a) La réparation des troubles de voisinage

La réparation des troubles de voisinage constitue une construction prétorienne de la jurisprudence qui en a admis très tôt le principe.

Par troubles de voisinage, on entend les dommages qui causent à un voisin une gêne excédant les inconvénients normaux de voisinage et qui entraînent la responsabilité de leur auteur, même sans faute de sa part, dès lors qu'ils sont anormaux.

Les cas les plus fréquents sont les bruits excessifs, les odeurs insupportables, la privation de lumière ou d'ensoleillement ou encore le préjudice causé à un bâtiment à proximité d'un autre immeuble.

Après avoir recherché la source de cette responsabilité dans la responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle (articles 1382 et suivants du code civil), la jurisprudence s'est orientée vers l'autonomie de l'action pour trouble de voisinage.

Le trouble de voisinage existe dès qu'il présente un caractère d'*anormalité*, appréciée par la jurisprudence *in concreto* dans chaque cas d'espèce.

Cependant, les tribunaux peuvent se référer à certains paramètres techniques ou sociologiques permettant d'évaluer le franchissement du seuil d'*anormalité*.

Ainsi, en matière de bruits excessifs, les tribunaux se réfèrent fréquemment à des quotas réglementaires fixant les maxima supportables pour les isolations phoniques.

Les tribunaux statuent souverainement sur le mode de réparation des troubles de voisinage. Ils peuvent ordonner soit la réparation en nature, c'est-à-dire la suppression du trouble, par exemple l'interdiction d'exercer une profession bruyante dans une

propriété, soit le paiement de dommages-intérêts en fonction de la dépréciation de la valeur du bien.

La condamnation à faire cesser le trouble est fréquemment assortie d'une astreinte calculée par jour de retard.

b) L'exonération légale de responsabilité en cas de préexistence de certains troubles anormaux

La jurisprudence juge en principe irrecevable l'auteur du trouble à se défendre en invoquant une installation antérieure à celle de la victime.

Cette position est justifiée par le fait qu'admettre le premier occupant à fixer l'habitude d'un lieu et à déterminer en conséquence ce qui y est normal ou anormal reviendrait à consacrer l'institution d'une quasi-servitude d'urbanisme par son propre bénéficiaire alors que, selon l'article 691 du Code civil, les servitudes ne peuvent s'établir que *par titre*.

Néanmoins, l'application sans restriction de cette théorie, par ailleurs parfaitement justifiée, ne manquerait pas d'avoir des conséquences très négatives pour l'accomplissement de certaines activités économiques dont l'existence est connue de ceux qui s'installent à leur proximité.

C'est pourquoi, le législateur, par la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme puis par la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole, a été amené à consacrer la théorie de la pré-occupation individuelle en ce qui concerne les nuisances causées par les activités agricoles, industrielles, artisanales ou commerciales.

L'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation, dont la rédaction est issue de la loi du 4 juillet 1980 précitée, prévoit, en conséquence, que *«les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales ou commerciales n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant (...).»*

Il exige néanmoins que les activités en question *«s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur»* et qu'elles se soient *«poursuivies dans les mêmes conditions»*.

2. L'application de la règle de la pré-occupation aux nuisances aéronautiques

La présente proposition de loi tend à étendre aux dommages causés par des activités aéronautiques, les dispositions précitées du code de la construction et de l'habitation.

Elle se fonde, à cet effet, sur la considération qu'en ne visant pas les activités aéronautiques, l'article L. 112-16 précité laisse ouverte la possibilité de conflits pour les riverains des aérodromes.

Or, la présence d'un terrain d'aviation, quelle que soit sa taille, ne peut passer inaperçu et ne peut, en conséquence, être ignorée pour quiconque et notamment par celui qui installe un local à proximité.

Le droit à réparation pour les nuisances causées par des activités aéronautiques devrait donc être écarté dès lors que l'installation du local ayant subi des dommages du fait de ces activités aurait été faite postérieurement à l'existence de l'aérodrome.

Néanmoins, comme le prévoit déjà l'article L. 112-16 précité, le droit à réparation ne pourrait être écarté que dans la mesure où l'installation en cause ne connaîtrait pas d'extension substantielle. Les activités concernées devraient donc avoir été poursuivies dans les mêmes conditions.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

A. UNE EXTENSION SOUHAITABLE DE L'EXONÉRATION LÉGALE AUX ACTIVITÉS AÉRONAUTIQUES

Votre commission des Lois s'est interrogée sur l'opportunité de compléter la liste des activités pouvant bénéficier de l'exonération légale.

D'une part, l'énumération de l'article L. 112-16 précité permettant déjà de couvrir bon nombre d'activités, il convient d'éviter le risque d'une généralisation de l'exonération de responsabilité.

D'autre part, une extension excessive de cette exonération pourrait favoriser le développement du contentieux pour les activités qui ne seraient pas visées par l'article L. 112-16 précité.

La commission des Lois a néanmoins considéré qu'il était possible de prendre en compte de nouvelles activités, au titre de l'exonération légale, dès lors que cette extension était conforme à l'esprit de l'article L. 112-16 précité. Tel est le cas des activités aéronautiques qui constitue l'objet limité de la présente proposition de loi.

En effet, les dispositions de l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation ont été motivées par la nécessité de faire prévaloir certains intérêts sociaux et économiques sur des principes traditionnels de notre droit qui doivent nécessairement s'adapter aux transformations profondes des activités économiques et sociales à l'époque contemporaine.

Certes, la jurisprudence relative aux troubles du voisinage répond à l'objectif tout à fait essentiel de maintenir un équilibre nécessaire dans les relations entre voisins. Elle répare, en conséquence, à juste titre, le préjudice excédant les inconvénients normaux de voisinage pour épargner à la victime la charge exclusive de l'activité de son voisin.

L'antériorité de l'exploitation de l'auteur du trouble n'est pas prise en compte par les tribunaux, afin d'éviter qu'un propriétaire ne grève le fonds environnant d'une véritable servitude et n'en diminue ainsi l'usage du seul fait qu'il est le premier occupant.

Mais il appartient au législateur de faire en sorte que ces principes ne constituent, par une application excessive, une entrave au développement des activités économiques et sociales.

Les considérations qui avaient fondé l'exonération légale de responsabilité prévue en 1976 puis 1980 pour les activités agricoles, industrielles, artisanales et commerciales peuvent être appliquées de la même façon aux activités aéronautiques.

Votre rapporteur a, en effet, présenté les dispositions très détaillées qui tendent à déterminer les zones exposées au bruit autour des principaux aérodromes et à limiter, en conséquence, les constructions dans ces zones dès lors que ces constructions nouvelles subiraient les nuisances sonores entraînées par les activités des aérodromes.

Des efforts ont, par ailleurs, été entrepris pour les constructions existantes, afin de prévenir les effets néfastes du bruit des aérodromes, notamment par des insonorisations.

Un récent projet de loi, ainsi qu'il a été rappelé, tend à renforcer le dispositif existant en instituant une taxe destinée à aider les riverains des principaux aérodromes.

Mais comme l'admet la jurisprudence, le fait de s'installer près d'un aérodrome doit être considéré comme une imprévoyance fautive.

Dès lors que la victime des nuisances avait les moyens de connaître l'existence de l'aérodrome, il y a lieu de considérer qu'en s'installant aux abords de celui-ci, elle s'expose volontairement à subir le dommage dont elle demande réparation.

La présente proposition de loi consacre donc à juste titre cette jurisprudence et permet de clarifier utilement le régime de responsabilité applicable aux nuisances subies par les riverains des aérodromes.

Votre commission des Lois vous suggère néanmoins d'en préciser le dispositif afin de prendre en compte certains aménagements du régime d'exonération légale utilement réalisés par la loi du 4 juillet 1980 précitée.

B. LA PRISE EN COMPTE NÉCESSAIRE D'AUTRES ACTIVITÉS D'INTÉRÊT SOCIAL

Le régime exonératoire de l'article L. 112-16 précité doit, en outre, être étendu à des activités d'intérêt social qui, si elles ne sont pas prises en compte par le dispositif actuel, répondent néanmoins à l'objectif qui a motivé la mise en oeuvre de celui-ci.

Votre commission des Lois vous propose, en conséquence, de compléter la présente proposition de loi, afin que le régime exonératoire soit également applicable aux infrastructures routières ainsi qu'aux activités touristiques, culturelles et sportives.

Une autoroute, une salle polyvalente ou encore un terrain de sport peuvent certes entraîner certains désagréments pour le voisinage.

Des personnes établies près d'une autoroute ou d'une route connaissant un fort trafic, en subissent nécessairement certains désagréments.

De même, un voisin peut se plaindre du bruit excessif occasionné par l'utilisation d'une salle polyvalente qui sert de salle de fêtes ou de réception et accueille, en outre, des manifestations sportives ou culturelles.

Les communes sont fréquemment confrontées à de telles difficultés.

Néanmoins, l'installation à côté de sites destinés à de telles activités emporte l'acceptation de ces inconvénients, au demeurant limités par les efforts entrepris, notamment par les communes, afin de préserver l'environnement.

Il apparaît donc justifié que le droit à réparation soit écarté, dans les mêmes conditions, pour les nuisances commises par ces activités.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose, en conséquence, d'adopter la présente proposition de loi dans les conclusions qu'elle vous soumet.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

Exonération légale de responsabilité

Cet article unique a pour objet de modifier l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation, afin d'étendre aux nuisances aéronautiques le régime d'exonération légale de responsabilité dont bénéficient certaines activités.

La jurisprudence, qui a développé les critères des troubles de voisinage, ne prend traditionnellement pas en compte l'antériorité de l'exploitation de l'auteur du trouble pour le décharger de sa responsabilité à l'égard d'un voisin installé après lui.

Cette position jurisprudentielle se justifie par la considération qu'un propriétaire ne saurait grever les fonds environnants d'une véritable servitude qui en diminuerait l'usage du seul fait qu'il est le premier occupant.

Le législateur a cependant été amené à aménager cette règle, afin qu'elle ne mette pas en cause certaines activités économiques et sociales qui peuvent certes causer certaines nuisances dans le voisinage mais dont l'existence connue de tous permet normalement d'éviter qu'en s'installant à leur proximité, certaines personnes en subissent les conséquences néfastes.

Tel est l'objet de l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que *«les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales ou commerciales, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les*

occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et que celles-ci sont poursuivies dans les mêmes conditions».

Cette disposition avait tout d'abord été introduite dans le code de l'urbanisme (article L. 421-9) par la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976.

La loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 l'a réintroduite au code de la construction et de l'habitation en assimilant, en outre à la situation du premier propriétaire du bâtiment, celle de l'acquéreur ou du locataire.

Le critère pris en compte pour déterminer si l'installation du bâtiment qui a subi des dommages a précédé les activités les ayant provoqués est la demande de *permis de construire* ; sont assimilés au permis de construire *l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail*.

En conséquence, l'acquéreur ou le locataire ne pourrait obtenir la réparation que le propriétaire ayant construit le bâtiment soit n'aurait pas obtenu soit aurait omis de demander.

Cependant, l'article L. 112-16 précité précise que ce droit à réparation n'est écarté que si les activités en cause ont été exercées *en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires*.

Ainsi, la Cour de cassation a eu l'occasion de considérer que, bien qu'installé avant la réalisation d'un lotissement, un éleveur qui n'exerçait pas son activité en conformité avec les dispositions réglementaires en vigueur, ne remplissait pas les conditions requises pour bénéficier du droit d'antériorité et devait donc être déclaré responsable des troubles anormaux de voisinage qu'il occasionnait (Cour de cassation, 2e chambre civile, 12 janvier 1983).

Par ailleurs, l'article L. 112-16 précité exige que les activités qui causent des nuisances aient été poursuivies *dans les mêmes conditions*.

Ainsi, la Cour de cassation a estimé que l'antériorité de l'installation d'une entreprise de transport et de garage ne pouvait être prise en considération dès lors qu'il était établi que, depuis cette installation, les bruits avaient augmenté (Cour de cassation, 2e chambre civile, 11 juillet 1988).

De même, l'adjonction d'une porcherie à un petit élevage préexistant augmente les troubles après l'installation du voisin qui doit donc obtenir réparation (Cour de cassation, chambre civile, 7 novembre 1990).

Les nuisances provenant d'une activité commerciale, en l'espèce un supermarché, peuvent également être l'objet d'une action en responsabilité dès lors que les conditions d'exploitation de cette activité sont nouvelles et postérieures à la construction d'un pavillon voisin (Cour d'appel de Paris, 26 avril 1983).

Les dommages causés par des activités aéronautiques sont actuellement réparés sur le fondement de l'article L. 141-2 du code de l'aviation civile qui dispose que *«l'exploitant d'un aéronef est responsable de plein droit des dommages causés par les évolutions de l'aéronef ou les objets qui s'en détacheraient aux personnes et aux biens situés en surface (...)»*.

Cependant, le même article précise que la *faute* de la victime peut atténuer ou écarter la responsabilité qu'il édicte.

La jurisprudence a considéré que la victime s'exposait volontairement à subir le dommage dont elle demandait la réparation dès lors que les nuisances encourues ne pouvaient être ignorées lors de la construction ou l'acquisition du bâtiment.

Le présent article permet donc de consacrer sans ambiguité cette jurisprudence, en assimilant les activités aéronautiques aux activités économiques qui bénéficient de l'exonération de responsabilité prévue par l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation.

Cette assimilation est justifiée dans la mesure où les motivations ci-dessus exposées, qui ont présidé à l'édition d'une exonération légale pour les activités économiques, peuvent être pleinement appliquées aux activités des aérodromes.

Même si l'exonération est déjà reconnue par la jurisprudence sur le fondement de l'article L. 141-2 du code de l'aviation civile, son affirmation expresse dans la loi permet de clarifier le régime applicable en la matière et de supprimer ainsi les contentieux inutiles.

L'inscription à l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation de cette exonération concernant les activités aéronautiques permet en outre d'assurer une cohérence souhaitable du régime des exonérations légales.

Par ailleurs, si la rédaction actuelle de l'article L. 112-16 permet déjà de prendre en compte les aérodromes ayant une activité commerciale, elle ne couvre néanmoins pas la situation des clubs d'aviation. Il est donc nécessaire de viser expressément les activités aéronautiques.

Cependant, le présent article ne retient pas les aménagements de cette disposition tels qu'ils ont été réalisés par la loi du 4 janvier 1980 à savoir : la condition que les activités aient été exercées conformément aux dispositions législatives ou réglementaires ; l'assimilation au permis de construire de l'acte authentique constatant l'aliénation et de la prise de bail.

Ces aménagements ayant utilement précisé l'article L. 112-16 précité et ayant fait l'objet d'une jurisprudence, votre commission vous propose de les maintenir et de modifier la rédaction proposée en conséquence.

* *

*

Par ailleurs, votre commission vous propose de compléter cet article L. 112-16, afin de faire bénéficier, dans les mêmes conditions, de l'exonération légale de responsabilité les *infrastructures routières* ainsi que les activités *touristiques, culturelles ou sportives*.

Concernant les infrastructures routières, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que les voisins d'une autoroute qui en subissent les nuisances n'ont pas droit à réparation si l'ouvrage existait au moment où ils ont acquis l'habitation, dès lors qu'il n'est pas établi que l'aggravation des nuisances est due à un nouvel aménagement de l'ouvrage ni qu'elle a excédé les inconvénients normaux auxquels sont exposés les riverains des autoroutes (Conseil d'Etat, 26 mai 1989, époux Lesage).

De même, des installations telles que les salles polyvalentes ou les terrains de sport, peuvent entraîner des nuisances qui causent des dommages à leur voisinage.

Néanmoins, les personnes qui s'installent à leur proximité sont en mesure d'avoir connaissance de l'existence des activités exercées dans ces infrastructures et des nuisances qui peuvent en résulter.

La jurisprudence a ainsi eu l'occasion de préciser que les voisins d'un ouvrage public ne pouvaient réclamer réparation si l'ouvrage existait au moment où ils ont acquis leur habitation (Conseil d'Etat, 30 octobre 1981, Morin).

Il paraît donc souhaitable que les activités touristiques, culturelles et sportives, dont l'intérêt social n'est pas à démontrer, puissent être préservées d'actions en responsabilité dans les mêmes conditions que les activités déjà visées par l'article L. 112-16 précité et que les activités aéronautiques.

Une telle extension permettra de réduire les difficultés auxquelles sont fréquemment confrontées les communes.

On relèvera par ailleurs que le développement du dispositif de prévention du bruit devrait permettre de réduire les risques de contentieux.

* * *

*

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article unique ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur | Texte de la proposition de loi | Conclusions de la commission |
|---|--|--|
| <p>Code de la construction et de l'habitation</p> | <p>Article unique</p> | <p>Article unique</p> |
| <p><i>Art. L. 112-16.-</i> Les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales ou commerciales, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions.</p> | <p>L'article 112-16 du code de la construction et de l'habitation est rédigé comme suit :</p> | <p>L'article L. 112-16...</p> |
| | <p><i>«Art. L. 112-16.-</i> Les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé postérieurement à l'existence des activités les occasionnant et que celles-ci sont poursuivies dans les mêmes conditions.</p> | <p>...suit :</p> |
| | | <p><i>«Art. L. 112-16.- ...</i></p> |
| | | <p>... commerciales, aéronautiques ou routières, n'entraînent ...</p> |
| | | <p>... demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement ...</p> |
| | | <p>... occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions.</p> |
| | | <p><i>«Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables dans les mêmes conditions aux dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités touristiques, culturelles ou sportives.»</i></p> |

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Proposition de loi tendant à modifier l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation pour ce qui concerne les nuisances dues à certaines activités

Article unique

L'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation est rédigé comme suit :

« Art. L. 112-16 - Les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales, aéronautiques ou routières, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions.

« Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables dans les mêmes conditions aux dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités touristiques, culturelles ou sportives. »