



Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB)

Rapport d'activité 2014-2015

à l'intention du Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication (DETEC)

Résumé

En 2014 et 2015, la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit s'est occupée principalement des questions suivantes :

- Examen des bases scientifiques servant à l'évaluation du bruit et le combattre
- Conflits entre la lutte contre le bruit et l'aménagement du territoire
- Bruit du trafic aérien en début de journée
- Limitation de la vitesse à 30 km comme mesure de protection contre le bruit
- Projet législatif relatif à la norme de compensation du bruit (LAN)

Table des matières

1	Introduction.....	2
2	Composition de la CFLB	2
3	Séances de la CFLB	4
4	Exposés présentés à la CFLB	4
5	Rapports et prises de position	4
6	Thèmes et axes prioritaires.....	5
6.1	Vérification des bases scientifiques servant à l'évaluation du bruit.....	5
6.2	Projet législatif sur la norme de compensation du bruit LAN.....	6
6.3	Bruit du trafic aérien en début de la journée.....	7
6.4	Lutte contre le bruit et aménagement du territoire.....	8
6.5	Limitation de la vitesse à 30 km/h comme mesure de lutte contre le bruit.....	8
6.6	Prises de position de la CFLB dans le cadre de la consultation des offices	9
7	Conclusion et perspectives	9

1 Introduction

La Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB) est une commission spécialisée extraparlamentaire de la Confédération. En vertu de l'article 8e de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (OLOGA, RS 172.010.1), sa tâche est de conseiller le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) dans le domaine de la lutte contre le bruit et les vibrations, en association avec les milieux scientifiques, le secteur de la recherche, les organes d'exécution et l'administration.

Les bases légales sur lesquelles repose le travail de la CFLB sont arrêtées dans la décision du DETEC du 30 septembre 2002 et dans la décision d'institution du 9 novembre 2011, du Conseil fédéral.

La CFLB conseille le DETEC et l'OFEV sur des questions scientifiques et méthodologiques en rapport avec la lutte contre le bruit et les répercussions de la pollution sonore sur la santé, le bien-être et le cadre de vie ; elle élabore des rapports, des recommandations et des propositions dans ce sens.

L'une des tâches centrales de la CFLB consiste à proposer au DETEC des valeurs limites d'exposition au bruit pour évaluer celui-ci. Grâce aux travaux de la commission, le Conseil fédéral peut fixer ces valeurs de telle façon que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être (art. 15 LPE). Ce mandat comprend en outre la vérification des bases scientifiques de la lutte contre le bruit au regard de l'état de la science et de l'expérience, et leur éventuelle mise à jour.

2 Composition de la CFLB

Pour couvrir tous les domaines d'activité énumérés dans la décision, la commission se compose de spécialistes chevronnés dans les domaines suivants : médecine, psychologie, sociologie, épidémiologie, acoustique, droit, organes d'exécution, économie et aménagement du territoire (voir tableau suivant).

Anne-Christine Favre a présidé la commission, dont le vice-président était Georg Thomann.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, un représentant de l'OFEV participe aux séances à titre d'hôte permanent sans droit de vote (interdiction d'office pour les membres de l'administration fédérale en vertu de l'art. 57 let. e LOGA ; RS 172.010). Durant la période considérée, cette fonction a été occupée par Urs Walker, chef de la division Bruit et RNI, OFEV.

Le secrétariat de la commission est assuré par Mark Brink, section Bruit et RNI, OFEV.

Rainer Guski, Lukas Bühlmann et Marco Salvi ont quitté la commission au terme de la période d'exercice (fin 2015).

Membres de la CFLB :

Présidente:	
Favre, Anne-Christine	Prof. dr en droit de l'environnement, aménagement du territoire de l'Université de Lausanne, 1015 Lausanne
Membres:	
Arlaud, Blaise	Dr en ingénierie, architecte-acousticien, 1004 Lausanne
Artho, Jürg	Dr en sciences sociales, 9642 Ebnat-Kappel
Bühlmann, Lukas	Lic. en droit, directeur de l'association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN, 3007 Berne
Cajochen, Christian	Prof. dr en chronobiologie, directeur du centre de chronobiologie de la clinique psychiatrique universitaire de Bâle, Wilhelm Klein-Strasse 27, 4012 Bâle
Guski, Rainer	Prof. dr en psychologie environnementale et cognitive, D-44780 Bochum
Jäger, Christoph	Dr en droit, avocat, Kellerhals Carrard avocats, Effingerstrasse 1, case postale 6916, 3001 Berne
Lütolf-Elsener, Ottilia	Dr en médecine, Pilatusstrasse 3a, 6003 Luzern
Röögli, Martin	Prof. dr en sciences, épidémiologiste, Institut Tropical et de Santé publique Suisse, case postale, 4002 Bâle
Salvi, Marco	Dr en économie, 8037 Zurich
Schrade, André	Avocat, 3005 Berne
Thomann, Georg	Dr en sciences techniques ETH, ingénieur de l'environnement, office de la nature et de l'environnement du canton des Grisons, 7001 Coire
Wunderli, Jean-Marc	Dr en ingénierie, chef de groupe Acoustique environnementale, Division Acoustique / Contrôle du bruit, Empa, 8600 Dübendorf
Représentation permanente de l'OFEV	
Walker, Urs	Avocat, chef de la division Bruit & RNI, OFEV
Secrétariat	
Brink, Mark	Dr phil., privat-docent, collaborateur scientifique division Bruit & RNI, OFEV

3 Séances de la CFLB

Numéro	Date	Lieu
14-49	27 mars 2014	Berne
14-50	19 juin 2014	Berne
14-51	11 septembre 2014	Berne
14-52	11 décembre 2014	Berne
15-53	24 mars 2015	Ittigen (OFEV)
15-54	25 juin 2015	Berne
15-55	24 septembre 2015	Berne
15-56	10 décembre 2015	Lucerne

4 Exposés présentés à la CFLB

Date	Titre de l'exposé	Orateur
19.06.14	Lutte contre les vibrations	Michael Gerber, OFEV
19.06.14	Les répercussions du bruit de la circulation sur la qualité du sommeil, la fonction rénale et le système cardiovasculaire - étude basée sur la population	Michael Riediker & Murielle Bochud, CHUV, Lausanne
11.09.14	L'avenir acoustique de la Suisse	Andreas Walker, bureau d'études prospectives weiterdenken.ch
11.12.14	Nouvelles approches dans la gestion du bruit des activités de loisirs dans les centres-villes	Tom Steiner, Haute École de Lucerne
25.06.15	Analyse des effets de la lutte contre le bruit	Stefan Rieder, bureau d'études politiques Interface
24.09.15	Révision de l'aide à l'exécution dans le domaine du bruit des établissements publics	Andreas Stoecklin, canton de Bâle-Campagne

5 Rapports et prises de position

Date	Titre	Destinataire
29.01.14	Prise de position dans le cadre de la consultation des offices sur la loi fédérale sur la protection contre les dangers liés au rayonnement non ionisant et au son (LRNIS)	Division Radioprotection de l'OFSP
09.04.14	Lettre à la cheffe du département au sujet de la norme de compensation du bruit (LAN)	Cheffe du DETEC
25.04.14	Communiqué de presse de la CFLB à l'occasion de la	Médias

	Journée contre le Bruit de la CFLB [site internet de la CFLB] ⁱ	
24.04.15	Communiqué de presse de la CFLB à l'occasion de la Journée contre le Bruit de la CFLB [site internet CFLB] ⁱⁱ	Médias
01.08.15	Document de base « La limitation à 30 km/h comme mesure de protection contre le bruit » [site internet CFLB] ⁱⁱⁱ	Public

6 Thèmes et axes prioritaires

En 2014 et 2015, le travail de la CFLB a porté principalement sur les thèmes et axes prioritaires suivants :

- Examen des bases scientifiques servant à l'évaluation du bruit
- Conflit entre la lutte contre le bruit et l'aménagement du territoire
- Bruit du trafic aérien en début de journée
- Limitation de la vitesse à 30 km/h comme mesure de protection contre le bruit
- Projet législatif sur la norme de compensation du bruit (LAN)

Chacun de ces domaines d'activités est détaillé ci-après, avec un bref exposé du contexte, des activités de la commission et de l'état d'avancement des travaux fin 2015.

6.1 Vérification des bases scientifiques servant à l'évaluation du bruit

6.1.1 Contexte

Ces dernières années, la CFLB a continué à vérifier l'actualité des valeurs limites d'exposition au bruit fixées dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB ; RS 814.41). Les valeurs définies dans l'OPB doivent protéger la population contre une exposition excessive au bruit et garantir que les immissions inférieure à ce seuil ne la gênent pas sensiblement dans son bien-être. La LPE exige que les valeurs limites soient déterminées en fonction de « l'état de la science et de l'expérience ». L'une des tâches centrales de la commission est donc d'élaborer des propositions de valeurs limites. Ce travail repose pour une part importante sur l'étude SiRENE, que la CFLB a accompagnée durant la période sous revue.

6.1.2 Accompagnement du projet Sinergia SiRENE

Depuis 2014, la commission accompagne le projet « SiRENE », financé par le Fonds national suisse (FNS) à hauteur d'1,5 million de francs. L'acronyme signifie « **S**hort and long **tE**Rm **E**ffects of transportation **N**oise **E**xposure ». Le projet regroupe des chercheurs de l'Empa, de l'Université de Bâle et de l'Institut Tropical et de Santé Publique Suisse (SwissTPH). La commission a recommandé à l'OFEV d'affecter si possible les ressources inscrites au budget de la commission pour les années 2014 et 2015 à des mandats en lien avec SiRENE. L'avancement du projet a fait régulièrement l'objet de points de situation lors des séances de la commission. Le consortium SiRENE a sollicité la CFLB à plusieurs reprises pour obtenir les données de base nécessaires au calcul de l'exposition au bruit. Grâce au soutien de la commission, les chercheurs ont pu accéder aux principales données

d'exploitation des CFF relatives au calcul du bruit ; leur utilisation est régie par un contrat. Lors de la dernière séance de la période sous rapport, la commission s'est prononcée pour un projet complémentaire à l'étude SiRENE, dont l'objectif sera de rassembler des données pertinentes sur la différence entre le niveau sonore à l'intérieur et à l'extérieur [des bâtiments], l'importance que la population accorde au fait de pouvoir ouvrir les fenêtres d'un local et les raisons amenant à privilégier telle ou telle orientation pour les fenêtres, afin d'en tenir compte dans la vérification des calculs d'exposition au bruit de l'ensemble du projet SiRENE. Le projet livrera des informations précieuses pour nourrir le débat de principe que mène la commission au sujet du but visé par la protection (espace intérieur ou extérieur).

6.1.3 Collaboration avec le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV)

Sur proposition de la conseillère fédérale Doris Leuthard, la commission a écrit aux Hautes Écoles suisses le 25 avril 2013 afin de s'enquérir de leur intérêt pour des problématiques liées à la vérification des bases scientifiques des valeurs limites d'exposition au bruit, ainsi que des compétences et ressources à disposition. La commission a évalué les projets de recherches qui lui sont parvenus lors de sa séance du 21 novembre 2013. Elle a recommandé de soutenir le projet du CHUV à Lausanne. Le CHUV souhaitait examiner le lien entre l'exposition au bruit au domicile et les paramètres qui influent sur la qualité du sommeil en se basant sur les données HypnoLaus recueillies dans le cadre de l'étude de cohorte lausannoise CoLaus. Une collaboration a été initiée avec le consortium SiRENE dans l'optique du calcul de l'exposition au bruit. Le projet est maintenant bien avancé.

6.2 Projet législatif sur la norme de compensation du bruit LAN

6.2.1 Contexte

Le projet de norme de compensation du bruit LAN a pour but d'inciter les propriétaires des routes à continuer à remplir leurs obligations en matière d'assainissement routier, au-delà du délai fixé à cet égard. La LAN devrait également permettre d'éviter que le montant des indemnités à verser aux personnes lésées soit déterminé au cas par cas par voie judiciaire. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a donc mené une pré-consultation sur le projet législatif, notamment auprès de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). Dans sa prise de position, la DTAP demande à la Confédération d'abandonner le projet sans consulter plus avant.

6.2.2 Position de la CFLB

Dans une lettre adressée le 9 avril 2014 à la conseillère fédérale Doris Leuthard, la CFLB répond à la critique de la DTAP en rappelant que des mesures efficaces de réduction du bruit à la source permette de réduire les montants à verser au titre de la LAN. La LAN est un mécanisme économique qui incite à exploiter le potentiel de réduction du bruit à la source dans toute la mesure que permettent la technique et les conditions d'exploitation, et pour autant que les propriétaires des installations bruyantes puissent en supporter les coûts. Les cantons et les communes « profitent » actuellement de la pratique du Tribunal fédéral qui veut que les propriétaires soumis à des nuisances sonores excessives ne puissent prétendre à une indemnisation pour expropriation des droits de voisinage avant l'échéance du délai d'assainissement. Pour les cantons et les communes, la charge financière semblent se limiter aux frais d'assainissement. Mais dès l'échéance du délai d'assainissement en 2018, ils risquent d'être confrontés à des demandes d'indemnisation. Selon le verdict des tribunaux qui statueront sur les premières demandes concrètes, la législation actuelle pourrait amener les pouvoirs publics à devoir supporter des coûts d'expropriation au moins aussi élevés que sous le régime de la LAN, sans compter les coûts de l'assainissement proprement dit. Car le paiement des

indemnités ne libèrera pas les propriétaires de l'obligation d'assainir les routes. Une avalanche de procès risque en outre de paralyser les autorités d'exécution. La charge qu'implique la mise en œuvre de la LAN peut être allégée grâce à des moyens techniques éprouvés lors des projets d'assainissement en cours, rendant l'effort comparable à celui qui est fourni actuellement. Afin de le réduire encore davantage, on pourrait opter pour un versement des compensations non chaque année mais tous les cinq ans. Se basant sur ces considérations, la commission recommande de poursuivre le développement du projet afin que la LAN soit prête à entrer en vigueur s'il s'avère que la situation juridique actuelle devait avoir des conséquences financières néfastes pour les pouvoirs publics.

6.3 Bruit du trafic aérien en début de la journée

6.3.1 Contexte

Dans un arrêt très complexe du 22 décembre 2010, (BGE 137 II 58), le Tribunal fédéral a considéré que les valeurs limites d'immissions actuelles n'offraient pas une protection suffisante contre le bruit des avions, notamment dans les premières heures de la journée. Il est depuis lors régulièrement question d'une valeur limite qui s'appliquerait – même provisoirement – au bruit des avions durant la période particulièrement sensible du début de la matinée, entre 6 et 7 heures du matin. Tant la commission que la division Bruit et RNI de l'OFEV ont été sollicitées à ce sujet.

Le Tribunal fédéral a donné raison à des plaignants privés (expropriés) contre une décision de la Commission fédérale d'estimation du 10^e arrondissement (ESchK10) ; il a jugé que les riverains des abords sud de l'aéroport de Zurich n'étaient pas suffisamment protégés contre des réactions d'éveil nocives en début de matinée (entre 6 et 7 heures du matin). L'autorité précédente devra reformuler sa décision en appliquant des critères appropriés.

6.3.2 Activités de la commission

La commission a aussitôt perçu le risque inhérent à l'arrêt du Tribunal fédéral demandant que soient proposés des « critères appropriés » (par exemple une valeur limite entre 6 et 7 heures du matin). Ses membres ont été unanimes à reconnaître que les critères en question devaient être définis par la CFLB (ou par l'OFEV) et non par une autre instance. Quand bien même il n'est pas possible d'éviter totalement les effets préjudiciables d'une valeur limite provisoire, celle-ci doit être proposée par le DETEC ou l'un de ses organes consultatifs, et non par une instance judiciaire ou un bureau externe non compétent en la matière.

Dans une lettre du 24 avril 2014, la ESchK10 a demandé à la commission si elle était « en mesure » de rédiger un rapport sur cette question.

La CFLB a confirmé disposer de l'expertise nécessaires pour élaborer les bases permettant de déterminer une valeur limite provisoire (chose qu'elle avait déjà fait auparavant), et, en date du 15 juillet 2014, a demandé à la conseillère fédérale Doris Leuthard « l'autorisation » de rédiger ledit rapport. Cette demande a été rejetée.

6.4 Lutte contre le bruit et aménagement du territoire

Durant la période considérée, la commission a beaucoup réfléchi aux manières de résoudre le conflit qui oppose la prévention du bruit par des mesures d'aménagement du territoire et le développement urbain visant en particulier à densifier le milieu bâti à l'intérieur des localités. Ce thème va rester prioritaire dans l'agenda de la commission. En collaboration avec le Conseil de l'organisation du territoire (COTER), elle a rédigé un document de prise de position sur la lutte contre le bruit et l'aménagement du territoire, adopté le 3 septembre 2015 par le COTER et le 24 septembre 2015 par la CFLB.

Le premier chapitre du document expose la situation juridique et décrit le conflit entre la lutte contre le bruit et l'aménagement du territoire. Le second chapitre détaille les problèmes nécessitant une solution urgente. Le chapitre 3 se tourne vers le futur et donne un aperçu des évolutions qui pourraient affecter les domaines considérés. Le chapitre 4 formule quatre « thèses » pour mieux coordonner la lutte contre le bruit et l'aménagement du territoire, à partir desquelles sont proposées des lignes directrices pour orienter la suite du processus, ainsi que des mesures envisageables (chapitre 5).

Les deux commissions ont estimé que le document pouvait fournir des pistes intéressantes pour dénouer les tensions entre la lutte contre le bruit et l'aménagement du territoire ; à la fin de la période sous rapport (en décembre 2015), elles ont donc demandé aux conseillers fédéraux Johann Schneider-Ammann et Doris Leuthard l'autorisation de publier ce texte, qui leur a été accordée en février 2016.

La CFLB a par ailleurs créé un groupe de travail (GT) chargé de vérifier la thèse suivante : « Dans certaines circonstances, il est justifié de relativiser l'importance de la protection de l'espace extérieur, pour autant que celle de l'espace intérieur soit assurée et que le déficit de protection soit compensé d'une façon ou d'une autre. » Le GT n'a pas encore livré ses conclusions.

6.5 Limitation de la vitesse à 30 km/h comme mesure de lutte contre le bruit

6.5.1 Contexte

Dans le cadre de l'assainissement du bruit routier et de l'élaboration des plans d'affectations dans des espaces densément urbanisés, les autorités d'exécution des cantons, des villes et des communes sont régulièrement confrontées à des dépassements parfois importants des valeurs limites. En vertu du principe exigeant de lutter en priorité contre le bruit à la source, l'abaissement de la vitesse autorisée s'impose comme une mesure de protection efficace dans la plupart des cas. La limitation de la vitesse à 30 km/h remplit une fonction essentielle dans la réduction des nuisances sonores consécutives à une politique d'aménagement du territoire axée sur la densification du milieu bâti à l'intérieur des localités. Pour les autorités d'exécution, il reste à préciser quels sont les avantages effectifs d'une telle mesure, et quel est le cadre juridique à respecter pour la mise en place de zones et de tronçons limités à 30 km/h.

6.5.2 Elaboration d'un document de base concernant les mesures de réduction de la vitesse à 30 km/h en tant que mesure de protection contre le bruit

La commission a décidé de résumer la situation en matière de droit, d'acoustique et d'efficacité dans un document de base adopté le 25 juin 2015 et publié au mois d'août de la même année sur le site internet de la CFLB avec l'assentiment du secrétariat général du DETEC^{III}.

Le document de base expose les principaux constats d'efficacité des limitations à faible vitesse et donne des informations importantes sur le cadre juridique. Il vise à faciliter l'exécution de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) et les arbitrages nécessaires à la mise en place de zones et de

tronçons limités à 30 km/h. Le document décrit la procédure recommandée pour l'examen des intérêts en jeu et les éléments susceptibles de justifier une limitation de la vitesse.

6.6 Prises de position de la CFLB dans le cadre de la consultation des offices

6.6.1 Prise de position au sujet de la LRNIS

Dans une lettre du 15 janvier 2014, l'Office fédéral de la Santé publique (OFSP) s'est enquis de la position de la CFLB sur le projet de loi fédérale sur la protection contre les dangers liés au rayonnement non ionisant et au son (LRNIS). Dans sa réponse du 29 janvier 2014, la commission a critiqué le projet en mettant en évidence des problèmes de délimitation entre la nouvelle LRNIS et la LPE. Elle a également estimé que la dénomination « LRNIS » était mal choisie, la nouvelle loi n'ayant rien à voir avec l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) actuellement en vigueur. La commission a constaté que le champ d'application du projet de loi recouvrait pour une large part celui de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) existante, et elle a recommandé de les différencier plus nettement. Elle a par ailleurs fait remarquer qu'en vertu de l'acte d'institution du 11 novembre 2011, la CFLB était la commission extraparlamentaire compétente pour l'étude scientifique des effets du bruit sur la santé et le bien-être ; elle a donc demandé à être inscrite aux côtés de la Commission fédérale en matière de protection contre la radioactivité dans le cadre de la LRNIS.

7 Conclusion et perspectives

En 2014 et 2015, l'activité de la CFLB a été marquée par le débat sur la vérification des valeurs limites et leur détermination provisoire dans le cas du bruit du trafic aérien, le problème des heures de début et de fin d'exploitation du trafic aérien, le conflit entre la lutte contre le bruit et l'aménagement du territoire ainsi que l'accompagnement du projet Sinergia SiRENE.

Plusieurs orateurs externes ont permis à la commission d'enrichir ses connaissances en matière de lutte contre le bruit. Des discussions ont été menées sur sa composition à partir de 2016, notamment en ce qui concerne une représentation plus équilibrée des sexes et des régions linguistiques. Le 15 mai 2015, la commission a transmis à la Chancellerie fédérale ses recommandations pour l'élection des membres qu'elle souhaiterait voir siéger en son sein durant le nouvel exercice.

Parallèlement aux questions se rapportant directement aux valeurs limites d'exposition au bruit, la CFLB va désormais se pencher sur les effets des vibrations et les mesures à prendre dans ce domaine. Elle s'intéressera aussi à la préservation du calme. Elle va continuer à consacrer une part importante de son activité à la résolution du conflit d'intérêts entre la politique d'aménagement du territoire visant la densification des zones urbaines et les exigences de la lutte contre le bruit.

Lausanne, 01.06.2016

Commission fédérale pour la lutte contre le bruit

La présidente



Prof. Dr Anne-Christine Favre

i <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=52770>

ii <https://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=fr&msg-id=56993>

iii http://www.eklb.admin.ch/fileadmin/eklb-dateien/dokumentation/Grundlagenpapier_f_Tempo_30.pdf