

## **Plénière 1 - Approche réglementaire**

### **Introduction**

Les 6èmes assises de l'environnement sonore soutenant le projet d'un bilan de l'action réglementaire, il est proposé d'aborder dans ce cadre, mais spécifiquement pour ce qui concerne le bruit de voisinage et l'isolement acoustique des bâtiments, trois aspects du règlement : son caractère inéluctable, ses limites et ses inconvénients.

Rappelons que les troubles de bruit de voisinage et l'insuffisance d'isolement des bâtiments sont dénoncés depuis la nuit des temps, les Philistins fustigeaient les bruits de cavalcade des coursiers de Nabuchodonosor, les Romains couvraient les pavés de paille pour atténuer le bruit de roulement des chars, Boileau se plaignait du tapage des commerçants voisins et Napoléon III dut interdire l'usage de la trompe de chasse à Paris.

Pour autant il restait difficile d'évaluer l'inconfort de bruit tant que des outils de mesure acoustique n'existaient pas et les premiers instruments d'usage pratique n'apparurent que vers 1930, dont la machine à frapper pour la vérification de la protection aux bruits de choc, puis les sonomètres portables se sont plus largement répandus à partir de 1950.

Dés lors il était devenu permis d'établir des niveaux de protection acoustique et les premières recommandations furent publiées aux alentours de 1960

### **L'inéluctabilité du règlement**

#### Les avis et recommandations restent lettres mortes

Le décret du 22 octobre 1955 prescrivant assez laconiquement pour les nouvelles constructions qu' « *un isolement sonore suffisant, compte tenu de leur destination, doit être assuré aux pièces de l'habitation* », le ministre du logement avait diffusé par voie de circulaires une première note technique explicative le 14 novembre 1958, puis une deuxième plus détaillée le 27 décembre 1963, renseignant avec précision les exigences constructives minimales correspondantes en matière d'isolement au bruit aérien intérieur et extérieur, de niveau de bruit de choc et d'équipement ainsi que d'absorption dans les parties communes des immeubles.

Le 21 juin 1963, la commission d'étude du bruit du ministère de la santé publique établissait deux avis: le premier fixant les valeurs maximales d'intensité du bruit ambiant à ne pas dépasser à l'intérieur des habitations et le second renseignant les seuils d'émergence critiques pour l'appréciation des troubles de voisinage.

Il convient de reconnaître que la publication des notes techniques, en particulier dans les Cahiers du CSTB, n'a provoqué alors aucun changement dans les habitudes constructives, ni celle des avis de la commission d'étude du bruit dans les bulletins du ministère de la santé suscité le moindre sursaut à l'époque dans l'aménagement des ateliers, des commerces ou des activités bruyantes à proximité d'habitations.

Ainsi de nombreux ouvrages construits dans les années 1960 continuèrent à présenter comme par le passé un isolement médiocre, décalé par rapport à l'expression du besoin d'hygiène sonore et aux possibilités technologiques offertes, et les installations nouvelles industrielles ou commerciales ne se trouvaient pas réalisées avec de meilleures précautions de bruit qu'auparavant.

Ces notes techniques et avis se trouvant pourtant explicites des objectifs à satisfaire et connus des professionnels de par leur parution dans les publications spécialisées, sans doute le défaut de leur application tenait-elle de l'absence d'obligation.

Les pouvoirs publics ont dû alors se résoudre à régler.

C'est ainsi que la note technique du 27 décembre 1963 visant la construction des immeubles de logements est devenue, avec différents aménagements dont certains de moindre performance, l'arrêté du 14 juin 1969 et que le 2<sup>ème</sup> avis de la commission d'étude du bruit a servi de base, avec toutefois une interprétation différente des valeurs d'émergence, d'une part à l'arrêté du 20 août 1985 concernant le voisinage des installations classées et d'autre part au décret du 5 mai 1988 relatif aux voisinages courants, dont les activités professionnelles, sportives, culturelles et de loisirs.

Dés lors les seuils de bruits, ou seuils d'émergence, inaugurés par les avis ou circulaires sont devenus incontournables de par la menace d'une sanction.

Observons que les textes cités précédemment ont fait l'objet d'adaptations régulières puisqu'en matière de construction l'arrêté du 14 juin 1969 a été successivement amendé les 22 décembre 1975, 28 octobre 1994 et 30 juin 1999. Concernant le bruit de voisinage le décret du 5 mai 1988 a été modifié le 18 avril 1995, puis à nouveau le 31 août 2006.

## **Les limites du règlement**

### La gêne sonore ne se mesure pas

Le bruit usuel de voisinage et celui des équipements auxquels les logements sont ordinairement soumis ne sont que très exceptionnellement de nature à présenter un risque traumatique au point d'occasionner des lésions auditives. Ce risque est plutôt rencontré en milieu de travail ou dans les lieux musicaux.

Il est également donné d'observer, si l'on excepte bien entendu les nuisances sonores extérieures proches liées aux transports, que les niveaux des bruits de voisinage et d'équipements des immeubles ne sont jamais grandement supérieurs à ceux que l'on produit soi-même au quotidien au cours des activités domestiques et qui ne dérangent pas.

Dans la plupart des situations le niveau du bruit du voisinage se révèle même très faible par rapport à la quantité d'agacement engendrée.

De la sorte il faut bien admettre que les règlements sur le bruit de voisinage ou l'isolation acoustique des logements visent non pas à prévenir un danger ou une menace pour la santé, mais plutôt à assurer la tranquillité.

Comme indiqué précédemment il n'en va certainement pas de même vis-à-vis des nuisances sonores extérieures dont le niveau lorsqu'il est élevé et continu génère du stress par suite de la perturbation de la faculté d'écoute nécessaire à la communication et au contrôle instinctif de son environnement immédiat.

Toutefois, si l'on considère bien que la garantie de tranquillité dans une habitation ne peut se trouver remplie qu'à la condition de ne pouvoir entendre aucun bruit susceptible d'occasionner un désagrément par suite de la connotation inconvenante ou incongrue de la source sonore, la réglementation devrait alors imposer l'absence d'audibilité possible des voisins ou des équipements de l'immeuble, de quelque nature qu'ils soient.

Au risque de menacer la vie en collectivité ou dans la cité, il reste à espérer bien sûr qu'une telle réglementation ne voit jamais le jour et c'est pourtant la seule issue de l'interprétation indifférenciée et quantitative du bruit telle qu'adoptée aujourd'hui par les pouvoirs publics et les médias.

### Le règlement est réducteur de l'inconvénient subi

Le règlement n'ayant donc de valeur qu'à travers la menace d'une sanction, il en résulte la nécessité d'une définition non ambiguë du critère de l'infraction ainsi que des conditions du contrôle.

Pour être incontestable le critère de l'infraction doit en conséquence être fondé sur des seuils objectifs, c'est-à-dire quantifiables.

Par suite, si l'on admet, eu égard à la subjectivité de l'interprétation du bruit dans les domaines du voisinage et de l'habitation, que la gêne sonore résulte non pas du bruit *en soi* mais du bruit *pour soi*, il faut alors se résoudre à considérer que cette gêne n'est jamais mesurable et qu'en conséquence le seuil réglementaire est voué à l'insatisfaction en restant inéluctablement en décalage par rapport à l'inconvénient.

En dehors de l'inadéquation intrinsèque du règlement liée à la fracture symbolique entre le *signifiant* et le *signifié* du bruit, il est observé que les indices de bruit adoptés par le législateur restent pour des motifs pratiques très en retrait des capacités auditives de l'oreille, notamment par les constantes de temps adoptées dans la mesure du bruit, par la bande passante restreinte considérée ou encore par la prise en compte de moyennes de bruit sans rapport avec le mécanisme instantané de l'audition.

Les conditions réglementaires de l'appréciation du bruit ne sont donc non plus en rapport avec la physiologie de l'oreille.

En outre l'exigence s'applique en référence à des situations théoriques ou raccourcies qui peuvent le cas échéant se trouver éloignées des habitudes de vie. Citons à titre d'exemple l'exigence d'isolement des logements vis-à-vis de l'espace extérieur fixée volets ouverts, c'est-à-dire dans les seules conditions de jour, tandis que l'inconvénient de bruit de trafic se révèle au contraire plus important la nuit et que l'isolement peut se trouver plus faible volet abaissé, observons encore au titre de la vérification de la qualité des constructions l'obligation de fermer les portes intérieures des logements, ce qui ne correspond pas à une occupation usuelle des lieux ; à cet égard il est donné de constater que la porte du séjour des appartements est couramment enlevée.

En fait les contraintes pratiques inévitables de l'application réglementaire en viennent à dépersonnaliser le bruit et par suite à créer une ambiguïté mal appréhendée par le public entre le *bruit mesuré* et le *bruit perçu*.

## **Les inconvénients du règlement**

### La justification du règlement crée sa propre insuffisance

Chaque parution d'une nouvelle réglementation sur le bruit de voisinage ou l'isolation acoustique des bâtiments se trouve accompagnée d'une large promotion médiatique insistant sur la prise en compte par les pouvoirs publics de la préoccupation majeure que constituerait le bruit pour les français.

Observons que ce sont ces mêmes pouvoirs publics et ces mêmes médias qui affirment que le bruit rend malade et que nous sommes tous atteints de ce germe pathogène appelé *décibel*, dont la meilleure prophylaxie serait alors sans doute la cure de silence

Il paraît donc difficile à la fois de tenir un discours anxiogène sur le bruit et de prétendre y porter remède par un règlement qui ne peut par nature viser son éradication.

### Le règlement devient confondu avec une norme

L'évolution rédactionnelle du règlement sur le bruit est explicite d'un glissement sémantique correspondant à l'évolution des mentalités suivant laquelle l'objet réglementaire ne serait plus d'établir la limite à ne pas franchir mais plutôt de renseigner l'objectif à satisfaire.

Si l'ancienne réglementation de la construction (arrêté du 14 juin 1969) exige que le niveau du bruit aérien « ... *ne doit pas dépasser* » la valeur fixée, il ne manque pas ainsi d'être observé dans la « *Nouvelle Réglementation Acoustique* » (arrêtés du 28 octobre 1994) que cette même prescription (formulée non plus en niveau mais en isolement) fixe désormais le seuil d'infraction comme un objectif possible : « ... *doit être égal ou supérieur* ».

En exposant aujourd'hui que le niveau d'isolement limite est acceptable, le texte réglementaire devient normatif, c'est-à-dire qu'il devient un exemple d'objectif de protection acoustique et par suite la référence d'une bonne réalisation.

Un grand établissement public a établi à cet égard un cahier d'exemples de solutions techniques permettant de répondre au dit objectif.

Ceci permet aux constructeurs de vanter la qualité acoustique de leurs ouvrages au motif de la satisfaction réglementaire comme s'il s'agissait d'une norme de confort et non de la limite de la sanction pénale. Il est ainsi fréquemment observé que la mention de la satisfaction de la Nouvelle Réglementation Acoustique figure sur les documentations commerciales des immeubles ou les notices descriptives contractuelles comme s'il en était d'une option qualitative.

De même les fabricants soulignent les performances acoustiques de leurs produits en annonçant qu'elles satisfont à la réglementation, comme s'il était question là encore d'un objectif à atteindre et non de la limite à ne pas franchir.

Une norme correspondant à ce qu'il est recommandé de faire, un tel principe génère naturellement de l'incompréhension chez les plaignants qui s'étonnent qu'un ouvrage puisse à la fois être conforme aux règles de l'art et non satisfaisant.

Cette confusion suscitant bien des procédures, et alimentant le débat ordinaire des expertises en matière de bruit, rappelons sur ce point la décision de la Cour de Cassation du 8 mars 1978 (3ème Chambre Civile) concernant un litige de bruit de voisinage suivant laquelle les règlements fixent un « *seuil de danger et non de gêne* ».

Il est également rappelé qu'il existe avec l'arrêté du 10 février 1972 modifié le 23 mars 1978 une réglementation fixant les seuils de confort puisque ce dernier *a priori* non abrogé détermine les conditions de l'attribution d'un label Confort Acoustique aux bâtiments d'habitation; toutefois ce texte ne comportant aucune disposition pénale relève plutôt du domaine de la recommandation, d'où ici encore un motif de confusion sur la fonction réglementaire.

L'inconvénient qui résulte aujourd'hui d'une telle interprétation normative de la réglementation est l'absence de réflexion sur les bons objectifs à atteindre en fonction des situations.

En effet si les seuils réglementaires de construction des immeubles peuvent être jugés satisfaisants en cas de bruit ambiant significatif, il n'en va plus de même en présence d'un très faible bruit de fond privant de tout effet de masque et rendant perceptibles les plus faibles bruits de l'immeuble.

A cet égard le CSTB avertissait à juste titre en 1982 dans la rubrique acoustique du REEF que « *le simple respect des valeurs réglementaires en matière d'isolation interne ne permet pas un confort satisfaisant si l'environnement est totalement silencieux (campagne)* ».

De même une réflexion portant sur la signification des bruits produits par une activité projetée et les conditions particulières du voisinage devrait conduire à moduler les efforts de traitement, or une telle distinction peut difficilement être approchée dans un cadre réglementaire général.

La confusion entre norme et réglementation conduit alors à faire l'économie de l'étude de programme indispensable à une bonne adéquation de l'ouvrage avec son environnement et sa future utilisation, si ce n'est à la cohérence avec la qualité affichée lors de la commercialisation.

### Ce qui n'est pas interdit est autorisé

Le risque d'une réglementation perçue comme une norme, c'est encore le raisonnement dualiste suivant lequel ce qui n'est pas interdit est permis.

Ainsi, à l'observation de ce que le positionnement d'une cuisine d'un appartement au dessus de la chambre de l'appartement du dessous n'est acoustiquement pas très judicieux, la réponse généralement apportée par les constructeurs est que cela n'enfreint pas le règlement.

De même l'exigence réglementaire de construction ne différenciant pas l'habitat collectif de l'habitat individuel, il est fréquent de constater la présence d'un simple mur entre deux maisons accolées, ce qui permet certes de satisfaire aux dispositions légales mais ne correspond nullement à l'attente sonore de l'habitant individuel. Des pays nordiques ont ainsi modulé l'exigence réglementaire suivant le type d'habitat et il en est ainsi du label Confort Acoustique de 1972, une telle pertinence se trouvant oubliée dans les certifications actuelles de qualité.

### L'interdiction d'activités traditionnelles ou coutumières

Le risque réglementaire est encore avéré lorsque des activités traditionnelles ou coutumières propres aux tissus urbains ou ruraux se trouvent rendues répréhensibles.

Observons à titre d'exemple qu'il n'existe pas d'école en centre ville dont la cour de récréation n'engendre pas un niveau de bruit supérieur aux limites fixées par le décret du 31 août 2006, et il en va de même pour les terrains de sport, les marchés, les terrasses des cafés...

De la sorte les décisions des juridictions civiles viennent pertinemment rappeler que ce n'est pas parce qu'une activité est en infraction qu'elle génère pour autant un trouble anormal.

Au risque ici encore de supprimer la vie dans la cité, il ne faut donc pas que la réglementation vise l'inconvénient en tant que tel mais uniquement l'inconvénient au sens de son excès, et l'on retrouve ici la difficulté de l'exercice réglementaire de ne pouvoir fixer sans contestation que des seuils d'infraction quantifiés, impropres par nature à renseigner une anomalie sujette le plus souvent à des facteurs qualitatifs.

D'autres obligations réglementaires sont encore incompatibles avec des expressions architecturales courantes comme la réalisation d'un atrium avec des coursives dans les écoles, interdite par l'arrêté du 25 avril 2003 par suite de l'exigence de réverbération dans les circulations.

### Le « fatras » réglementaire

L'inconvénient du règlement sur le bruit de voisinage ou l'isolation acoustique c'est aussi son caractère hétéroclite à la fois par l'éventail des seuils et l'éparpillement des publications.

Il est ainsi étonnant qu'une installation classée soumise au régime de l'autorisation (arrêté du 23 janvier 1997) puisse faire plus de bruit au voisinage qu'une installation relevant du régime de la déclaration (arrêté du 20 août 1985), laquelle peut faire plus de bruit qu'une installation courante (décret du 31 août 2006). Autrement dit si des activités voisines cumulent ces trois catégories, le même groupe frigorifique pourra produire chez un riverain plus ou moins de bruit suivant la puissance électrique de l'appareil.

De même le bruit émis au voisinage par un établissement de musique peut être plus élevé si le son est émis par des instruments (décret du 31 août 2006) que par des haut-parleurs (décret du 15 décembre 1998).

Remarquons également que les conditions normatives de mesurage des bruits d'un ball-trap sont moins sévères que dans le cas d'un circuit de voiture.

Observons encore que l'installation d'un ascenseur dans un immeuble ancien ne se trouve plus soumise à des contraintes acoustiques depuis 1995, sauf à Paris (arrêté préfectoral du 29 octobre 2001).

Considérons enfin l'inconvénient de la réglementation au sens où l'éparpillement des textes sur le bruit de provenances ministérielles diverses et répartis entre différents codes, avec parfois des expressions distinctes, ne facilite pas leur application.

## Ouvertures

Dés lors que les recommandations n'étaient pas suivies des faits il est apparu nécessaire de réglementer.

A cet égard le travail réglementaire sur le bruit de voisinage et l'isolation acoustique des constructions réalisé en quarante années apparaît tout à fait considérable.

Il reste aujourd'hui à s'interroger sur les conditions de l'évolution réglementaire entre plus d'exigences ou une meilleure cohérence des textes existants, qui ne sont pas toujours bien appliqués, si ce n'est applicables, et non plus bien interprétés.

Les exemples précédents démontrent qu'une étape de mise en cohérence est souhaitable, cohérence d'une part entre la multitude des textes afin d'harmoniser le dispositif et cohérence d'autre part dans l'interprétation afin de ne pas prêter au règlement davantage que son objet.

La mise en cohérence du dispositif devrait sans doute commencer par un recensement exhaustif des textes et la mise en parallèle des exigences constructives et environnementales afin d'en examiner les convergences ou divergences. Il est rappelé ici qu'il existait par le passé un recueil des textes réglementaires sur le bruit publié par le Journal Officiel.

Ce travail devrait se poursuivre par une recherche sur la cohérence des exigences par rapport aux attentes réelles, qui ne doivent pas être confondues avec celles exprimées, selon les contextes, avec une réflexion sur les limites d'une approche essentiellement quantitative du règlement sur le bruit.

Pourrait-on ainsi imaginer une réglementation qui imposerait, au-delà d'un seuil limite, des méthodes et des moyens obligeant à l'étiquetage informatif des constructions ou des activités, suscitant alors une adaptation des performances à l'ensemble du contexte et par l'occasion un développement des connaissances ?

Pour ce qui concerne la cohérence de l'interprétation réglementaire, l'objectif à viser serait de promouvoir une plus juste information sur le bruit, sériant les inconvénients du bruit au lieu de les amalgamer, afin en particulier qu'une grande agence de l'Etat ne mentionne plus dans ses plaquettes que les voisins contribuent à des dangers de bruit analogues à ceux des transports ou de l'industrie.

Cette plus juste information imposerait certainement de réformer le discours ambiant sur le bruit, d'en préciser les réels enjeux, de briser le masque réglementaire et d'oser aborder l'aspect qualitatif et personnel dans une perspective du *mieux vivre ensemble*, qui ne peut se trouver approchée à la fois sans respect ni tolérance.

Versailles, le 3 décembre 2010  
Thierry MIGNOT