

Audition relative à la modification de l'ordonnance sur la protection contre le bruit. Flexibilisation de la prévention en matière de l'aménagement du territoire concernant le bruit du trafic aérien

Monsieur le Chef de division,
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel a pris connaissance du sujet de l'audition du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication au sujet de la révision de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) et vous remercie de lui donner la possibilité d'exprimer son avis sur les modifications proposées.

Suite à une demande du canton de Zürich, la modification de l'OPB vise à assouplir les contraintes relatives à l'urbanisation des communes exposées au bruit du trafic aérien. L'application de l'OPB ferait entrave à la réalisation de nouveaux projets de construction en empêchant le classement en zone à bâtir et l'équipement de terrains dans les secteurs exposés au bruit aérien.

Le projet prévoit d'une part, la possibilité de construire de nouveaux bâtiments (habitations neuves ou notablement modifiées) dans des secteurs exposés au bruit des avions entre 22 et 24 heures à la condition que le règlement d'exploitation de l'aéroport concerné ne prévoient pas de vol entre 24 et 6 heures et d'autre part, des exigences en matière de construction des bâtiments avec des locaux à usage sensible au bruit (LSB).

On pourrait donc en déduire qu'une période de repos sans vol de 24 à 6 heures serait suffisante. Les dépassements des valeurs limites d'exposition de l'OPB pourraient alors être tolérés entre 22 et 24 heures pour autant que les LSB bénéficient d'une isolation acoustique répondant à l'état de la technique et que les chambres à coucher disposent d'une fenêtre se fermant automatiquement entre 22 et 24 heures. Nous admettons que la valeur d'alarme continuera d'être appliquée.

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a essayé de trouver un compromis entre protection de la population et les besoins de densification des constructions dans les secteurs exposés au bruit proches des aéroports. Cela revient à dire qu'il n'existera plus de valeur de planification ou limite pour la période de 22 à 24 heures si les exigences de l'article 31a alinéa 1, lettres a, b et c pour les LSB sont respectées (isolation acoustique de l'enveloppe du bâtiment, aération et fenêtre automatique). Cette approche ne répond pas aux exigences de la lutte contre le bruit respectivement de la protection de la population et créera très certainement un précédent pour d'autres sources de bruit. L'article 31a favorise, à notre avis, le développement urbain au détriment d'une lutte contre le bruit raisonnée.

Le système de fenêtre automatique, proposé comme exigence pour les chambres à coucher, laisse aussi songeur, la fenêtre devant aussi pouvoir être ouverte ou fermée manuellement. De plus, un climat adéquat des locaux devra être assuré par une aération et une climatisation.

Selon le Tribunal fédéral, une ventilation contrôlée n'est pas considérée comme une mesure de construction au sens des articles 22 et 24 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), respectivement 29 et 31 OPB. La lutte contre le bruit aérien contrairement aux bruits du trafic routier et ferroviaire ne peut pas se faire uniquement sur le chemin de propagation (sauf éventuellement lors de la phase initiale du décollage ou finale de l'atterrissage). Mise à

part les mesures à la source, les mesures en termes d'aménagement du territoire restent les seules possibles (affectation, distance des LSB).

L'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA, art. 39a) spécifie que pour les aéroports de Genève et Zürich, les décollages pour les vols commerciaux sont autorisés entre 22 et 24 heures et interdits entre 24 et 6 heures. Concernant les atterrissages, ils sont autorisés entre 22 et 24 heures et après 5 heures, interdits entre 24 et 5 heures.

Le nouvel alinéa 1, lettre a de l'article 31a spécifie que:

Exigences posées aux nouveaux bâtiments construits près d'aéroports où circulent de grands avions

1 Pour les aéroports où circulent de grands avions, les valeurs limites de planification et les valeurs limites d'immissions selon l'annexe 5, ch. 222, pour les heures de la nuit sont considérées comme respectées lorsque:

- a. aucune opération de vol n'est prévue entre 24 et 6 heures;*
- b. ...*

En résumé, comme les atterrissages sont possibles à partir de 5 heures, ce nouvel article n'est pas applicable à moins que le règlement d'exploitation de l'aéroport concerné interdise clairement les atterrissages entre 5 et 6 heures.

Il est regrettable que le DETEC soit entré en matière et soumette à une audition une modification contraire aux principes de la LPE et de la lutte contre le bruit en particulier.

L'objectif visé par l'article 1 LPE, est le suivant:

- 1. La présente loi a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol.*
- 2. Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodes seront réduites à titre préventif et assez tôt.*

Le premier principe est celui de la prévention des atteintes nuisibles et incommodes, le deuxième est que l'intervention survienne assez tôt. Cette notion qui se réfère à la source de bruit met en avant le fait que la réduction des émissions doit avoir lieu le plus en amont possible. L'article 11, alinéa 1 LPE reprend cette notion de lutte à la source.

Conformément à l'article 31, alinéa 2 OPB (dépassement des valeurs limites d'immissions) la construction d'un bâtiment doit présenter un intérêt prépondérant, ce qui signifie que cet intérêt doit être plus important que celui de la protection contre le bruit extérieur, sans qu'un intérêt public soit nécessaire. En règle générale, nous ne sommes pas au-devant d'un intérêt prépondérant lorsque l'on se trouve dans un secteur très fortement exposé au bruit, que le permis de construire n'est pas requis pour "combler" une brèche du milieu bâti et qu'il s'agit d'une construction purement privée.

En 1963 était publié le rapport "La lutte contre le bruit en Suisse", qui allait devenir le document de base de la lutte contre le bruit. Les auteurs concluaient que "la réalisation des propositions demandera de grands efforts, beaucoup de temps et d'argent" et d'ajouter qu'"aucun prix n'est trop élevé lorsqu'il s'agit de préserver la santé et le bien-être de l'ensemble de la population".

Le cahier de l'environnement n° 329 "Lutte contre le bruit en Suisse: Etat actuel et perspectives" publié en 2002, proposait sur la base des faiblesses constatées dans l'actuelle lutte contre le bruit de chercher des solutions qui protègent la population plus efficacement contre les nuisances sonores. Deux perspectives sont citées:

1. L'extension de la protection contre le bruit dans l'espace et dans le temps:
 - la lutte contre le bruit doit viser la protection de paysages entiers (y compris les zones de détente proches des agglomérations), autrement dit tous les lieux de vie des humains comme des animaux;
 - les aspects temporels tels que le maintien et l'extension des périodes de repos.
2. La qualité de la notion de protection:
 - adaptation visant une meilleure protection de la santé, se rapprocher du "droit au silence".

Le plan directeur de la recherche sur le bruit de la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB) de 2010 faisait les observations suivantes concernant le bruit du trafic aérien:

différents indices donnent à penser que les relations exposition/effet qui sous-tendent les valeurs limites ont évolué au fil du temps, de sorte – le trafic aérien en étant la meilleure preuve – qu'à niveau sonore égal, la gêne est aujourd'hui plus grande.

Sur la base de ces constats, le canton de Neuchâtel n'est pas favorable à la flexibilisation proposée.

La modification de l'article 43 "Degrés de sensibilité" est aussi proposée de manière à flexibiliser encore davantage les mesures préventives en matière d'aménagement. Il est prévu par analogie à l'article 43, alinéa 2 qui concerne le déclassement des parties de zones d'affectation du degré de sensibilité (DS) I ou II lorsqu'elles sont déjà exposées au bruit la possibilité de surclasser d'un degré de sensibilité certaines parties de zones d'affectation des DS II ou III si elles sont exposées de manière durable (3 ans en général) à des niveaux de bruit inférieurs.

Un surclassement pourrait avoir pour effet, par exemple, d'attribuer un DS II à une zone mixte ou d'activités économiques et ainsi empêcher l'installation d'entreprises conformes avec l'affectation de la zone en question. Avec les possibilités de déclassement respectivement de surclassement, les parties de zones concernées avec un DS III pourraient selon les cas de figure se voir attribuer un DS II ou IV. Cette pratique ne semble pas judicieuse lorsque l'on sait que le DS s'attribue en premier lieu selon l'affectation de la zone. Il est clair que la pratique de sur-déclassement doit s'appliquer avec retenue et ne pas être une règle générale.

Une autre solution serait de supprimer l'alinéa 2 de l'article 43 OPB (déclassement), un assainissement ou l'octroi d'allègement primant sur la possibilité de déclassement. Une modification d'affectation de la zone peut aussi être envisagée selon les cas de figure.

Le canton se prononce défavorablement au principe de surclassement en rajoutant qu'il est plus judicieux de travailler sur l'affectation de la zone.

Bien que l'ordonnance et le message accompagnant ne mentionnent pas ce point, les recommandations de l'OFEV du 4 mars 2014 préconisent que "*si une pompe à chaleur air-air réversible ou un climatiseur split est installé, il faut qu'une installation photovoltaïque soit prévue pour compenser la consommation d'énergie de fonctionnement*". Il n'est pas cohérent que des recommandations relatives à des exigences en matière de climat des locaux dans les bâtiments situés dans des zones exposées au bruit du trafic aérien interfèrent avec les compétences des cantons qui, selon l'article 89 de la Constitution fédérale, sont responsables des mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments.

Par conséquent, le canton de Neuchâtel n'est pas favorable à ce que, via le droit environnemental, soient fixées des exigences sur la construction d'installations photovoltaïques sur les bâtiments.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Chef de division, Mesdames et Messieurs, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 26 mai 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND