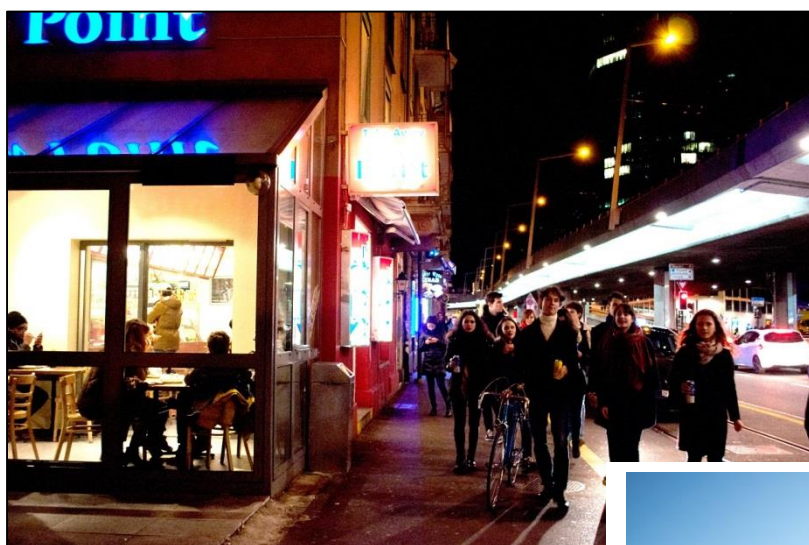


Résumé

Lutte contre le bruit et aménagement du territoire

Données de bases – Positions – Lignes directrices

Novembre 2015



Contexte

Le bruit perturbe et peut rendre malade. En Suisse, il est principalement dû au trafic routier, mais aussi ferroviaire et aérien. Depuis quelques temps, un autre type de bruit devient de plus en plus présent et commence à poser problème : celui d'une société désormais active 24 heures sur 24. Dans les régions urbaines densément peuplées et bien desservies par les transports, la population est beaucoup plus exposée aux nuisances sonores.

La lutte contre le bruit est aujourd'hui un sujet brûlant, en raison du développement des localités vers l'intérieur encouragé par la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, mais aussi parce que la mobilité augmente et que nos modes de vie évoluent. Les experts de la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB) et du Conseil de l'organisation du territoire (COTER) ont donc décidé de collaborer plus étroitement pour protéger la population contre le bruit tout en assurant une qualité de vie optimale en milieu urbain.

La CFLB et le COTER ont demandé à l'Association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN de préparer un rapport exposant les positions partagées par les deux commissions et définissant des pistes pour des actions communes. Ce document explicite les buts, principes et stratégies des deux domaines d'expertise et montre en quoi consiste le conflit fondamental qui les oppose. Il analyse les problèmes les plus urgents et rend compte des évolutions sociales ayant des implications pour la lutte contre le bruit et l'aménagement du territoire. Le rapport se conclut sur l'affirmation de positions communes et sur la définition des lignes directrices qui doivent guider la suite de la démarche. La CFLB et le COTER ont tous deux adopté le rapport en septembre 2015.

Conflit fondamental

La législation fédérale sur la protection contre le bruit vise à freiner la construction dans les secteurs exposés au bruit, ce qui correspond fondamentalement aux buts de l'aménagement du territoire. La tranquillité – ou simplement l'absence de bruits incommodes – contribue pour une part essentielle à la qualité urbanistique et résidentielle des espaces de vie.

L'aménagement du territoire défend cependant le principe du développement des localités vers l'intérieur, ce qui contrecarre l'objectif visé par la lutte contre le bruit. Largement approuvée dans les urnes, la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire exige que le milieu bâti se densifie en direction des centres urbains plutôt qu'il ne continue à s'étendre au détriment du paysage. Les zones à bâtir existantes doivent être mieux exploitées. Des espaces urbains plus compacts ont certes des avantages pour la lutte contre le bruit, mais ils sont simultanément la cause d'un conflit fondamental entre les deux domaines.

Réduire les surfaces constructibles et concentrer le bâti sur des sites bien desservis par les transports entraîne une diminution générale du bruit sur l'ensemble du territoire. En revanche, le bruit du trafic et de la vie quotidienne augmente dans les centres-villes densifiés, en raison des nouvelles habitudes de la population urbaine (société active 24 heures sur 24, manifestations en plein air, terrasses de café, etc.). Dans ces secteurs, il est difficile de faire respecter les valeurs limites d'exposition au bruit. Lorsque celles-ci sont dépassées, les constructions ne sont possibles qu'à titre exceptionnel, ce qui va à l'encontre de l'objectif visé par l'aménagement du territoire.

Solutions envisageables

Des mesures de planification, de construction et d'aménagement peuvent certes être appliquées pour réduire l'exposition au bruit et autoriser les constructions dans les zones problématiques. Ces solutions ne sont pas toujours satisfaisantes – tant du point de vue de la protection contre le bruit que de l'aménagement du territoire. Les bonnes pratiques et les exemples d'aménagements réussis ne sont pas suffisamment connus. La législation en matière d'environnement demande que le bruit soit

combattu prioritairement à la source. Cela implique, par exemple, d'utiliser des pneus silencieux et des véhicules moins bruyants.

La gestion du bruit de la vie quotidienne et des loisirs s'avère particulièrement compliquée. Son augmentation est une conséquence de l'évolution vers une société active 24 heures sur 24. Il s'ensuit des conflits d'utilisation. Les villes sont des lieux d'habitation, mais aussi des lieux festifs qui alimentent un secteur économique prospère. À ce titre, elles doivent concilier des besoins diamétralement opposés. Contrairement au bruit du trafic, le bruit de la vie quotidienne et des loisirs n'est pas soumis aux valeurs limites de l'ordonnance sur la protection contre le bruit. Les autorités doivent prendre des décisions au cas par cas. L'aménagement du territoire a peu d'influence sur ce type de bruit. Différentes pratiques de gestion du bruit se dessinent pourtant pour contenir le bruit des établissements de restauration ou celui des événements en plein air.

L'« aménagement de l'environnement sonore » est une nouvelle discipline permettant d'améliorer la qualité urbanistique et résidentielle dans les secteurs soumis à un usage intensif. Les espaces publics peuvent y être modélisés et organisés de manière à présenter des caractéristiques acoustiques plus agréables. Un autre moyen de rendre le bruit des villes plus supportable est de le compenser par des zones de tranquillité favorisant la détente. La protection contre le bruit et l'aménagement du territoire sont également intéressés à préserver ce type d'espaces au cœur des villes ou dans leurs environs immédiats.

Positions communes

Ces considérations ont conduit la CFLB et le COTER à s'accorder sur un ensemble de positions communes :

- 1. L'aménagement du territoire et la lutte contre le bruit ont de nombreux points communs et ils visent des buts similaires.** Les deux domaines visent à prévenir les conflits dus au bruit, ou tout au moins à la pacifier. Ils considèrent l'un et l'autre que la tranquillité est une composante essentielle de la qualité urbanistique et résidentielle des espaces construits et qu'elle contribue à une bonne santé.
- 2. La lutte contre le bruit et l'aménagement du territoire ont fortement intérêt à une diminution du bruit à la source. Celle-ci est donc absolument prioritaire.** De nombreux problèmes se résolvent d'eux-mêmes lorsqu'on parvient à réduire le bruit à la source. Il faut donner plus de poids politique aux mesures qui empêchent le bruit de se manifester. Le principe de causalité doit être plus strictement appliqué, afin de fournir un financement pour les mesures de protection.
- 3. La lutte contre le bruit et l'aménagement du territoire n'ont qu'une influence limitée sur les évolutions sociales responsables d'une augmentation du bruit (croissance démographique, société active 24 heures sur 24, activités de loisirs, mobilité).** L'aménagement du territoire dispose d'une marge d'action dont il peut faire usage de façon plus cohérente et déterminée : il doit assigner les différents usages aux emplacements appropriés, favoriser la « ville des courtes distances », évaluer de manière transparente et différenciée les projets de construction et d'affectation afin d'éviter les conflits, et assortir les permis de construire de conditions et de charges.
- 4. Pour que le développement urbain vers l'intérieur soit synonyme de qualité de vie élevée, il doit anticiper les évolutions sociales. Il s'agit d'identifier et de concilier suffisamment tôt le besoin de tranquillité et les activités qui génèrent du bruit. Une collaboration étroite entre les différents domaines d'expertises dans les villes et les communes est donc indispensable.** La concentration des activités dans les centres-villes conduit à une augmentation du bruit. À certains endroits, le bruit est souhaitable, car il est l'expression d'un dynamisme social et économique, alors que d'autres lieux, tout aussi facilement accessibles, doivent offrir une tranquillité propice à la détente. Il faut intégrer ces

zones de calme et de bruit à tous les niveaux de la planification urbaine, de même qu'un aménagement ciblé de l'environnement sonore.

Lignes directrices communes

Se basant sur les positions exposées ci-dessus, la CFLB et le COTER définissent les trois lignes directrices suivantes :

1. Les mesures doivent viser en premier lieu à empêcher l'émission de bruit.
2. Il faut rechercher de nouvelles solutions aptes à satisfaire tout à la fois les besoins de mobilité, de loisirs et de tranquillité.
3. La lutte contre le bruit et l'aménagement du territoire collaborent et communiquent de manière concertée.

Programme de mesures

Les trois lignes directrices se déclinent en une série de mesures pour permettre leur application concrète dans la pratique.

Ligne directrice 1

Les mesures doivent viser en premier lieu à empêcher l'émission de bruit.

« Réduire le bruit du trafic »

- **Exploiter les possibilités offertes par la technique.** Cela qui signifie revêtements routiers et pneus silencieux, assainissement des wagons de marchandise étrangers qui transitent en Suisse, programme de recherche sur la réduction du bruit à la source.
- **Appliquer des limitations de vitesse.** Les zones limitées à 30 km/h contribuent fortement à diminuer les nuisances sonores. Il faut sensibiliser les autorités et la population aux avantages de telles mesures et simplifier les procédures autorisant leur mise en place.
- **Aménager des chemins piétons et des pistes cyclables attrayants.** Ils incitent la population à parcourir les courtes distances à pied ou à vélo plutôt qu'en voiture. Les concepts de développement territorial, concepts d'urbanisation et plans directeurs communaux doivent prendre en compte et favoriser la mobilité douce.
- **Promouvoir la norme de compensation du bruit (LAN).** La LAN obligerait les propriétaires d'installations bruyantes à verser des compensations aux personnes qui subissent les nuisances, si un dépassement des valeurs limites a été autorisé lors de la construction ou de la rénovation. La LAN est donc un outil efficace pour inciter à l'assainissement acoustique d'un bien.

« Procéder à une pesée des intérêts dès les premiers stades de la planification, saisir les opportunités de développement »

- **La protection contre le bruit doit être prise en compte au niveau approprié dans les planifications sectorielle et directrice.** Les projets dont la réalisation conduira à une augmentation du bruit (par exemple infrastructure de transport) doivent faire l'objet d'une pesée des intérêts déjà au stade du plan sectoriel de la Confédération et des plans directeurs cantonaux. Il y a lieu d'examiner si le projet est vraiment nécessaire, s'il existe des solutions alternatives et quel type de mesures d'accompagnement doivent être prescrites.
- **La définition des pôles de développement et des secteurs à densifier doit également se baser sur des critères acoustiques.** Lors de la délimitation de tels secteurs dans le plan directeur cantonal, il faut aussi se soucier des aspects acoustiques (aménagement de l'espace sonore, îlots de tranquillité). On peut éventuellement envisager des secteurs où la tolérance au bruit est plus élevée.

- **Les projets de développement des infrastructures de transport doivent donner lieu à des « plans d'accompagnement urbanistique ».** Ceux-ci contribuent à une meilleure intégration des projets de transport dans le milieu urbain et offrent des opportunités d'améliorer la qualité de l'urbanisme. Ces plans contiennent des dispositions et mesures d'accompagnement importantes pour la protection contre le bruit (par exemple modération du trafic, canalisation du trafic supplémentaire sur des routes de desserte).

« Gérer le bruit de la vie quotidienne et des loisirs »

- **Mettre à l'étude d'éventuelles zones spéciales dotées d'une tolérance au bruit plus élevée (DS IV) pour un usage non industriel.** La délimitation de zones consacrées aux établissements à vocation récréative et festive est une idée à développer.
- **Prendre en compte les particularités de chaque situation dans la procédure d'octroi du permis de construire.** Le bruit de la vie quotidienne et des loisirs doit être évalué de manière différenciée, au cas par cas, en tenant compte de la sensibilité au bruit des riverains et du niveau d'exposition au bruit préexistant. Les permis de construire doivent être assortis de conditions et de charges.
- **Développer et appliquer des approches informelles.** Le plan des manifestation et l'instrument d'évaluation du bruit secondaire de la restauration GASBI utilisés par la Ville de Bâle en sont de bons exemples.
- **Chercher des solutions basées sur le dialogue et la négociation.** Les mesures envisageables comprennent du personnel de surveillance (« patrouilleurs du bruit »), des services de médiation ou des accords avec les exploitants des clubs.
- **Encourager les échanges d'information.** Une plate-forme indiquée pour le partage des expériences en matière de bruit est le « Centre de l'espace public CEP » de l'Union des Villes suisses.

Ligne directrice 2

De nouvelles solutions doivent être recherchées pour satisfaire tout à la fois les besoins de mobilité, de loisirs et de tranquillité.

« Réexaminer les directives en matière de construction dans les secteurs exposés au bruit, et envisager leur adaptation éventuelle » :

- **Réexaminer la disposition légale concernant le respect des valeurs limites au niveau de la fenêtre ouverte des locaux à usage sensible au bruit.** Il faut réexaminer la solution de la « fenêtre d'aération », pratiquée dans de nombreux cantons, selon laquelle il suffit que les valeurs limites d'immission soient respectées au niveau d'une seule fenêtre par pièce. Cette pratique n'est pas compatible avec le droit actuel, dès lors qu'elle ne bénéficie pas d'une autorisation exceptionnelle. Son application fréquente montre qu'il y a nécessité d'agir dans ce domaine.
- **Mettre à l'étude un concept de protection différenciée dans les zones urbaines à densifier.** Dans les zones où existe un potentiel de densification, on pourrait autoriser dans certains cas une moindre protection de l'espace extérieur, pour autant que l'espace intérieur reste bien protégé. Le défaut de protection extérieur devrait être compensé ailleurs (par exemple par une zone tranquille à proximité). Il faut débattre d'un concept de protection susceptible d'être pondéré pour laisser plus de place à l'intérêt général.

« Promouvoir la qualité acoustique dans les espaces extérieurs » :

- **Améliorer la qualité acoustique des espaces extérieurs.** Plusieurs mesures le permettent : orientation des bâtiments, façades ou revêtements absorbant les ondes sonores, espaces verts, mobilier urbain disposés sur les places et dans les rues. Cette dimension devrait davantage être prise en compte dans les plans d'affectation spéciaux et lors de l'octroi de permis de construire.
- **Préserver les lieux de tranquillité, les développer et en créer de nouveaux.** Ils permettent de compenser le bruit ambiant. En font partie les (petits) îlots de tranquillité insérés dans le bâti, les aires dévolues à la détente à proximité des centres urbains et les voies de communication paisibles réservées à la mobilité douce à l'écart des axes principaux.
- **Former les acteurs concernés.** Un travail de sensibilisation aux questions acoustiques et à l'aménagement de l'environnement sonore doit être effectué auprès des autorités en charge de la planification et de l'octroi des permis de construire, des propriétaires fonciers, des maîtres d'ouvrage, des investisseurs et des architectes.

Ligne directrice 3

Les acteurs de la lutte contre le bruit et de l'aménagement du territoire coopèrent et communiquent de façon concertée sur les enjeux auxquels ils sont confrontés

« Coordonner la lutte contre le bruit et l'aménagement du territoire » :

- **Elaborer de nouvelles stratégies de protection contre le bruit :** Le Conseil pour l'organisation du territoire ROR et la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit CFLB étudient ensemble un nouveau concept de protection dans les secteurs exposés au bruit et font des propositions dans ce sens.
- **Former des experts.** Que ce soit durant leurs études ou lors de cours de perfectionnement, les professionnels de l'aménagement du territoire doivent être mieux formés à la protection contre le bruit, et les experts de la lutte contre le bruit mieux connaître l'aménagement du territoire. Des modules de formation continue consacrés à ces deux thématiques doivent être organisés en commun.

« Communiquer et sensibiliser »

- **Réviser la publication « Aménagement du territoire et protection contre le bruit ».** Cette aide à l'application parue en 1988 doit être actualisée et complétée avec des exemples de bonnes pratiques tirés du terrain.
- **Élaborer un recueil d'exemples ayant trait à la construction dans les secteurs exposés au bruit.** Qu'ils soient bons, médiocres, ou mauvais, les exemples sont riches d'enseignement. Il faudrait en particulier pouvoir disposer d'exemples de solutions contribuant de façon notable à la qualité acoustique de l'espace urbain. Les cas plus intéressants pourraient être repris dans une publication.