



Ittigen, le 16 avril 2007

Groupe de travail CFLB

C. Zäch, B. Marty, L. Bühlmann

Limitation du bruit des manifestations en plein air

Vue d'ensemble

1. Contexte et objet
2. Limitation du bruit des manifestations en plein air au sens de la loi sur la protection de l'environnement et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit
 - 2.1 Prescriptions légales
 - 2.2 Exécution
3. Limitation du bruit pour la protection du public lors de manifestations au sens de l'ordonnance son et laser
4. Limitation du bruit des manifestations en plein air par des mesures d'aménagement du territoire

1. Contexte et objet

Les **manifestations organisées en plein air** (fêtes du 1^{er} août, événements musicaux, défilés syndicaux ou autres, streetparade, cortèges populaires de type carnaval, etc.) peuvent parfois produire un bruit ressenti comme une gêne sensible par la population qui n'y participe pas directement.

Il s'agit là d'un **bruit extérieur**, c'est-à-dire d'un bruit émanant de la manifestation et se diffusant vers l'extérieur, qui occasionne une gêne pour la population étrangère aux festivités. Ce bruit peut provenir de voix humaines, d'instruments de musique ou à percussion, de haut-parleurs ou d'engins tels que des pièces d'artifice et des canons tirant des salves, dans un espace semi-ouvert (enceinte de concerts, pavillon de musique) ou dans des lieux publics (rues ou places).

Ces manifestations sont **par nature bruyantes**, même si leur déroulement est généralement limité dans le temps et dans l'espace. Les bruits produits par les équipements sportifs et les lieux de promenade n'entrent donc pas dans la définition du bruit des manifestations en plein air ici traité.

Dès lors, quelles dispositions de droit public appliquer pour **limiter les nuisances sonores à un niveau tolérable** pour la population ne participant pas à ces manifestations?

2. Limitation du bruit des manifestations en plein air au sens de la loi sur la protection de l'environnement et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit

2.1 Prescriptions légales

Dans le domaine de la lutte contre le bruit, la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) protège exclusivement contre les **atteintes** qui sont dues à l'**exploitation d'installations** (art. 7, al. 1, en relation avec l'art. 11 ss LPE). Par installations, on entend, selon l'art. 7, al. 7, LPE, les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes ainsi que les

modifications de terrain; les véhicules, machines et outils (instruments de musique et haut-parleurs compris) sont assimilés à ces installations.

Les voix humaines et animales ne proviennent pas d'installations. Aussi entrent-elles dans le champ de la LPE uniquement lorsqu'elles sont liées à l'exploitation d'une installation (fixe) conforme à sa destination (p. ex. lieux sportifs, locaux pour animaux, salles de concerts rock). Lire à ce sujet le commentaire de la LPE, *N 19, Vorbem. Art. 19-25*.

En vertu de l'art. 11, al. 2, LPE, le bruit extérieur produit lors de manifestations par des installations / outils doit être limité à titre préventif, dans la mesure où cela est réalisable sur le plan technique et de l'exploitation, et économiquement supportable. Ces **limitations** préventives **des émissions** doivent toutefois être renforcées si les immissions de bruit sont ou peuvent devenir nuisibles ou incommodes pour la population (art. 11, al. 3, LPE); des dérogations sont possibles pour des installations fixes publiques (art.17, 20 et 25 LPE).

Le Conseil fédéral édicte des **valeurs limites d'immissions (VLI)** applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 13 LPE). Selon l'art. 15 LPE, les VLI s'appliquant au bruit sont fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs **ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être**.

L'appréciation de **l'ampleur de la gêne causée à la population** et la fixation de VLI dépendent de plusieurs facteurs acoustiques, physiologiques (heure de la journée, activité des personnes touchées par le bruit) et psychologiques (attitude face à la source de bruit). Plus spécifiquement, ces facteurs acoustiques sont le niveau sonore, la fréquence et la durée de l'évènement sonore ainsi que le type de bruit et les nuisances antécédentes. Les VLI s'appliquent uniquement aux immeubles comportant des locaux à usage sensible au bruit (cf. art. 41 en relation avec l'art. 2, al. 6, de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)). Par conséquent, les personnes qui se trouvent en plein air sont uniquement protégées par des mesures préventives de protection contre le bruit.

L'OPB détaille dans ses annexes les VLI applicables au bruit de la circulation, au bruit industriel et au bruit d'installations de tir. **En revanche, l'OPB ne mentionne aucune VLI pour le bruit des manifestations en plein air**. Compte tenu du caractère changeant de ce bruit et de la variabilité de sa durée, de sa fréquence et de l'heure de sa survenue, il est généralement difficile de fixer des VLI répondant à la gêne occasionnée. Et ce d'autant plus que bon nombre de manifestations sont par nature bruyantes.

Néanmoins, la protection contre le bruit au sens de la LPE et de l'OPB s'applique aussi en l'absence de VLI pour certains types de bruit. Ainsi, l'art. 40, al. 3, OPB prévoit que, lorsque des VLI font défaut, les immissions de bruit soient **directement évaluées au cas par cas à l'aide des critères servant à fixer les VLI** (art.15 LPE).

2.2 Exécution

Compte tenu des prescriptions légales précitées, il incombe aux autorités d'exécution cantonales ou communales **d'ordonner des limitations d'émissions** préventives ou renforcées pour que les organisateurs de la manifestation veillent à restreindre le bruit gênant.

Néanmoins, ces manifestations étant par nature bruyantes, l'autorité d'exécution prendra moins des mesures visant à limiter l'intensité sonore que des **limitations temporelles et spatiales** préventives. Elle doit alors faire la part entre les attentes des participants à la manifestation, justifiables par le type de manifestation, et les besoins de repos légitimes de la population concernée (cf. ATF126 II 300 consid. 4c/cc concernant le bruit d'appareils; ATF 126 II 366 consid. 2d concernant le bruit d'installations fixes). Quoi qu'il en soit, il reste que l'utilisation de l'espace public pour organiser des manifestations est bien souvent socialement souhaitable et fait partie des éléments consubstantiels à

l'urbanité. Les autorités d'exécution disposent néanmoins d'une marge d'appréciation considérable en la matière. Si, malgré des mesures préventives, de nouvelles immissions nuisibles ou incommodes sont prévisibles au vu des critères précités de fixation des VLI, l'autorité d'exécution doit renforcer les restrictions imposées à la manifestation (sous réserve des exceptions citées aux art. 17, 20 et 25 LPE).

Outre la prise de décisions, les cantons ou les communes ont la possibilité d'édicter d'autres **prescriptions d'exécution** complétant le droit fédéral de la protection contre le bruit selon la LPE lorsque la Confédération n'a pas (encore) émis elle-même de prescriptions précises (art. 65, al. 1, LPE). Toutefois, pour des raisons d'exécution uniforme de la LPE sur l'ensemble du territoire, il leur est interdit de fixer de nouvelles VLI pour le bruit (art. 65, al. 2, LPE). En dehors du champ d'application de la LPE, les cantons, et éventuellement les communes, peuvent adopter **une législation autonome** qui ne s'adresse pas aux exploitants d'installations (cf. le commentaire de la LPE, N 32, Art. 25).

Dans le domaine précis du bruit des manifestations en plein air, les **règlements communaux de police** apparaissent particulièrement indiqués car, tout en respectant les usages locaux, ils limitent certaines manifestations bruyantes (en termes de participants, de durée, de localisation, d'exploitation, etc.) et circonscrivent les comportements individuels bruyants (cris ou autres). Mais dès lors que le bruit émis provient d'installations, les prescriptions de la LPE s'imposent.

Dans leur pratique de limitation des immissions résultant du bruit quotidien (bruit des manifestations en plein air inclus), les cantons et les communes pourront bientôt compter sur une aide à l'exécution éditée conjointement par Cercle Bruit (association des services cantonaux spécialisés dans la lutte contre le bruit) et l'Office fédéral de l'environnement (nom de travail allemand: « **Leitfaden Alltagslärm** »). Ce guide comportera des recommandations dans différents domaines – notamment ceux qui nous intéressent ici – sur la limitation des sources de bruit externes et internes.

3. Limitation du bruit pour la protection du public lors de manifestations au sens de l'ordonnance son et laser

Les dispositions précitées concernent exclusivement la limitation du bruit qui gêne de manière sensible la population se trouvant **en dehors d'une manifestation** (bruit extérieur).

Cette limitation ne doit pas être confondue avec la **protection sanitaire du public** contre le bruit **interne d'une manifestation** (bruit intérieur). Cette protection est régie par l'ordonnance du 28 février 2007 sur la protection contre les nuisances sonores et les rayons laser lors de manifestations (ordonnance son et laser; OSLa; en vigueur à compter du 1^{er} mai 2007; remplace l'ordonnance son et laser du 24 janvier 1996). Cette ordonnance se fonde également sur la LPE, mais s'applique en complément de l'OPB, car cette dernière régleme le bruit intérieur uniquement en rapport avec l'isolation acoustique minimale des nouveaux immeubles (art. 21 LPE en relation avec l'art. 32 ss OPB).

L'ordonnance son et laser s'applique aux manifestations se déroulant dans des bâtiments ou en plein air, au cours desquelles des sons produits ou amplifiés par électroacoustique atteignent le public (art. 2, al. 1, OSLa). Elle **limite le niveau sonore d'une manifestation** à 93 dB(A) pendant toute sa durée (par intervalle de 60 minutes), généralement à l'endroit où la concentration de public est la plus forte (art. 4 et 5 OSLa). À l'exception des manifestations destinées aux moins de 16 ans, les émissions sonores autorisées peuvent atteindre un niveau moyen de 96 ou 100 dB(A) et un niveau maximal de 125 dB(A), lorsque des mesures supplémentaires ont été prises pour protéger le public et lorsque l'organisation de la manifestation a été annoncée au préalable à l'autorité d'exécution (art. 6 à 8 OSLa).

Ces valeurs élevées d'exposition au bruit intérieur relèvent de la protection de la santé d'un public participant (volontairement) à une manifestation bruyante et **ne** peuvent donc **être utilisées** ni pour

l'appréciation des immissions de bruit extérieur de la manifestation ni pour l'instauration de limitations destinées à **protéger les zones bâties voisines**. Selon les réalités locales, l'application de l'ordonnance son et laser peut néanmoins contribuer aussi à la protection contre le bruit extérieur.

4. Limitation du bruit des manifestations en plein air par des mesures d'aménagement du territoire

En définissant des zones d'affectation (zones d'habitation, zones artisanales, zones industrielles, etc.), l'aménagement du territoire contribue à préserver la population d'atteintes nuisibles ou incommodantes telles que la pollution de l'air, le bruit et les vibrations. Pour les zones d'habitation, la **loi fédérale** du 22 juin 1979 **sur l'aménagement du territoire** (LAT) a établi des principes régissant l'aménagement (art. 3, al. 3, LAT). L'attribution de degrés de sensibilité selon l'art. 43 OPB précise ce principe dans le domaine de la protection contre le bruit.

La protection de la population contre le bruit des manifestations en plein air, telle que spécifiée au point 2.2, ne pouvant être réglée de manière exhaustive par les instruments de la législation sur la protection contre le bruit et les lois sur la police locale, la Ville de Bâle a opté pour une solution permettant de **gérer l'exploitation de ses lieux publics** et a créé un logiciel de gestion de l'occupation des espaces publics du canton de Bâle-Ville. Grâce à ce système, les principaux lieux de manifestation publics (places et installations) se voient attribuer des plans d'occupation individuels et des critères d'autorisation transparents permettant de concilier au mieux les intérêts des habitants et des manifestations.

Des « **plans de représentation** » et des « règles d'occupation » ont ainsi été élaborés pour huit grandes places. Ceux-ci recouvrent plusieurs aspects:

- nombre maximal de manifestations,
- nombre maximal de manifestations très bruyantes (concerts, discothèques, etc.) avec des consignes sur leur étalement tout au long de l'année,
- nombre maximal d'autorisations d'utilisation de haut-parleurs et limitation temporelle de leur utilisation,
- précisions relatives à l'ordonnance fédérale son et laser et à la limitation du bruit pour les manifestations sans musique.

L'élaboration de ces plans de représentation s'est appuyée sur des procédures de consultation de la population. Par ailleurs, une commission ad hoc a été instituée pour délivrer les autorisations. Pour l'heure, les plans de représentation n'ont qu'une **valeur de recommandation**, mais la possibilité de les intégrer au plan directeur est actuellement à l'étude. Ils acquerraient ainsi une portée obligatoire pour les autorités.

Les premières expériences montrent que les plans de représentation et règles d'occupation (consultables sur Internet avec toutes les informations sur les dates des manifestations, http://www.basel.ch/fr/evenements/places_et_parcs_publics/places_et_parcs_publics) **fonctionnent bien**. Les règles d'occupation sont vérifiées et, au besoin, adaptées chaque année en concertation avec les riverains et les organisateurs.

Naturellement, les plans de représentation et règles d'occupation ne doivent pas enfreindre la **législation fédérale sur la protection contre le bruit**. Les conditions formulées pour les manifestations organisées sur le domaine public doivent résulter d'une minutieuse mise en balance du besoin de repos des riverains et de l'intérêt public d'une ville à proposer une offre culturelle attrayante. Le Tribunal fédéral a indiqué la marge de manœuvre pour concilier de tels intérêts dans un arrêt sur la recevabilité d'une manifestation culturelle sur le Rhin à Bâle (« Kulturfloss ») (arrêt du Tribunal fédéral 1A.39/2004 du 11 octobre 2004 in URP 2005 p. 40 ss.).

Les plans de représentation de la Ville de Bâle sont en ce sens un **instrument adéquat** pour parvenir à la nécessaire pesée des intérêts en présence. Ils permettent aux autorités chargées de délivrer des autorisations d'exercer leur pouvoir d'appréciation de manière appropriée et transparente, que ce soit

pour ordonner des mesures préventives ou pour accorder des allègements (art. 25, al. 2, LPE et art. 7, al. 2, OPB).

Les plans de représentation et les règles d'occupation s'appliquent néanmoins uniquement pour les manifestations se déroulant sur le domaine public. Pour les manifestations organisées sur le domaine privé, c'est la **loi cantonale sur la police** qui s'applique.