



Préfecture
de la
Loire-Atlantique

Pôle de
compétence
Aménagement

Pôle de compétence Aménagement

Élaboration et révision des P.L.U.

Guide pratique pour la prise en compte des politiques de l'État

Les nuisances

Le PLU peut être un outil de prévention permettant à la fois :

- *de prendre en compte les nuisances liées à l'implantation de voies de circulation, d'activités industrielles, artisanales, commerciales ou d'équipements de loisirs,*
- *de penser le développement de la commune afin de limiter les risques de conflits liés à des activités nouvelles potentiellement nuisantes (bruit mais également odeurs, vibrations, nuisances visuelles, etc).*

LE CADRE REGLEMENTAIRE ET LES PRINCIPES

Le bruit

« La lutte contre le bruit a pour objet de prévenir, supprimer ou limiter l'émission ou la propagation sans nécessité ou par manque de précautions des bruits ou vibrations de nature à présenter des dangers, à causer un trouble excessif aux personnes, à nuire à leur santé ou à porter atteinte à l'environnement ». (extrait de l'article L.571-1 du Code de l'Environnement).

Le bruit pose un problème de santé publique et constitue, depuis plusieurs années, une préoccupation majeure. Il est souvent perçu subjectivement, son appréciation dépend de nombreux facteurs : physiques (absorption, réflexion), physiologiques (acuité auditive), psychologiques (répétition, durée).

La loi « Bruit » du 31 décembre 1992, jette les bases d'une véritable politique dans le domaine de la lutte contre le bruit et de la préservation de la qualité sonore de l'environnement. Cette loi contient notamment des dispositions relatives :

- à la limitation des bruits des infrastructures de transports terrestres et aériens,
- à la prise en compte du bruit en matière d'urbanisme et dans la construction,
- à l'autorisation préalable d'exercice de certaines activités bruyantes.

Cette politique se fonde sur quelques principes majeurs qui sont :

- un principe de prévention qui consiste à limiter le bruit à la source (réglementation des niveaux sonores de certains objets ou activités),
- un principe de précaution qui vise notamment à éviter la propagation des bruits, à isoler les activités bruyantes, à limiter les usages du sol dans les secteurs bruyants : ce principe prévaut dans la politique de lutte contre le bruit des infrastructures routières, ferroviaires et aériennes,
- un principe pollueur payeur qui s'exprime dans la création d'une taxe bruit.

L'ensemble de ces politiques est fondé sur la définition de niveaux de bruit, d'indicateurs de gêne sonore ou de valeur d'urgence jugés acceptables en fonction des situations étudiées et lieux concernés. Elle fait appel à des méthodes normalisées de mesure du bruit réel et de calcul de bruit potentiel.

Depuis mai 2003, un pôle de compétence bruit, regroupant les différents services de l'Etat intervenant dans la lutte contre les nuisances sonores a été mis en place. Il permettra de clarifier le rôle de chacun et de mieux informer les collectivités locales.

Les dispositions particulières propres aux installations classées

- ↪ La législation des installations classées intègre également des dispositions relatives au **bruit** :
- arrêté ministériel du 23 janvier 1997 relatif à la limitation des bruits dans l'environnement par les installations classées pour la protection de l'environnement (soumises à autorisation) ;
 - arrêté ministériel du 20 août 1985 relatif aux bruits aériens émis dans l'environnement par les installations classées pour la protection de l'environnement (soumises à déclaration) ;
 - arrêtés ministériels et préfectoraux spécifiques pour les élevages.

L'arrêté ministériel du 23 janvier 1997 combine deux approches pour les niveaux de bruit admissibles:

- en terme d'émergence dans les zones où celle-ci est réglementée (valeur limite d'émergence admise en façade des habitations voisines, en zones habitées ou destinées à l'être...)
- en limite de propriété de l'établissement.

- ↪ En matière d'**émissions atmosphériques**, selon le type d'activité exercée, les arrêtés considérés fixent :
- les valeurs limites à ne pas dépasser en sortie des points de rejets canalisés à l'atmosphère des émissions atmosphériques polluantes ou gênantes,
 - les mesures à prendre pour les éventuels rejets diffus (cas des activités de stockage et de dépotage de produit pulvérulent par exemple).

Ces dispositions sont reprises dans l'arrêté préfectoral d'autorisation dans le cas d'établissement relevant de ce régime. Dans le cas d'établissement relevant du régime déclaratif, les dispositions sont édictées dans l'(ou les) arrêté(s)-type(s) de prescriptions générales.

- ↪ Dans le cas particulier des **odeurs**, en règle générale, il est imposé aux établissements qui exploitent des installations classées de mettre en oeuvre les dispositions nécessaires pour prévenir les émissions olfactives susceptibles de gêner le voisinage, sans plus de précisions. L'arrêté ministériel du 2 février 1998 applicable à certaines installations classées soumises à autorisation précise néanmoins qu'un débit d'odeur à ne pas dépasser pour l'ensemble des sources odorantes canalisées, canalisables ou diffuses peut, le cas échéant, être fixé. Ces émissions proviennent souvent de rejets diffus, ce qui en rend d'autant plus difficile le traitement.

Parmi les activités les plus concernées, on peut citer les élevages, les équarrissages, les installations qui mettent en oeuvre des composés organiques (verniss, peintures, solvants, ...), certaines industries du secteur agroalimentaire ou de fabrication de produits chimiques.

- ↪ En matière de **vibrations mécaniques** (certaines activités peuvent être la source de vibrations importantes, par exemple installations de laminage, ateliers de tissage, installations de fabrication de béton avec plaques vibrantes, forges), il est fait référence dans l'arrêté préfectoral d'autorisation (régime autorisation) ou dans l'arrêté type (régime déclaratif) à la circulaire du 23 juillet 1986 relative aux vibrations mécaniques émises dans l'environnement par les installations classées. Cette circulaire précise notamment les valeurs limites admissibles.

LES DOMAINES CONCERNES

Les infrastructures

▪ Les infrastructures routières et ferroviaires

Pour les infrastructures existantes, la réglementation impose des conditions particulières d'isolation acoustique du bâti situé en bordure de voie en fonction du classement de la voie. Ces contraintes constructives sont reportées dans les annexes des PLU.

D'une façon plus globale, une réflexion est à conduire sur l'opportunité d'urbaniser les abords des infrastructures bruyantes existantes ou en projet.

▪ Les aérodromes et autres infrastructures de transport aérien

Le Plan d'Exposition Bruit – PEB - est un document qui permet de limiter la constructibilité du sol autour de l'aérodrome ou d'imposer des normes d'isolation, dans les zones de bruit potentiel délimitées graphiquement à partir d'hypothèses de trafic à une échéance fixée.

Cet outil est obligatoire pour les aérodromes importants (correspondants aux dix premiers aérodromes nationaux en terme de trafic, dont Nantes Atlantique), ouverts à la circulation aérienne publique. Il peut cependant également être mis en oeuvre sur n'importe quel aérodrome.

Le PEB poursuit un double but : éviter que les habitations s'érigent dans les zones soumises immédiatement ou à terme à des niveaux de bruit élevés et préserver les possibilités de développement de l'activité de l'aéroport en limitant l'urbanisation aux abords.

Les zones d'activités et les zones artisanales

En dehors des risques liés aux activités industrielles, artisanales, commerciales et agricoles (incendie, déversement accidentel de produits dangereux ou insalubres, ...) et de la nécessité d'une bonne intégration paysagère de ces activités dans leur environnement, leurs principaux inconvénients ou nuisances pour le voisinage sont principalement :

- le bruit (machines bruyantes, transport etc.),
- les émissions atmosphériques gênantes ou polluantes (poussières, gaz de combustion, odeurs, etc.)
- les vibrations (machines, etc.).

Il faut distinguer :

- le cas des établissements réglementés à travers le règlement sanitaire départemental ; il s'agit notamment de petites entreprises artisanales ou agricoles ;
- le cas des établissements relevant de l'autorisation ou de la déclaration au titre de la réglementation des installations classées ; il s'agit d'établissements répertoriés selon une nomenclature officielle des installations classées en raison de la nature des activités exercées ou de leur importance en termes de volume ou de tonnage et /ou de dangerosité des produits entreposés et éventuellement utilisés.

Les activités agricoles

Les élevages sont susceptibles de créer des nuisances vis-à-vis du voisinage qui sont principalement de deux ordres :

- bruits dus aux animaux (cris ...), aux installations (ventilations, pompes à vide, compresseurs frigorifiques, alarmes...) et à la circulation (tracteurs, camions...),
- odeurs dues aux bâtiments eux-mêmes et aux ouvrages de stockage des effluents (fosses, fumières).

L'installation des élevages est soumise à des règles de distance vis-à-vis d'habitations ou de locaux habituellement occupés par des tiers (bureaux, magasins ...) ; ces distances sont en général égales à 100 mètres et peuvent être réduites à 50 mètres (règlement sanitaire départemental) pour certains types d'élevages.

Le principe de réciprocité s'applique pour les tiers qui souhaitent construire à proximité d'un élevage ; ils ne peuvent s'en approcher à moins de 100 mètres ou 50 mètres.

Ces distances permettent de minimiser les nuisances mais ne résolvent pas l'ensemble des problèmes. L'élaboration du PLU doit pour cela s'appuyer sur un inventaire des élevages et de leurs perspectives d'évolution afin de minimiser les risques de nuisance liés au développement de l'urbanisation.

Les bruits de voisinage

Les bruits de voisinage incluent les bruits non couverts par une réglementation spécifique (installations classées, infrastructures de transports, survols aériens) aussi divers que les bruits provenant des activités professionnelles et de loisirs, ceux provenant des chantiers ou encore les bruits domestiques.

L'arrêté préfectoral relatif aux bruits de voisinage, datant de 1990, a été remis à jour en 2002 (arrêté préfectoral du 30 avril 2002). Cet arrêté réglemente les bruits de voisinage dans le département de Loire Atlantique et précise les règles élémentaires de bon voisinage.

La circulaire préfectorale du 30 avril 2002 rappelle que la réduction des nuisances sonores passe par une politique générale cohérente, coordonnée avec la politique de l'urbanisme.

Les établissements recevant du public

Le décret du 15 décembre 1998, impose aux ERP diffusant à titre habituel de la musique amplifiée la réalisation d'une étude d'impact visant à définir les mesures propres à limiter les nuisances pour le voisinage. Toute création d'une zone urbanisable à proximité d'un tel établissement augmente les contraintes pour celui-ci.

L'ARTICULATION AVEC LE DOCUMENT D'URBANISME

Le PLU, au travers du projet urbain mais également de sa déclinaison en zonage et règlement, peut constituer un outil de prévention et de gestion des nuisances en cherchant à concilier les différentes activités sur le territoire communal.

Cette préoccupation doit être présente dans les différentes phases d'élaboration du document d'urbanisme, du diagnostic, qui permet d'identifier les risques liés aux nuisances, jusqu'au zonage et au règlement, qui permettront de préciser la nature des activités qui peuvent être interdites ou soumises à des conditions particulières dans une zone donnée.

Le diagnostic et l'état initial de l'environnement

Il y a lieu tout d'abord de recenser :

- les contraintes réglementaires présentes sur la commune (plan d'exposition au bruit, classement sonore des voies bruyantes, etc.),
- les sources de nuisances : bâtiments, activités, secteurs sensibles.

Des outils comme la carte de niveau sonore (elle précise, à partir de calculs et de mesures, les niveaux sonores autour des principales sources de bruit) ou la carte d'ambiance sonore (information qualitative – outil de concertation avec les habitants) peuvent permettre d'appréhender les nuisances sonores d'une façon plus globale, à l'échelle du projet de développement de la commune.

Cette phase d'étude doit permettre d'identifier des zones de conflits, des zones de calme, des perspectives d'évolution qui permettront à la commune de bâtir son projet urbain en intégrant les contraintes existantes et en prévenant les nuisances futures.

Un plan schématique peut permettre de faciliter cet exercice.

Le projet d'aménagement et de développement durable

La définition du projet urbain de la commune doit chercher à concilier au mieux les usages, à partir de l'analyse préalable effectuée. Il devra déterminer la nécessité ou non de la proximité des activités avec les habitations, pour des raisons de commodité. Les conditions de desserte de ces activités peuvent également être intégrées dans cette analyse, pouvant elles-mêmes être génératrices de nuisances (zone d'activité mais également écoles, hôpitaux, infrastructures de transport...).

Le projet urbain peut par exemple prévoir d'écarter des zones d'habitat les activités nuisantes non nécessaires à la vie et à la commodité des habitants du secteur (exemple de petites activités artisanales bruyantes non classées telles que tôlerie, menuiserie, serrurerie, ...) et maintenir une proximité pour d'autres activités (commerces de proximité, laveries, restaurant, chaufferies...).

Certaines zones ou activités peuvent quant à elles être jugées incompatibles avec un habitat proche : anciennes décharges, équipements d'épuration, activités agricoles, carrières, traitements phytosanitaires (vignes,...), épandage...

En ce qui concerne les voies de circulation ou les systèmes de transport en commun, la commune doit rechercher les tracés ou itinéraires présentant le meilleur équilibre en matière d'impact sonore, de coût et de protection.

La traduction dans les orientations d'aménagement et le règlement

L'organisation interne de zones particulières, comme les zones industrielles ou les zones à proximité des axes routiers, peut faire l'objet de dispositions spécifiques dans le PLU : des zones tampons peuvent être prévues entre les zones industrielles et l'habitat, par exemple des zones d'aménagements tertiaires. Le recours à des buttes anti-bruit ou moyens équivalents est également à envisager, ce qui suppose de ménager des espaces à cette fin.

Un principe d'éloignement de l'habitat et des établissements recevant du public, par la création et le maintien dans les documents d'urbanisme d'espaces tampons peut également être retenu concernant les nuisances olfactives, en dehors des contraintes de traitement à imposer aux exploitants.

Les orientations d'aménagement du PLU peuvent reprendre certaines caractéristiques de tels aménagements (implantations des entreprises les plus nuisantes, mesures de protection de type ouvrage anti bruit, espaces tampons) qui pourront faire l'objet d'études plus précises (au besoin sur la base de mesures acoustiques).

D'autres sont à reporter au règlement.

Le règlement, dans sa partie écrite ou dans ses documents graphiques, doit respecter les grandes orientations fixées dans le projet urbain de la commune.

Les documents graphiques du PLU font apparaître s'il y a lieu les secteurs où la nécessité de protection contre les nuisances justifie que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations (article R.123-11-b) du code de l'urbanisme).

Le règlement écrit précise les activités interdites ou soumises à conditions particulières.

Une approche fine des zones d'activités au moyen de secteurs peut également permettre de retranscrire des principes d'organisation de la zone (éloignement des activités les plus bruyantes par exemple).

Les annexes

Au titre de l'article R.123-13, 13° du code de l'urbanisme, le périmètre des secteurs exposés au bruit des infrastructures de transport terrestre qui font l'objet de prescriptions d'isolement acoustique doit être reporté aux annexes graphiques du PLU.

Selon l'article R.123-14 du code de l'urbanisme, les prescriptions d'isolement acoustique correspondantes, édictées par arrêté préfectoral, doivent également figurer en annexe du PLU, ainsi que le plan d'exposition au bruit des aérodromes s'il existe.

Les leviers au stade du permis de construire

D'après l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions envisagées sont de nature à porter atteinte à la salubrité publique. Cette disposition a été étendue par la jurisprudence aux nuisances sonores.

Un permis de construire concernant des installations classées soumises à autorisation ne peut être délivré qu'après enquête publique, ce qui permet au maire de disposer d'éléments d'appréciation complémentaires.

DONNEES DISPONIBLES - CONTACTS

DRIRE – Subdivision de Loire Atlantique : Activités industrielles

DDASS – Service Santé Environnement – Pôle de compétence Bruit : Activités artisanales et agricoles non classées, lieux musicaux, établissement d'enseignement, sanitaires et sociaux

Direction des services vétérinaires (DSV)

DDE – Unité Environnement : Infrastructures routières, aéroport