

Nantes, 28 septembre 2018 Les rendez-vous du club décibel villes

Pour une meilleure gestion des bruits de voisinage



« **Lutte contre les bruits de voisinage : les pouvoirs de police du maire, sous le contrôle du juge administratif** »

L'article qui suit correspond à l'intervention de Maître Christophe SANSON, Avocat au Barreau des Hauts-de-Seine lors de la conférence organisée, le 25 septembre 2018, à Nantes par le Centre d'Information sur le Bruit en collaboration avec la Ville de Nantes et la Ville de Rennes.

Introduction

Les communes sont en première ligne face au bruit.

Elles sont concernées par toutes les sources de bruit : transports aériens, transports terrestres, activités et voisinage.

Elles interviennent pour mettre en œuvre les quatre principales méthodes de lutte contre le bruit : prévention, protection, réparation et répression.

Il ne s'agira pas ici d'envisager toutes ces actions et tous les régimes juridiques correspondant. Il y faudrait plusieurs conférences.

Il s'agira seulement évoquer ici les pouvoirs de police du maire (**I**) en envisageant tout d'abord ces pouvoirs dans leur dimension de police générale (**A**), puis dans leur dimension de police spéciale (**B**).

On soulignera ensuite les cas dans lesquels (**II**), les communes peuvent être condamnées pour carence fautive dans l'exercice d'un pouvoir de police en matière de bruit (**A**). On terminera par le cas particulier des lieux musicaux appartenant aux communes (**B**).

I. Les pouvoirs de police du maire dans la lutte contre le bruit

A. Le pouvoir de police générale

1) La mise en œuvre de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales

Aux termes de l'article L. 2212-2, 2° du Code général des collectivités territoriales, le maire dispose d'un pouvoir de police générale lui permettant de lutter contre les nuisances sonores.

Il peut ainsi « 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'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles 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 même dans les communes à police étatisée, dans lesquelles la lutte contre les bruits de voisinage relève toujours de la compétence du maire.

Le rôle de prévention du maire permet de mettre en place une réglementation locale, destinée à limiter la prolifération des bruits, dans le temps et dans l'espace.

La notion de tranquillité publique est entendue de façon assez large.

En effet, elle comprend aussi bien les nuisances sonores sur la voie publique et dans les lieux publics, qu'elles soient générées par des activités autorisées ou des événements accidentels, que le maintien

du bon ordre aux endroits où ont lieu des rassemblements d'hommes tels que foires, marchés, concerts, jeux, etc.

La restriction légale des conditions d'exercice de certaines activités

En application de ces dispositions, le maire peut restreindre les conditions d'exercice de certaines activités, par exemple en :

- interdisant des travaux de chantiers ou de construction (Cass, 3ème civ., 10 mars 1993, S.C.I. Espadon c. M. Malet et autres, n° 447D, pourvoi n° 90-19.405/B : en l'espèce, le maire d'une commune balnéaire avait interdit, sur toute l'étendue de la commune, entre le 1er juillet et le 31 août, les travaux de construction) ;
- limitant l'utilisation de tondeuses à gazon (C.E., 2 juill. 1997, M. Bricq, n°161 369 : à propos du maire de Villiers-Adam qui 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) ;
- organisant la pratique de loisirs comme l'aéromodélisme sur le territoire de sa commune 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 moteurs des aéromodèles » (C.E., 8 mars 1993, Cne des Molières, R. , tables, p. 655, Revue de droit aérien et spatial, n° 3, juill.-sept. 1993, concl. S. Lasvignes, J.C.P., éd. gén. 1993, n° 22157, note M. Lascombe et X. Vandendriessche) ;
- imposant des aménagements préalables au fonctionnement de l'activité (T.A. de Besançon, 22 sept.1994, S.A.R.L. Pitchoun c. Cne d'Audincourt : ouverture d'un bar soumise à des aménagements) ;
- fixant des horaires d'ouverture (C.E., 20 déc. 1995, Cne de Ville-sur-Illon, c. Hyonne, Juris-Data n°144143 : à propos d'une discothèque). Un maire peut ainsi réglementer la vente dans une boulangerie-croissanterie en interdisant l'exercice de cette activité entre 22 heures et 6 heures du matin, afin « de lutter contre le bruit provoqué par l'afflux des clients au cours de la nuit » (C.E., 7 juill. 1993, M. Cazorla, R., tables, p. 631), ou restreindre les horaires d'ouverture d'un magasin, malgré les efforts du commerçant pour limiter les nuisances sonores (C.E., 21 janv. 1994, Cne de Dammarie-les-lys, n° 120043 : à propos d'un magasin situé près d'une station-service, lieu de rixes et de violences fréquentes ; CAA Versailles, 25 mai 2010, les salles du Moulin Basset c. Cne de Saint-Denis, n° 09VE01280 : à propos de la fixation des horaires de fermeture de salles de réception ; CAA Marseille, 28 nov. 2014, SARL Antibes Land c. Cne d'Antibes, n°13MA00026 : à propos d'un arrêté prescrivant la fermeture du parc d'attractions « Antibes Land », au plus tard à 23 heures 30, tous les jours de la semaine).

Le cas des activités soumises à autorisation

En vertu de son pouvoir de police générale, le maire a en outre la possibilité de délivrer ou de refuser les autorisations nécessaires à une activité. Ainsi, est-il compétent pour :

- retirer l'autorisation d'occupation du domaine public accordée à un commerce ambulancier de restauration rapide, « en raison du bruit nocturne, des odeurs et des débris 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) ;
- interdire l'organisation d'un bal public, en raison des troubles intervenus lors de bals précédents (C.E., 28 oct. 1983, Cne de Louroux-Beconnais R., p. 4110, n° 106) ;
- prescrire 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) ;
- subordonner l'autorisation de réaliser des travaux au respect de plages horaires déterminées (CAA, Bordeaux, 16 mai 2006, Association Moto Club du Poitou c. Cne de Buxerolles, n° 03BX01069).

2) Les limites imposées au maire dans l'exercice de son pouvoir réglementaire

Le maire ne peut cependant réglementer les activités à l'origine de nuisances sonores de manière ni générale, ni absolue. Son pouvoir trouve ses limites d'une part dans le respect des libertés publiques et d'autre part dans le respect des compétences respectives des autorités intervenant en la matière.

a. – Limites dues au respect des libertés publiques

Un arrêté municipal ne doit jamais aboutir à la disparition d'une liberté publique. Les interdictions - même celles destinées à lutter contre le bruit - ne peuvent en effet, dans un état libéral, n'avoir de caractère ni général, ni absolu. Les dispositions prises ne peuvent par conséquent porter atteinte à une liberté publique que dans des limites indiquées par le juge administratif.

Atteintes admissibles

Lors de la mise en œuvre de la réglementation visant à lutter contre les nuisances sonores, le juge a validé le fait qu'un maire :

- interdise l'utilisation d'appareils d'aéromodélisme pour l'ensemble de sa commune, la période étant limitée dans la semaine et dans l'année (C.E., 8 mars 1993, Cne de Molières, préc.) ; ou la vente de nuit (C.E., 7 juill. 1993, Cazorla, préc.) ;
- fixe les horaires d'ouverture, par exemple d'une discothèque (C.E., 20 déc. 1995, Cne de Ville-sur-Illon, n° 144143 : en l'espèce, le maire avait ordonné la fermeture à 2 heures du matin) ou d'un parc d'attraction (C.A.A. Marseille, 28 nov. 2014, SARL Antibes Land c. Cne d'Antibes, préc.).

Atteintes excessives

En revanche, le juge administratif ne peut admettre la validité d'arrêtés pris par un maire portant atteinte, de manière excessive, à une liberté publique. Ainsi, en a-t-il été décidé à propos d'interdictions totales concernant par exemple :

- une activité musicale en zone piétonnière (C.E., 4 mai 1984, Guez, R., p.164) ;
- l'utilisation de pétards et de feux d'artifice dans tous les lieux publics (T.A. de Rouen, 23 nov. 1994, n° 94-790) ;
- une activité de commerce ambulant (C.E., 11 déc. 1995, Ville d'Annecy, n° 67115) ;
- une interdiction de la circulation, dans certains secteurs d'une commune et pendant une période déterminée de la journée, de tous les véhicules deux-roues à moteur (C.A.A. Bordeaux, 19 déc. 2006, Préfet de la Gironde c. Cne de Bourg, n° 04BX01276), « la commune n'établissant pas l'existence d'un trouble à l'ordre public, spécifique au quartier considéré, tel qu'il ait été de nature à justifier l'adoption de l'arrêté contesté qui, s'il [était] limité aux seules heures nocturnes, [visait] indistinctement tous les utilisateurs de véhicules motorisés à deux roues, à l'exception des riverains, et [s'appliquait] donc également aux usagers faisant un usage normal de ces voies de circulation » ;
- une interdiction de la circulation des véhicules sonorisés, à toute heure du jour ou de la nuit, sans limitation de durée (C.E., 3 mai 2007, Cne de Saint-Leu, n° 305203) ;
- une interdiction de propagande électorale à l'aide de hauts parleurs attachés à des véhicules, à toute heure du jour (C.E., 11 juin 2012, Cne de l'Etang Salé, n° 360024).

b. – Limites dues au respect des compétences respectives des autorités intervenant en la matière

Le maire ne peut intervenir que dans les cas où les textes lui donnent compétence.

Limites des compétences du maire pour assurer la mise en œuvre de normes édictées par l'État

Le maire n'a pas compétence pour assurer la mise en œuvre de normes édictées par l'État, celles-ci se suffisant à elles-mêmes. En effet, s'il peut prendre des dispositions réglementaires plus sévères que les normes édictées, il ne peut en revanche, prendre des arrêtés tendant à la simple application de ces normes (C.E., 29 déc. 1995, Ville de Nancy, n°111704 : à propos de l'article L. 1421-4 du Code de la santé publique qui précise : « Sous réserve des compétences reconnues aux autorités municipales, le contrôle administratif et technique des règles d'hygiène relève de la compétence de l'État qui en détermine les modalités et en assure l'organisation et le financement »).

Compétences de principe du préfet

Le maire partage son rôle de garant de la tranquillité publique dans le domaine des nuisances sonores avec le préfet du département. Ce dernier détient certaines compétences de police spéciale comme celles des débits de boisson, de la circulation aérienne, des voies de circulation et des homologations délivrées dans le domaine sportif. Le maire ne doit pas, par conséquent, empiéter sur les pouvoirs du préfet. Lors d'un litige, le juge administratif pourra, pour annuler un arrêté municipal, soulever d'office le moyen tiré de l'incompétence de l'autorité qui a pris la décision, puisqu'il s'agit d'un moyen d'ordre public.

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 par ailleurs compléter les arrêtés préfectoraux en matière de bruit, en renforçant les prescriptions, à la lumière de circonstances locales particulières (C.A.A. Marseille, 20 déc. 2010, Corbière c. Cne de Saint Tropez, n° 09MA03494).

Communes à police étatisée

L'article L. 2214-4 du Code général des collectivités publiques déclare que : « le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage ».

Ainsi, a été considéré comme illégal, l'arrêté d'un maire fixant les horaires d'ouverture d'un établissement situé dans une commune à police étatisée, dès lors que l'arrêté en question avait été pris pour maintenir l'ordre public (compétence du préfet), et non pour lutter contre les bruits de voisinage (compétence du maire) (C.E., 20 déc. 1995, Cne de Bourg-en-Bresse, n°145908 ; C.E., 29 déc. 1995,

Cne de la Baule, n° 123691 ; C.E., 30 déc. 2014, Cne du Kremlin-Bicêtre c. Société Frères M'Sallem de Gastronomie (SFMG), n° 384056).

B. Les pouvoirs de police spéciale

Pour lutter efficacement contre les bruits de voisinage, le maire ne dispose pas seulement des pouvoirs de police générale issus du Code général des collectivités territoriales et relatifs à l'ordre public. Il peut mettre en œuvre d'autres compétences. Ces pouvoirs de police spéciale coexistent avec les pouvoirs de police administrative générale.

1) Les pouvoirs issus du Code de la santé publique

Certaines dispositions du Code de la Santé publique donnent compétence au maire en matière de lutte contre le bruit. Ce Code prévoit en effet que Sans préjudice de l'application de législations spéciales et des pouvoirs reconnus aux autorités locales, des décrets en Conseil d'Etat [...] fixent les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière :

- [...]
- de lutte contre les nuisances sonores et la pollution atmosphérique

Quant à l'article L. 1311-2 de ce Code, il dispose que : « les décrets mentionnés à l'article L. 1311-1 [du Code de la santé publique] peuvent être complétés par des arrêtés du représentant de l'État dans le département ou par des arrêtés du maire ayant pour objet d'édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans le département ou la commune ».

Le règlement sanitaire départemental, pris sur la base de l'article L. 1311-1 du Code de la Santé publique, comporte un certain nombre de prescriptions à caractère général s'imposant à toutes les activités polluantes du département.

Ce texte peut, par conséquent, contenir des dispositions antibruit permettant par exemple au maire de :

- réglementer l'usage des appareils sonores. Ainsi a-t-il été jugé que la période d'usage des canons à oiseaux (C.E., 10 mai 1996, Germain, n° 122696) prévue par le règlement sanitaire départemental pouvait être arrêtée par le maire ;
- en sens inverse, a été annulé un arrêté pris par un maire méconnaissant les dispositions d'un règlement sanitaire départemental relatif aux bruits excessifs (à propos d'un arrêté autorisant l'utilisation d'un ball-trap les week-ends et jours fériés de 8 heures à 21 heures : C.E., 26 juin 1996, Cne de Mejannes-les-Ales, n°132043).
- De même, la Cour d'appel de Rennes a rendu une décision confirmant la condamnation pénale, pour infraction au règlement sanitaire et tapage nocturne, d'un maire qui avait négligé de prendre les mesures nécessaires pour éviter les nuisances sonores en provenance d'une salle polyvalente municipale où des manifestations diverses se déroulaient souvent très tard et troublaient la tranquillité du voisinage. La Cour d'appel a souligné, à cette occasion, qu'aucune

étude acoustique n'avait été demandée avant cette construction, alors que le bâtiment était situé en zone urbaine (C.A. Rennes, ch. corr., 11 juill. 1991, Guegan Yves, n° 1044/91). Dans le même sens, il a été jugé qu'engage sa responsabilité, la Commune dont le maire ne prend aucune mesure pour faire cesser la nuisance provoquée par l'utilisation de haut-parleurs, utilisation régie par le règlement sanitaire (C.E., 25 sept 1987, Cne de Lege-Cap-Ferret, n° 68-501). De même, a été considéré comme illégal, le permis de construire délivré par le maire et autorisant la construction d'une étable et d'un hangar de stockage ne respectant pas les distances prévues par le règlement sanitaire départemental afin de prévenir les atteintes à la tranquillité publique pour les immeubles habités par des tiers (C.A. Nancy (ch. civ. 1, 18 mars 2014, M. et Mme R. c. EARL de la Rochotte, JurisData n° 2014-012572).

Par ailleurs, l'article L. 3332-15 du Code de la santé publique, qui est venu remplacer l'article L. 62 du Code des débits de boissons (abrogé par l'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000), s'applique à des établissements pouvant générer de nombreuses nuisances et particulièrement des nuisances sonores. Un maire peut donc, en toute légalité, réduire les horaires d'ouverture d'une discothèque (C.E., 20 déc. 1995, Cne de Ville-sur-Illon, n° 144143). Quant à la réglementation des lieux diffusant de la musique amplifiée en général intervenue depuis (articles L. 571-25 à L.571-30 du Code de l'environnement), elle n'interfère en aucun cas avec le pouvoir du maire de mettre en place, en vertu de la législation relative aux débits de boissons, des mesures visant à réglementer les horaires d'ouverture et de fermeture de ces établissements.

2) Les 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. Il ne s'agit pas ici d'expliquer de quelle façon les instruments mis à la disposition des maires peuvent être utilisés mais uniquement de dresser la liste de ces instruments.

a) Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.)

Le Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.) fixe les règles générales d'occupation du sol. Il est constitué d'un zonage et d'un règlement et peut, de ce fait, délimiter les espaces spécifiques où seront implantées les structures, sources de nuisances sonores et les soumettre à une réglementation particulière. L'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme inclut ainsi dans les objectifs confiés au P.L.U la prévention des nuisances de toute nature. Ainsi, un maire a pu, sur le fondement du règlement du P.L.U. (à l'époque un P.O.S.), subordonner l'attribution d'autorisations de construire au respect de la tranquillité du voisinage (C.A.A. Bordeaux, 16 janv. 2006, Société SCI CPS, n°01BX01732).

b) Permis de construire

Le permis de construire, quant à lui, constitue une autorisation délivrée par le maire, soit en application du P.L.U., si la commune en est dotée, soit en vertu de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme, si la commune n'a pas de P.L.U., qui permet de refuser ou d'accorder le permis sous réserve de prescriptions spéciales, si les constructions en raison de leur localisation sont susceptibles d'être exposées à des nuisances dues au bruit.

La jurisprudence ne manque pas d'exemples de permis de construire dont la délivrance a été refusée ou déclarée illégale en raison de nuisances sonores. Tel est le cas, par exemple :

- de refus de délivrances de permis pour des constructions soumises au bruit, comme celui d'un permis de construire d'une maison d'habitation située à proximité immédiate d'un établissement agricole et ce, en raison de l'insalubrité publique (C.E., 12 fév. 1990, Épx Hanne c. Cne de Merignies, n° 82.057) ;
- de permis délivrés pour des constructions génératrices de bruit, d'où l'illégalité d'un permis délivré pour l'extension d'un silo de céréales à proximité d'habitations (C.E., 22 juill. 1992, Établissements Marchais, n°107373) ; voir de même à propos de l'illégalité d'un permis délivré pour une construction à usage d'élevage de volailles, construction contiguë à une maison, et pour cette raison déclarée illégale par le juge administratif (C.E., 21 juin 1993, Gouzou, n° 118811) ; ou encore à propos de l'illégalité d'un permis de construire non assorti de prescriptions propres à prévenir les atteintes à la tranquillité publique liées en l'espèce à la création de places de parking (C.A.A. Versailles, 5 mars 2015, Charara c. Cne d'Andilly, n°13VE00153).

Les campings et plus généralement le stationnement de caravanes, sont également soumis à une autorisation du maire en vertu des articles R. 443-2 à R. 443-8 du Code de l'urbanisme. En effet, ces installations peuvent constituer, par leurs emplacements et leurs fréquentations, des sources d'atteinte à la tranquillité publique.

Si ces textes restent très généraux et laissent une grande marge d'appréciation au maire, il existe néanmoins d'autres textes, beaucoup plus spécifiques, qui définissent de façon stricte, de quelle manière le maire peut intervenir grâce à ces législations, dans la lutte contre le bruit

3) Les pouvoirs issus de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat (sonneries de cloches)

Dans le domaine des sonneries de cloches, qui a donné lieu au début du siècle à de nombreuses décisions municipales, le maire peut prendre des arrêtés en vertu de l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 afin d'en réglementer l'usage. Un maire a ainsi refusé de réglementer la sonnerie des cloches le matin à 7 heures, heure de l'Angélus, dès lors que cette sonnerie ne constituait pas une menace pour l'ordre public (C.E., 11 mai 1994, Larcena, n° 137612). De même a-t-il été jugé qu'un maire pouvait refuser d'interdire la sonnerie de l'horloge de l'église la nuit, si la sonnerie n'était pas constitutive de troubles graves à la tranquillité publique (T.A. Nantes, 7 avril 1988, Baume, n° 9886) ou si la sonnerie

des cloches respecte la réglementation et le niveau sonore (C.A.A. Douai, 26 mai 2005, Cne de Ferin, préc.).

Constatant que les mesures de bruits effectuées par un organisme spécialisé aux abords de la propriété des époux X avaient fait apparaître une émergence sonore réelle de 8 dB (A) inférieure à la limite admissible de 12 dB (A), la cour administrative d'appel de Douai a considéré que les nuisances sonores engendrées par les sonneries de la cloche de l'église proche ne pouvaient être regardées comme portant atteinte à la tranquillité publique. Elle en a conclu que le maire n'avait pas commis d'erreur de droit en refusant de réduire le nombre des sonneries de la cloche (CAA Douai, 1re ch., 26 mai 2005, no 04DA00251, Cne de Ferin). La solution aurait été sans doute différente si l'émergence avait été dépassée

4) Les pouvoirs issus de l'article L. 2213-4, 2ème alinéa concernant les activités bruyantes s'exerçant sur la voie publique

L'organisation de ces spectacles est soumise à une obligation de déclaration auprès de la préfecture un mois avant la représentation. Toutefois, le maire peut, en application de l'article L. 2213-4, alinéa 1er du Code général des collectivités territoriales, interdire, par arrêté motivé, l'accès à certaines portions de voies ou certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre la tranquillité publique. De même, en vertu de ce même article (alinéa 2), il est habilité à imposer des prescriptions particulières concernant les horaires, l'accès et les niveaux sonores autorisés pour les activités s'exerçant sur la voie publique. Ainsi, un maire a pu légalement interdire l'organisation d'un festival de pop music sur le territoire de sa commune (C.E., 11 juill. 1975, Sieur Clément et Assoc. pour la défense de la culture et de la musique contemporaine, Rec. p. 426), ou la circulation sur une voie communale des véhicules à moteur dépassant dix tonnes (C.E., 10 déc. 2003, Société Tarmac-Granulats, n° 260402).

Par ailleurs, il a été jugé qu'une commune pouvait voir sa responsabilité engagée, faute pour son maire d'avoir 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).

Les feux d'artifice et pétards sont, quant à eux, réglementés par deux décrets n° 2010-455 du 4 mai 2010 et n° 2010-580 du 31 mai 2010. Au titre de ses pouvoirs de police, le maire peut autoriser ou interdire les spectacles pyrotechniques, les tirs de feux d'artifices ou la vente de pétards sur le territoire de sa commune.

Le maire du Havre avait, sur cette base, pris un arrêté interdisant la vente de pétards aux majeurs, du 1er octobre au 30 avril et aux mineurs du 1er mai au 30 septembre. Cet arrêté a été déclaré légal par le tribunal administratif de Rouen (T.A. Rouen, 23 nov. 1994, n° 94-790).

En revanche a été jugé illégal, en raison de l'atteinte à la tranquillité des zones habitées de la commune de Chessy, l'arrêté du sous-préfet de Meaux, agissant par délégation du préfet de Seine-et-Marne, autorisant le parc d'attraction de Disneyland à tirer, chaque soir, pendant un mois, des feux d'artifices (CAA Paris, 8 avril 2003, Ministère de l'Intérieur c. Cne de Chessy, n° 00PA00129).

II. La responsabilité de la commune pour carence dans l'exercice d'un pouvoir de police en matière de lutte contre le bruit

A. Une responsabilité pour faute simple

Conformément à l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, le maire a l'obligation d'assurer la tranquillité publique notamment en réprimant « les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans des lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ». En vertu de cet article, le maire devait par conséquent réprimer les atteintes à la tranquillité publique notamment les nuisances sonores occasionnées par l'activité du gymnase. Il devait, plus généralement, prévenir les bruits de voisinage l'article L. 2214-4 du Code général des collectivités territoriales mettant cette obligation à la charge des maires et ce, même dans les communes où la police est étatisée. Par conséquent, il lui incombait de prendre, par arrêté motivé, les mesures appropriées pour empêcher sur le territoire de sa commune les bruits excessifs de nature à troubler le repos et la tranquillité des habitants et d'assurer l'observation de la réglementation.

Il est en effet établi et de jurisprudence constante (CE, 25 sept. 1987, Cne de Lège-Cap-Ferret, n° 68501 ; CAA Nancy, 7 juin 2007, Cne de Montauville, n° 06NC00055 ; CAA Nantes, 25 avril 2014, M. et Mme A. D., n° 12NT00387), que la responsabilité d'une commune est susceptible d'être engagée lorsque le maire ne prend pas de mesures propres à garantir la tranquillité publique ou lorsque l'ayant fait les mesures qu'il a prises sont restées insuffisantes.

B. Le cas particulier des lieux musicaux appartenant à la Commune

Les établissements recevant du public et diffusant à titre habituel de la musique amplifiée doivent respecter la réglementation spécifique, instituée notamment aux articles R. 571-25 et suivants du code de l'environnement.

Cette réglementation prévoit :

- qu'une étude de l'impact des nuisances sonores (EINS) engendrées soit établie par l'exploitant conformément à l'article R. 571-29 du Code de l'environnement ;
- que les valeurs limites d'émergence mentionnées aux articles R. 1336-7 et R. 1336-8 du Code de la santé publique chez les riverains situés dans des bâtiments voisins de l'établissement soient respectées.

Seuls ces critères sont habituellement utilisés par le juge administratif pour déterminer si un établissement relève, ou non, de la réglementation relative aux lieux musicaux avec les conséquences juridiques qui s'y attachent, notamment l'obligation de faire réaliser une étude de l'impact des nuisances sonores.

En effet, ces critères ne sont pas pris en compte par les juridictions qui ont d'ailleurs régulièrement constaté que des salles polyvalentes (dont la vocation première ne consiste pas à diffuser de la musique amplifiée et qui ne disposent pas nécessairement d'installations sonores fixes) pouvaient être

considérées comme des établissements diffusant à titre habituel de la musique amplifiée (CAA Douai, 2 fév. 2012, M. Et me P. A., n° 11DA00112 ; CAA Douai, 8 décembre 2011, Cne de Daours, n° 11DA00148).

Dans une espèce récente (TA Melun, 28 juin 2017, M. et Mme L. (req. n° 15XXXX), aucune des deux obligations prévues par la réglementation et visées ci-dessus n'était respectée. En conséquence, les requérants demandaient la mise en conformité du gymnase municipal avec la réglementation des lieux musicaux impliquant la réalisation de l'étude de l'impact des nuisances sonores et le respect des préconisations de l'étude en matière de dépassement de l'émergence s'agissant d'un cas de voisinage non contigu.

Contre toute attente cependant, le Tribunal administratif de Melun a suivi son rapporteur public pour lequel l'article R. 571-27 du Code de l'environnement précisait que (seuls) sont concernés par cette réglementation des lieux musicaux les « établissements ou locaux [qui] 6 sont soit contigus de bâtiments comportant des locaux à usage d'habitation ou destinés à un usage impliquant la présence prolongée de personnes, soit situés à l'intérieur de tels bâtiments [...] ».

Cette interprétation est bien entendue démentie par une simple lecture des deux articles concernés, l'article R. 571-27 précisant à propos des lieux musicaux visés à l'article R. 571-25 : « lorsque ces établissements ou locaux », ce qui indique assez bien que s'agissant du cas de contiguïté on rentre dans un cas particulier et que lieux musicaux doivent être considérés comme tels à la seule condition qu'ils répondent à la définition de l'article R. 571-25 du Code de l'environnement (établissements ou locaux recevant du public et diffusant à titre habituel de la musique amplifiée).

Elle est également contraire à la circulaire interministérielle n° DGPR/SPNQE/MBAP/2011/1 et n° DGS/EA2/DGPR/DLPA/DGCA/2011/486 du 23 décembre 2011 relative à la réglementation applicable aux établissements ou locaux recevant du public et diffusant à titre habituel de la musique amplifiée. Pour sa défense, cependant, la Commune avait soutenu que « l'article R. 571-27 du Code de l'environnement vise à encadrer les nuisances des tiers dont l'habitation se trouve à l'intérieur ou est contiguë à l'établissement musical. (...) L'habitation des requérants se trouvant éloignée de plusieurs mètres du gymnase. Pour cette raison, cette réglementation [était] étrangère au cas présent ».

Cet article R. 571-27 du Code de l'environnement prévoit cependant des règles plus strictes, notamment une isolation phonique particulière, lorsque l'établissement est contigu à des bâtiments comportant des locaux à usage d'habitation, les nuisances éventuelles étant plus importantes du fait de la proximité.

Mais cet article n'exclut pas l'application du droit commun en matière de bruit prévu par le Code de la santé publique. A ce titre, la circulaire de 2011 prévoit, au point 5.2. Locaux non contigus, que « Lorsque l'établissement n'est ni contigu à des bâtiments comportant des locaux à usage d'habitation ou destinés à un usage impliquant la présence prolongée de personnes, ni situé à l'intérieur de tels bâtiments, les valeurs limites d'émergence à respecter destinées à la protection du voisinage sont celles définies dans le Code de la santé publique. Dans ce cas, l'étude de l'impact des nuisances sonores doit permettre de vérifier que l'établissement en fonctionnement respecte les valeurs limites

d'émergence mentionnées aux articles R. 1334-33 et R. 1334-34 du Code de la santé publique chez les riverains situés dans des bâtiments non contigus ».

Le décret n° 2017-1244 du 7 août 2017 relatif à la prévention des risques liés aux bruits et aux sons amplifiés pris pour l'application de l'article 56 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé vient modifier la définition et le régime juridique des lieux musicaux. Ces dispositions nouvelles qui n'entreront en vigueur que le 1^{er} octobre 2018 définissent désormais les lieux musicaux et autres lieux à sons amplifiés comme des « lieux ouverts au public ou recevant du public, clos ou ouverts, accueillant des activités impliquant la diffusion de sons amplifiés dont le niveau sonore est supérieur à la règle d'égale énergie fondée sur la valeur de 80 décibels pondérés A équivalents sur 8 heures ».

Le CIDB organisera un colloque sur ce thème à Rennes le 5 décembre prochain.

Christophe SANSON
Avocat au Barreau des Hauts-de-Seine
Docteur en Droit (HDR)
Maître de Conférences
<http://www.christophe-sanson-avocat.fr>

