

Circulaire du 19 Janvier 1988 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes

(J.O. du 2 mars 1988)

Le ministre de la défense, le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé des transports, et le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé de l'environnement, à Madame et Messieurs les préfets.

Loi d'aménagement et d'urbanisme édictée dans le cadre de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes succède à la directive d'aménagement national relative à la construction dans les zones de bruit des aérodromes (décret n° 77-1066 du 22 septembre 1977, complété par le décret n° 81-533 du 12 mai 1981). Elle confirme l'objectif d'intérêt national de maîtriser l'urbanisation autour des aérodromes afin, d'une part, d'éviter d'exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances de bruit et, d'autre part, de préserver l'activité aéronautique et l'équipement aéroportuaire.

A cet effet, la loi dont les dispositions sont insérées dans le code de l'urbanisme (art. L. 147-1 à L. 147-6) édicte des règles d'urbanisme de portée supracommunale visant à interdire ou limiter les possibilités de construction dans les zones soumises au bruit des aéronefs, telles qu'elles sont délimitées par un plan d'exposition au bruit, propre à chaque aérodrome, dont l'établissement est de la responsabilité de l'Etat. Les règles d'urbanisme édictées à l'article L. 147-5 sont opposables aux documents d'urbanisme, tels que schémas directeurs, schémas de secteurs, plans d'occupation des sols ou plans d'aménagement de zones et aux autorisations d'utilisation du sol. Elles doivent être prises en compte lorsque sont définies les modalités d'application des règles générales d'urbanisme dans les communes non dotées d'un plan d'occupation des sols.

Le dispositif antérieur est amélioré et adapté au cadre de la décentralisation. Ainsi :

- le plan d'exposition au bruit, consacré par la loi, est élaboré selon une procédure consultative élargie (art. L. 147-3 du code de l'urbanisme et décret n°87-339 du 21 mai 1987 définissant les modalités de l'enquête publique relative aux plans d'exposition au bruit des aérodromes) et porté à la connaissance du public ;

- les commissions consultatives de l'environnement des aérodromes sont institutionnalisées (art. 2 de la loi n°85-696 du 11 juillet 1985 et décret n° 87-341 du 21 mai 1987 relatif aux commissions consultatives de l'environnement) ;

- des prescriptions particulières régionales prises en application de l'article L. 147-4 et dans les conditions prévues par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme peuvent être édictées pour tenir compte de la situation particulière de certains aérodromes.

Le décret n°87-340 du 21 mai 1987 fixant les conditions d'établissement des plans d'exposition au bruit des aérodromes vous confie un rôle essentiel dans l'élaboration et l'approbation des plans d'exposition au bruit. Les directives contenues dans la présente circulaire vous aident, ainsi que les services placés sous votre autorité, à remplir au mieux la mission qui vous est ainsi confiée.

CHAPITRE 1^{ER}

LE BRUIT. - LES AERODROMES CONCERNES. LE PLAN D'EXPOSITION AU BRUIT

1. Prise en compte du bruit au voisinage des aérodromes

1.1. *Le bruit et la gêne qui en résulte.*

Le son est une sensation produite par le mouvement vibratoire de l'air: un son < pur » est caractérisé par sa fréquence et son intensité. La sensation auditive proprement dite dépend à la fois de l'intensité et de la fréquence d'un son.

L'unité la plus répandue pour mesurer le niveau d'égale sensation perçue par l'oreille est le décibel (dBA) qui intègre une pondération sur la fréquence du son. La spécificité du bruit des avions, en particulier des avions à réaction aux fréquences élevées, conduit à utiliser une autre unité, le Perceived Noise Decibel: PNdB.

Cependant, le calcul du PNdB est complexe, la pondération étant effectuée à la fois sur la fréquence et sur l'intensité. Enfin, la gêne due au bruit des avions n'est pas ressentie de la même manière par tous les individus. En effet, aux facteurs physiques caractérisant le bruit perçu (niveau, fréquence, répétitivité, répartition dans la journée, etc.) s'ajoutent des facteurs subjectifs (état de santé, sensibilité, refus de l'activité produisant le bruit) et même des éléments peu mesurables, liés à la propagation du son dans l'espace en fonction de la météorologie, de la topographie, etc., et de circonstances particulières généralement instables.

1.2. *L'indice psophique.*

Pour tenter de mesurer de manière relativement objective la gêne due à un trafic d'avions, on a retenu un indice dit << indice psophique >>: TP, défini à partir du niveau sonore maximal exprimé en PNdB perçu lors du passage de chaque avion (art. L. 147-1 du code de l'urbanisme). Cet indice représente le cumul énergétique des bruits sur une journée moyenne, chaque mouvement de nuit étant compté dix fois.

La corrélation de cet indice avec la gêne ressentie a été vérifiée par sondages et enquêtes, qui en confirment la pertinence.

1.3. *Les courbes isopsophiques.*

Il est possible de calculer la valeur de l'indice psophique en tout point du territoire situé aux abords d'un aérodrome soit sur la base du trafic actuel, soit en fonction du bruit engendré par un trafic, dont l'importance est estimée à moyen ou long terme et de la nature des avions alors en exploitation. En reliant entre eux l'ensemble des points ayant la même valeur de l'indice psophique, on obtient une courbe isopsophique. On utilise ces courbes pour délimiter les zones de bruit fort et modéré prévues par la loi, les valeurs d'indices psophiques de chacune d'elles étant fixées par l'article R. 147-2 du code de l'urbanisme, soit:

IP 96 pour la limite de la zone A.

IP 89 pour la limite extérieure de la zone B.

L'indice déterminant la limite extérieure de la zone de bruit C est choisi, dans les conditions prévues pour la procédure d'établissement des plans d'exposition au bruit décrites plus loin, entre les valeurs IP 84 et 78. Par ailleurs, dans le cas où des prescriptions particulières auraient été adoptées (art.L. 147-4 [deuxième alinéa] et R. 147-3) la limite extérieure de la zone C

résultera de la valeur déterminée par cette prescription et qui peut être comprise entre les valeurs IP 86 et 75.

Les courbes isosophiques sont reportées sur le document graphique du plan d'exposition au bruit.

2. Champ d'application de la loi Les aérodromes concernés

Les dispositions des articles L. 147-1 à L. 147-6 du code de l'urbanisme sont applicables dès lors qu'existe un plan d'exposition au bruit approuvé.

Sur la base de la directive d'aménagement national relative à la construction dans les zones de bruit des aérodromes (décret n° 77-1066 du 22 septembre 1977, modifié par le décret n° 81-533 du 12 mai 1981) 150 aérodromes environ ont été dotés de plans d'exposition au bruit. Ces plans ont été expressément validés par la loi dans l'attente de leur révision (art. L. 147-3 du code de l'urbanisme).

Dorénavant, et en application de l'article L. 147-2 du code de l'urbanisme, doivent être dotés d'un plan d'exposition au bruit:

a) Tous les aérodromes classés en catégorie A, B ou C au sens des articles R. 222-1 et R. 222-5 du code de l'aviation civile;

b) Les aérodromes inscrits sur une liste établie par les services de la défense et de l'aviation civile. Cette liste sera nécessairement évolutive. Elle devra être tenue à jour en fonction du classement ou du déclassement éventuel d'aérodromes en catégorie A, B ou C. De même, de nouveaux aérodromes pourront y être inscrits en fonction de l'évolution de leur environnement et des activités dont ils sont le siège.

En ce qui concerne votre département vous recevrez la liste:

- des aérodromes dotés d'un plan d'exposition au bruit validé au titre de l'article L. 147-3 du code de l'urbanisme;
- des aérodromes classés en catégorie A, B ou C non encore dotés d'un plan d'exposition au bruit validé;
- des aérodromes non classés en catégorie A, B ou C et non dotés d'un plan d'exposition au bruit validé mais pour lesquels il semblerait, en fonction des informations actuellement disponibles, qu'ils doivent à terme en disposer.

Ces informations permettront de préciser, en liaison avec les services extérieurs de la direction générale de l'aviation civile et ceux du ministère chargé de la défense, la liste des plans d'exposition au bruit dont la révision ou l'établissement apparaît prioritaire.

3. Le plan d'exposition au bruit (P.E.B.)

Le plan d'exposition au bruit est l'instrument de mise en oeuvre de la loi du 11 juillet 1985. Il doit présenter clairement les motifs qui conduisent à interdire ou limiter dans telles parties du territoire des communes la construction d'immeubles d'habitation et/ou l'implantation de nouveaux équipements publics.

Le plan d'exposition au bruit comprend un rapport de présentation et des documents graphiques.

3.1. *Le rapport de présentation.*

La qualité du rapport de présentation sa clarté, sa pertinence, ont une importance considérable. C'est lui qui permet d'expliquer et de justifier devant les collectivités locales et les populations concernées des contraintes le plus souvent mal acceptées, qui peuvent impliquer une nouvelle démarche de réflexion globale sur l'organisation du développement des communes sur l'amélioration et l'extension des zones urbanisées ou en voie de l'être et bouleverser profondément des projets antérieurs, voire contrarier des opérations engagées, notamment en ce qui concerne les équipements publics.

Le rapport de présentation doit donc exposer clairement et objectivement, dans un style et un vocabulaire accessibles aux non spécialistes, c'est-à-dire en évitant chaque fois que cela est possible d'utiliser des termes ou des formules techniques (et, dans le cas où ils sont inévitables, en ayant soin de les définir et de les expliquer) les éléments pris en compte pour évaluer, à partir des objectifs de développement des fonctions de l'aérodrome et, éventuellement, d'extension de ses infrastructures, les conséquences au niveau de la gêne due au bruit des aéronefs, qui en résulteront pour les territoires concernés.

Le rapport de présentation justifie le choix de délimitation de la zone C de bruit modéré.

Ce document comporte donc un aspect pédagogique qu'il importe de traiter très soigneusement, car il est essentiel pour la bonne application des dispositions de la loi.

Il y a lieu de noter toutefois que, dans le cas des aérodromes dont le ministère chargé de la défense est affectataire à titre unique, principal ou secondaire, seules pourront être données les informations non couvertes par le secret de la défense nationale.

3.2. *Les documents graphiques.*

Le plan d'exposition au bruit est illustré par un seul document cartographique à l'échelle du 1/125 000 sur lequel sont reportés les limites de l'aérodrome, le tracé des pistes et les courbes isopsophiques délimitant les zones A, B et C.

C'est à dessein qu'a été retenue l'échelle du 1/125 000 afin de laisser une certaine marge d'adaptation dans le dispositif, justifiée par la nature du phénomène << bruit et pour lequel une application à la parcelle serait inadaptée. Il différencie opportunément le plan d'exposition au bruit d'une servitude d'utilité publique.

Différents plans peuvent compléter à titre informatif cette partie du dossier, dans la mesure où ils facilitent la lecture sur le terrain des prescriptions arrêtées.

4. La procédure d'établissement du plan d'exposition au bruit

La procédure d'établissement du plan d'exposition au bruit décrite à la section II du décret n° 87-340 du 21 mai 1987 relève de la compétence de l'Etat (art. L. 147-3, premier alinéa). Elle est conduite sous l'autorité du préfet, commissaire de la République.

Cette procédure est mise en oeuvre dans les formes ci-après décrites.

4.1. Les études préalables à l'établissement des plans d'exposition au bruit.

Lorsqu'il est envisagé de doter un aéroport d'un plan d'exposition au bruit ou de réviser le plan existant, il vous appartient, une fois recueilli, le cas échéant, l'accord du ministre chargé de la défense ou du ministre chargé de l'aviation civile prévu à l'article R. 147-6 du code de l'urbanisme, de demander la mise à l'étude d'un projet de plan :

- au ministre chargé de la défense pour les aéroports à affectation exclusive ou principale «< défense >» ;
- à Aéroports de Paris pour les aéroports relevant de sa compétence ;
- au directeur régional de l'aviation civile ou au chef de service de l'aviation civile dans les autres cas.

Ces autorités, en liaison avec les services techniques compétents, font alors procéder au recueil des informations utiles à l'élaboration du projet de plan d'exécution au bruit.

4.2. Le projet de plan d'exposition au bruit.

Le projet de document graphique comporte outre l'indication des pistes actuelles ou prévues de l'aéroport, le tracé des courbes isopsophiques 96 et 89 représentant les limites des deux zones de bruit fort (zones A et B) pour leur partie extérieure à l'emprise de l'aéroport, les courbes isopsophiques 84 et 78 ainsi que plusieurs courbes intermédiaires dont le nombre variera en fonction de leur lisibilité sur le plan. C'est en effet entre ces deux valeurs que sera ultérieurement fixée la limite extérieure de la zone de bruit modéré

Dès que vous avez reçu ce projet, auquel sont jointes toutes les pièces annexes utiles à sa compréhension, il vous appartient de choisir la courbe isopsophique qu'il vous paraît souhaitable de retenir comme limite extérieure de la zone C.

La procédure d'établissement ou de révision du plan d'exposition au bruit est alors engagée à votre diligence.

Dans le cas où l'aéroport concerné est doté d'une commission consultative de l'environnement, une première consultation pourrait utilement prendre place à ce stade.

4.3. L'établissement et l'approbation du plan d'exposition au bruit.

4.3.1. La décision d'établir ou de réviser le plan d'exposition au bruit.

La décision d'établir ou de réviser le plan d'exposition au bruit (art. R. 147-6) est prise par vos soins ou conjointement avec les commissaires de la République intéressés, lorsque l'emprise de l'aéroport s'étend sur plusieurs départements ou lorsque les communes concernées ou risquant d'être concernées par le plan d'exposition au bruit (dans l'hypothèse d'un premier établissement ou d'une révision du plan d'exposition au bruit existant susceptible d'étendre les zones de bruit sur de nouvelles communes) sont situées dans plusieurs départements.

Il vous appartient, au vu du projet de plan qui vous a été adressé, de déterminer les communes intéressées et, le cas échéant, si celles-ci se situent dans plusieurs départements, de prendre les dispositions utiles au suivi d'une procédure conjointe avec les autres départements.

La décision d'établir ou de réviser un plan d'exposition au bruit est notifiée (art. R. 147-7) dans tous les cas par vos soins aux maires des communes concernées de votre département et, s'il y a lieu, aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.) compétents en matière d'urbanisme (dont les attributions ont été commentées par la circulaire

n°85-158 du 26 juin 1985 relative à la coopération intercommunale dans le domaine de l'urbanisme). Cette décision devra viser le cas échéant, l'accord du ministre requis par l'article R. 147-6 (alinéas 2 et 3). Elle sera affichée dans les mairies des communes concernées et fera l'objet d'une mention en caractères apparents dans deux journaux à diffusion régionale ou locale dans le département.

Le recours à un arrêté préfectoral ou inter préfectoral, le cas échéant, bien que non exigé par le décret n° 87-340 du 21 mai 1987 paraît préférable, afin de bien formaliser l'engagement de la procédure.

4.3.2. Consultations.

La notification de la décision d'établir ou de réviser le plan d'exposition au bruit constitue le point de départ du délai de deux mois prévu pour la consultation des conseils municipaux des communes ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (art. R. 147-7).

L'article R. 147-8 organise d'autre part la consultation de la commission consultative de l'environnement, lorsqu'elle existe. Celle-ci est saisie, lorsque plusieurs départements sont concernés, par chaque commissaire de la République, la date de la dernière saisie ne constituant le point de départ du délai de consultation de deux mois. Dans la mesure du possible, une saisine conjointe par les commissaires de la République intéressés est recommandée.

La consultation porte sur le projet de plan d'exposition au bruit. La courbe que le commissaire de la République propose de retenir comme limite extérieure de la zone de bruit C» en application des articles R. 147-2 et R. 147-3 doit être figurée sans ambiguïté. La limite ainsi proposée sert de base à la réflexion des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale et de la commission consultative de l'environnement.

4.3.3. Enquête publique.

Le décret n° 87-339 du 21 mai 1987 définissant les modalités de l'enquête publique relative aux plans d'exposition au bruit s'est limité à adapter cette formalité aux caractères particuliers du plan d'exposition au bruit, puisque celui-ci n'entraîne pas d'aménagements, ouvrages ou travaux. La procédure s'effectue dans les conditions de droit commun décrites par le décret n° 85-453 du 23 avril 1985.

La composition du dossier soumis à enquête fait l'objet de dispositions spécifiques. La portée du plan d'exposition au bruit, avec ses contraintes mais aussi ses justifications, doit être clairement exposée au public dans la notice explicative.

4.3.4. Approbation du plan d'exposition au bruit.

L'approbation du plan d'exposition au bruit (art. R. 147-10) s'effectue selon les mêmes modalités concernant la compétence, l'accord ministériel préalable et les notifications que celles prévues pour son établissement. La motivation de la décision d'approbation, imposée dans tous les cas par les textes réglementaires, vise à justifier les dispositions et contraintes figurant au plan d'exposition au bruit et notamment la limite extérieure de la zone C finalement retenue par le commissaire de la République.

Les modalités relatives à l'affichage, l'insertion dans la presse de la décision d'approbation et les lieux où il est possible de consulter les documents qui permettent d'assurer la meilleure information du public ont pour effet de fixer la date d'entrée en vigueur du plan d'exposition au

bruit. Elles doivent être rigoureusement respectées: toute omission pourrait entraîner des actions contentieuses préjudiciables à la mise en place du document.

4.3.5 Révision du plan d'exposition au bruit.

La révision du plan d'exposition au bruit est conduite selon la même procédure que celle de son établissement. Il importe de noter que le plan approuvé demeure en vigueur jusqu'à la date à laquelle l'approbation de la révision a fait l'objet des mesures de publicité requises, excluant de ce fait toute application anticipée du nouveau plan d'exposition au bruit (art. R. 147-11).

La révision des plans d'exposition au bruit rendus disponibles au titre de la directive de 1977-1981, validés par l'article L. 147-3 (S' alinéa) pour lesquels les prescriptions de l'article L. 147-5 ont été d'application immédiate, sera conduite dans les mêmes conditions que celles ci-dessus décrites. Les services compétents de la direction générale de l'aviation civile s'attachent à assurer, en tant que de besoin, le remplacement des documents existants, compte tenu des priorités et notamment de l'ancienneté des plans d'exposition au bruit.

4.4. Plan d'exposition au bruit affectant le territoire de plusieurs départements.

La procédure d'approbation, plus complexe lorsque le plan d'exposition au bruit affecte le territoire de plusieurs départements, appelle quelques remarques.

Si la décision d'établir, de réviser, de mettre à l'enquête ou d'approuver le plan d'exposition au bruit est prise par arrêté conjoint des commissaires de la République concernés, les notifications et consultations visées aux articles R. 147-7, R. 147-8 et R. 147-10 doivent bien évidemment être effectuées à la diligence de chaque commissaire de la République dans son département. Il importe cependant que la coordination la meilleure soit réalisée. Ainsi, lorsque le projet de plan d'exposition au bruit est mis en consultation, la valeur de l'indice psychologique proposée pour fixer la limite extérieure de la zone de bruit C doit être la même pour tous les départements concernés, l'autorité administrative devant en tout état de cause avoir une position unique.

4.5. Dispositions applicables aux aérodromes affectés à la défense nationale et aux aérodromes classés dans la catégorie des investissements d'intérêt national.

4.5.1. Décision d'établissement ou de révision du plan d'exposition au bruit.

Les intérêts de la défense nationale et l'importance de certains grands aérodromes ont conduit à subordonner la décision d'établir ou de réviser le plan d'exposition au bruit à l'accord exprès du ministre concerné. Ce cas de compétence liée s'applique aux aérodromes à affectation militaire exclusive ou principale et aux aérodromes classés dans la catégorie des investissements d'intérêt national lorsque la défense n'en est pas l'affectataire principal. Les investissements en cause sont énumérés par le décret n° 82-390 du 10 mai 1982 et le décret n° 70-1022 du 23 novembre 1970 (annexe VI Communications). Pratiquement, ils concernent les aérodromes d'Aéroports de Paris, les principaux aérodromes métropolitains et d'outre-mer et les aérodromes utilisés pour la formation aéronautique à l'échelon national.

4.5.2. Modalités de l'enquête publique.

En ce qui concerne les aérodromes à affectation militaire exclusive, principale ou secondaire, l'enquête publique s'effectue dans le respect des conditions posées par le décret n° 88-693 du 5 juillet 1988 relatives à la composition du dossier et aux pouvoirs du commissaire enquêteur (art. 2 et 3).

5. Modulation des valeurs d'indices dans le cas de prescriptions particulières à certaines parties du territoire (art. L. 147-4 1 [2e alinéa] et R. 147-3)

La possibilité de moduler les valeurs d'indices, dans le cas de prescriptions particulières à certaines parties du territoire prises en application de l'article L. 147-4 (2e alinéa) et dans les conditions prévues par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, permet d'adapter le dispositif général de la loi du 11 juillet 1985 à la situation spécifique de certains aérodromes, tant du point de vue de leur activité que de leur environnement, en adoptant une limite extérieure de la zone C plus ou moins contraignante au regard des possibilités de construction. La valeur de l'indice psychologique peut alors être choisie à l'intérieur de la plage de valeurs fixée à l'article R. 147-3.

L'édiction de prescriptions particulières permet selon le cas, de retenir soit une limite moins stricte: par exemple dans le cas de secteurs urbanisés très proches d'un aérodrome où il paraît souhaitable d'atténuer les contraintes, soit une limite plus sévère, afin de préserver l'avenir lorsque l'aérodrome est situé en milieu peu ou pas encore urbanisé ou qu'une modification de son activité est prévue.

5.1. Procédure d'édiction des prescriptions particulières.

La procédure décrite à l'article R. 147-4 est mise en oeuvre au niveau régional à l'initiative du commissaire de la République de la région ou du conseil régional. Elle est conduite par le commissaire de la République de la région. En revanche, ce sont les commissaires de la République des départements concernés qui procèdent aux consultations requises. Le conseil régional, conformément à l'article L. 111-1-1 précité, est saisi pour avis des résultats de ces consultations.

La valeur d'indice retenue comme limite extérieure de la zone C est fixée par décret simple.

Bien évidemment, le dispositif de l'article R. 147-4 mis en oeuvre parallèlement à la procédure d'établissement des plans d'exposition au bruit n'est pas sans conséquence sur celle-ci.

L'intervention de prescriptions particulières pourra être souhaitée:

- en amont de la procédure d'élaboration du plan d'exposition au bruit, afin de reconnaître la spécificité de l'aérodrome en cause;
- au cours de la procédure d'élaboration du plan d'exposition au bruit lorsque les résultats de la consultation des communes ou les discussions au sein de la commission consultative de l'environnement relèvent leur intérêt;
- ou encore, ultérieurement, après approbation du plan d'exposition au bruit, en raison notamment de l'évolution des situations locales.

5.2. Effet de l'adoption de prescriptions particulières sur la procédure d'établissement ou de révision du plan d'exposition au bruit.

L'édiction de prescriptions particulières donnant lieu à la consultation des communes, le cas échéant, des établissements publics de coopération intercommunale, des commissions consultatives de l'environnement concernés et du conseil régional, a pour effet de simplifier ensuite la procédure d'établissement du plan d'exposition au bruit, puisque la limite extérieure de la zone C ne peut être que celle fixée par le décret.

Dans le cas où il existe des plans d'exposition au bruit approuvés sur le territoire concerné par la prescription particulière, il convient alors de modifier ces plans pour les rendre conformes à la prescription particulière en utilisant la procédure de révision décrite précédemment.

CHAPITRE II

LES PRESCRIPTIONS D'URBANISME AU VOISINAGE DES AERODROMES

La protection des populations contre les nuisances de bruit émises par les aéronefs, objectif fondamental de la loi, s'exprime par l'interdiction générale posée à l'article L. 147-S d'étendre l'urbanisation et d'implanter ou de développer des équipements publics aux abords des aéroports susceptibles d'entraîner directement ou indirectement, immédiatement ou à terme, une densification de la population résidente. Cet objectif doit être intégré au parti d'aménagement retenu par les documents d'urbanisme et pris en compte lors de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol.

1. Les constructions nouvelles

1.1. *Constructions à usage d'habitation.*

En application de l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme, il est possible de construire:

En toutes zones de bruit: Les logements nécessaires à l'activité civile ou militaire de l'aéroport ou liés à celle-ci (tels que logements de fonction, de gardiennage, hôtels pour les voyageurs en transit);

En zones B et C et dans les secteurs déjà urbanisés de la zone A: Les logements de fonction nécessaires aux activités industrielles ou commerciales, lorsque la réglementation d'urbanisme applicable prévoit ou ne s'oppose pas à l'implantation de ces activités. Sont ici visés les logements de fonction au sens strict, c'est-à-dire ceux mis à disposition du salarié par l'employeur, les logements de gardien et les logements individuels d'artisans ou de commerçants;

Les immeubles d'habitation directement liés ou nécessaires à l'activité agricole.

En zone C: Les maisons d'habitation individuelle non groupées, ce qui exclut les immeubles collectifs quelle qu'en soit l'importance, les parcs résidentiels de loisirs ou toute autre forme d'opération groupée, telle que lotissement ou association foncière urbaine.

Les conditions suivantes doivent en outre respectées:

1. Il doit s'agir d'un secteur d'accueil déjà urbanisé et déjà desservi par des équipements publics;

2. La nouvelle habitation ne doit entraîner qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants du secteur concerné. Cette exigence est d'une appréciation plus délicate: elle requiert un examen précis de l'impact du projet par rapport à la densité actuelle du secteur concerné.

1.2. *Constructions autres que celles destinées à l'habitation.*

Les constructions, notamment à usage industriel, commercial, de bureaux, peuvent être admises en toutes zones de bruit si elles sont compatibles avec une utilisation rationnelle des terrains et des infrastructures situés autour de l'aéroport et qu'elles ne risquent pas d'entraîner, dans l'immédiat ou à terme, l'implantation d'une population permanente.

2. Les équipements publics ou collectifs

Un aéroport constitue un pôle d'attraction pour les installations industrielles, commerciales ou de bureaux. Une réflexion préalable sur l'organisation rationnelle du territoire situé dans son voisinage doit nécessairement être conduite, afin d'éviter que des permis de construire ne soient délivrés de manière désordonnée, au coup par coup~ en fonction d'opportunités économiques ou foncières et, après quelques années, qu'on ne puisse plus endiguer la construction de quartiers d'habitation, ne serait-ce que pour amortir et rentabiliser les équipements.

Sous cette réserve, peuvent être admis:

En zones A et B: Les équipements de superstructure nécessaires à l'activité aéronautique civile et militaire, lorsqu'ils ne peuvent être localisés ailleurs;

Les équipements publics de superstructure, à condition qu'ils soient indispensables aux populations existantes et qu'ils ne puissent trouver ailleurs une localisation mieux appropriée (écoles, crèches indispensables pour le quartier concerné par exemple). Ils ne doivent en aucun cas être dimensionnés de telle sorte qu'ils induisent ou imposent un apport d'habitants nouveaux.

En zone de bruit C: Les équipements publics précités, dans les mêmes conditions.

3. Les opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant

La loi du 11 juillet 1985 a conforté sur ce point l'ouverture amorcée par le décret du 12 mai 1981 modifiant le décret du 22 septembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la construction dans les zones de bruit des aéroports, en autorisant la reconstruction d'immeubles ou de quartiers des centres anciens de villes situés en zone de bruit. Mais elle maintient le principe de non-densification de la population soumise aux nuisances de bruit. Ainsi:

En zones de bruit A et B: Les opérations de rénovation et de réhabilitation de l'habitat ancien devront être étudiées avec le plus grand soin, notamment au regard des bilans financiers, qui ne sont généralement positifs que grâce à la création de logements nouveaux.

De telles opérations, répétées et échelonnées dans le temps, peuvent ainsi modifier profondément et insidieusement le tissu urbain, entraînant une densification très sensible de la population. Elles appellent donc une grande vigilance.

En zone de bruit C: Les mêmes dispositions sont applicables mais avec plus de souplesse, puisqu'un « faible » accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances est admissible. La loi n'ayant pas explicité davantage, il vous appartient d'apprécier, dans le souci du respect de ses objectifs, la latitude ainsi laissée.

4. L'amélioration et l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes

En zone de bruit A et B: La loi autorise la reconstruction d'un immeuble sinistré ou volontairement démoli, à condition que l'opération n'implique pas un agrandissement assimilable à la construction d'un deuxième logement et qu'elle soit compatible avec les règles d'urbanisme applicables.

Comme ci dessus, à défaut de plus de précision dans la loi, il convient d'apprécier chaque cas en le confrontant avec l'objectif poursuivi.

En zone de bruit C: Les mêmes autorisations que ci-dessus peuvent être accordées, mais avec plus de souplesse, puisque les nuisances de bruit sont déjà moins fortes. Elles ne peuvent néanmoins aller au-delà d'une légère augmentation de la capacité d'accueil de population, puisque les équipements publics ne peuvent y être ni créés ni étendus.

CHAPITRE III

EFFETS SUR LES DOCUMENTS D'URBANISME OU SUR LES DOCUMENTS EN TENANT LIEU

1. Les documents concernés

Les prescriptions de l'article L. 147-5 s'imposent à la réflexion d'aménagement conduite par les collectivités locales pour l'établissement des documents d'urbanisme ou documents en tenant lieu.

1.1. *Schémas directeurs et schémas de secteur.*

Les orientations et les zones préférentielles d'extension urbaine déterminées par les schémas directeurs et les schémas de secteur doivent être compatibles avec ces prescriptions. Le rapport de présentation comporte à cet effet les informations disponibles sur le phénomène du bruit et son évolution probable. (Il précise s'il existe un projet de plan d'exposition au bruit ou un plan d'exposition au bruit approuvé ou en révision.) Les documents graphiques figurent approximativement les zones affectées par les nuisances de bruit.

1.2. *Plans d'occupation des sols.*

Le plan d'occupation des sols, par la réglementation de l'utilisation générale des sols qu'il édicte, est le document qui permet de transcrire effectivement au niveau du territoire communal les prescriptions d'urbanisme de l'article L. 147-5. Le rapport de présentation doit envisager le problème des nuisances de bruit affectant le territoire communal dans l'exposé du parti d'aménagement retenu et en expliquer les conséquences.

L'échelle choisie du plan d'exposition au bruit, le 1/125000, implique une interprétation de ce document par le plan d'occupation des sols. La confrontation entre le tracé des courbes de bruit et la morphologie urbaine (tracé de la voirie), dont la correspondance ne peut être exacte, donne une marge d'appréciation utile qui permet de réaliser un urbanisme cohérent dans le secteur en cause, mais ne doit en aucun cas conduire à déroger aux dispositions de l'article L. 147-5.

Du point de vue de la démarche, l'établissement du plan d'occupation des sols conduit à analyser et confronter aux besoins d'extension, de restructuration et d'amélioration des zones urbaines de la commune, les contraintes résultant de la délimitation des zones de bruit. Dans le cadre de cette réflexion générale sur le meilleur aménagement possible de la commune, de son patrimoine bâti, de ses sites et paysages et de la protection de ses habitants, le plan d'occupation des sols pourra proposer des possibilités diversifiées d'utilisation des secteurs soumis au bruit, parmi lesquelles on peut citer l'accueil d'équipements publics ou privés peu

sensibles au bruit et non générateurs de développement des quartiers d'habitation. Au nombre de ces équipements, qui sont souvent mal accueillis dans les zones d'habitation, on peut citer, à titre indicatif, les stations d'épuration, les zones de dépôts, les zones industrielles comportant ou non des installations classées, hypermarchés, cimetières, garages collectifs de caravanes, pistes de karting, de moto, voire en zone C, des terrains de sports, etc., dans la mesure où ces équipements sont compatibles avec les servitudes aéronautiques ou radioélectriques de l'aérodrome.

Dans les secteurs à vocation de zones naturelles où la loi n'autorise que les constructions liées ou nécessaires à l'activité agricole, ainsi que l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes, le plan d'occupation des sols maintiendra cet état naturel et adoptera un classement en zones NC ou ND.

Enfin, le plan d'exposition au bruit figurera désormais en annexe du plan d'occupation des sols (art. L. 147-3 14^e alinéa] et R. 123-24[7^e]) introduit par l'article 2 du décret n° 87-340 du 21 mai 1987 fixant les conditions d'établissement des plans d'exposition au bruit des aérodromes.

1.3. Plans d'aménagement de zone (PAZ)

Ces documents sont assimilés aux plans d'occupation des sols et la loi du 11 juillet 1985 leur est également applicable (art. L. 147-1 12^e alinéa]). Si les zones d'aménagement concerté d'habitation ne peuvent être admises en zones de bruit, y compris en zone C, il est en revanche possible d'y accueillir des zones d'aménagement concerté d'activités, dans la mesure où elles répondent aux exigences de la loi et où les activités en cause sont à la fois peu sensibles au bruit et non génératrices de développement de l'habitat.

2. Le rôle de l'Etat

Il vous appartient, en tant que préfet, commissaire de la République, gardien de la légalité et autorité chargée d'approuver le plan d'exposition au bruit, de veiller à ce que les prescriptions de l'article L. 147-5, qui expriment des intérêts supracommunaux dont l'Etat demeure responsable, soient bien prises en compte par les documents d'urbanisme. Vous veillerez également au respect de ces prescriptions lorsque, en application de l'article L. 111-1-3, vous déterminez, conjointement avec un conseil municipal, les modalités d'application des règles générales d'urbanisme sur tout ou partie du territoire de la commune.

C'est tout d'abord dans le cadre de l'élaboration associée que le plan d'exposition au bruit doit être porté à la connaissance des communes. Dans le cas d'établissement d'un premier plan d'exposition au bruit ou de révision d'un plan d'exposition au bruit existant, le projet de plan avec lequel, une fois celui-ci approuvé, le plan d'occupation des sols devra être compatible sera porté à la connaissance des autorités locales à titre d'information utile. L'attention des communes doit être très précisément attirée sur l'obligation de compatibilité posée à l'article L. 147-1 et les risques encourus en cas de défaut de prise en compte du plan d'exposition au bruit, qui peuvent aller jusqu'à la suspension de l'opposabilité du plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou du schéma directeur approuvé (respectivement: articles L. 123-3-2 et L. 122-1-3 ci), ou faire l'objet de l'exercice du contrôle de légalité dans les conditions fixées par la loi du 2 mars 1982 modifiée par la loi du 22 juillet 1982.

Le contrôle du document rendu public ou approuvé doit s'exercer d'une manière particulièrement vigilante et donner lieu à un examen attentif de son contenu, afin de s'assurer qu'il respecte bien le plan d'exposition au bruit. Une étude approfondie doit par ailleurs être engagée, dès à présent, en ce qui concerne les documents d'urbanisme anciennement approuvés autour des aérodromes. Dans le cas où cet examen révélerait des incompatibilités avec les plans d'exposition au bruit, il conviendrait d'intervenir dans les conditions prévues par

les articles L. 122-1-4 pour les schémas directeurs, L. 123-7-1 pour les plans d'occupation des sols et L. 311-4 (alinéa 8) pour les plans d'aménagement de zone.

Vous veillerez également au respect de ces prescriptions lorsque, en application de l'article L. 111-1-3, vous déterminerez, conjointement avec un conseil municipal, les modalités d'application des règles générales d'urbanisme sur tout ou partie du territoire de la commune.

CHAPITRE IV

LES AUTORISATIONS D'UTILISATION DU SOL

Aux termes de l'article L. 147-1 (3^e alinéa), les prescriptions d'urbanisme au voisinage des aérodromes sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées.

Ces travaux peuvent faire l'objet des procédures suivantes:

- permis de construire;
- autorisation de lotissement;
- autorisation d'ouverture d'installations classées;
- autorisation d'ouverture de terrain de camping;
- autorisation de stationnement de caravanes;
- autorisation d'ouverture de carrières.

Les travaux de défrichage et de démolition sont sans objet au titre de la présente circulaire.

Il est rappelé pour mémoire que le certificat d'urbanisme est le mode normal d'information des demandeurs. Il signale obligatoirement l'existence de la zone de bruit et l'obligation de respecter les règles d'isolation acoustique (art. L. 147-6 [2^e alinéa]).

1. Autorité compétente pour délivrer les autorisations d'utilisation du sol

Les autorisations d'utilisation du sol sont délivrées selon les règles normales de compétence.

a) Dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé depuis plus de six mois, c'est le régime général qui s'applique: les autorisations sont délivrées par le maire au nom de la commune (L. 421-2; L. 421-2-1).

b) En l'absence de plan d'occupation des sols ou dans le cas d'un plan d'occupation des sols approuvé depuis moins de six mois, c'est en général le maire, agissant au nom de l'Etat, qui délivre le permis de construire sous réserve des exceptions prévues à l'article R. 421-36 où la décision est prise par le préfet, commissaire de la République. Au nombre de ces exceptions figurent les autorisations situées dans les zones d'un plan d'exposition au bruit approuvé (R. 421-36 [9^o1, modifié par l'article 3 du décret n° 87-340 du 21 mai 1987 fixant les conditions d'établissement des plans d'exposition au bruit des aérodromes).

2. Instruction des demandes. Dispositions applicables

La localisation du projet par rapport aux limites des zones de bruit peut présenter des difficultés, compte tenu de l'échelle du plan d'exposition au bruit.

Mais, ainsi qu'il a été indiqué plus haut. Cette souplesse est justifiée par la nature du phénomène appréhendé. Elle conduit à utiliser en bon sens et dans le respect des objectifs et de l'esprit de la loi cette marge d'appréciation. Cette remarque est particulièrement importante dans le cas où aucun document d'urbanisme opposable ne couvre le terrain objet de la demande.

a) S'il existe un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, c'est sur la base des dispositions de ce document compatible avec les prescriptions d'urbanisme des articles L. 147-1 à L. 147-6 du code de l'urbanisme que la demande d'autorisation d'utilisation du sol est appréciée.

Dans l'hypothèse où le plan d'occupation des sols se révélerait incompatible, notamment avec les dispositions de l'article L. 147-5, l'autorisation ne saurait être légalement délivrée.

Il faut noter que le dispositif mis en place par la loi du 11 juillet 1985 repose sur l'existence d'un plan d'exposition au bruit approuvé et ne comporte pas de mesure de sauvegarde dans l'attente de l'établissement et de l'approbation de ce document. Dans cette situation, les demandes d'utilisation du sol sont appréciées en fonction des seules dispositions d'urbanisme applicables au territoire concerné.

b) Il n'existe pas de plan d'occupation des sols opposable.

Si le plan d'occupation des sols est prescrit, il peut être sursis à statuer, en raison du plan d'exposition au bruit, sur les demandes d'autorisation d'utilisation du sols en application de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme.

En l'absence de plan d'occupation des sols prescrits, ce sont les règles générales d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol qui sont applicables et les dispositions de l'article L. 147-5 sont directement opposables.

3. Les diverses autorisations d'utilisation du sol

3.1. Le permis de construire.

L'instruction de la demande de permis de construire en zone de bruit comporte des appréciations successives et en particulier:

- la qualification matérielle du projet (logement de fonction, opération de rénovation...), du secteur et de ses caractéristiques (secteur urbanisé, desserte...) au regard des dispositions de l'article L. 147-5;
- l'appréciation qualitative de la demande, par rapport aux conditions posées par la loi (constructions nécessaires ou liées à l'activité agricole, accroissement de la capacité d'accueil d'habitants...).

Ces deux points appellent un examen particulièrement minutieux des demandes de permis de construire, afin que le projet de construction soit exactement défini du point de vue de sa destination (la construction est-elle directement liée et nécessaire à l'activité agricoles par exemple ?), de sa qualification (s'agit-il effectivement d'une opération de réhabilitation ?) et bien évalué quant à son impact sur l'accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances, qui devra être nul ou faible selon le cas.

La décision, dans le cas d'un accord, pourra être assortie de prescriptions fondées sur les dispositions de l'article L. 147-5 visant en particulier la réduction du projet, afin de satisfaire les conditions restrictives relatives à l'accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ou au caractère mesuré de l'extension des constructions existantes dans les centres villes anciens.

3.2. Le lotissement et les opérations groupées.

Les dispositions de l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme s'opposent à la réalisation d'opérations groupées nouvelles dans toutes les zones de bruit puisque, même en zone C, seules les constructions individuelles non groupées ne nécessitant pas de nouveaux équipements publics et n'entraînant qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants sont admissibles.

En revanche, des lotissements industriels peuvent être envisagés, dans la mesure où la capacité des équipements nouveaux nécessaires sera bien ajustée aux seuls besoins industriels prévus.

3.3. Autres autorisations.

Un certain nombre de demandes d'autorisations peuvent concerner des territoires couverts par un plan d'exposition au bruit.

Certaines d'entre elles ne nécessitent pas fatalement la création d'équipements publics ou collectifs. La démarche d'instruction doit toujours être la même: si les documents d'urbanisme applicables ne s'opposent pas à l'autorisation, le projet en cause est-il compatible avec l'objectif poursuivi par la loi ? L'installation d'un terrain de camping et de caravanage, par exemple, paraît devoir être écartée en tout état de cause. En effet, outre le fait que la création de réseaux d'eau et d'assainissement puisse être nécessaire, ainsi que la construction de bâtiments d'accueil et de fonctionnement, il est déraisonnable et contraire à l'esprit de la loi qui vise à améliorer la qualité de vie de la population de placer dans des zones de nuisances des familles en quête d'un site pour bénéficier de vacances et de repos.

3.4. Isolation acoustique.

L'obligation d'isolation acoustique imposée par l'article L. 147-6 du Code de l'urbanisme vise toutes les constructions qui seraient autorisées dans les zones de bruit.

Elle s'effectue notamment par application de l'arrêté du 6 octobre 1978 relatif à l'isolement acoustique des bâtiments d'habitation contre les bruits de l'espace extérieur, modifié par l'arrêté du 23 février 1983 dans l'attente de son adaptation aux dispositions de l'article L. 147-5 du Code de l'urbanisme. Un tableau annexé à la présente circulaire présente les normes et recommandations d'isolation acoustique applicables, par zone de bruit et type de construction.

4. Contrôle de légalité

Le contrôle de légalité s'applique dans les zones de bruit définies par un plan d'exposition au bruit approuvé aux autorisations délivrées par le maire au nom de la commune, lorsque celle-ci est dotée d'un plan d'occupation des sols approuvé depuis plus de six mois.

Au-delà du contrôle exercé sur les documents d'urbanisme, il importe que l'État soit particulièrement vigilant au niveau de la délivrance des permis de construire.

Dans une démarche analogue à celle précédemment décrite pour l'instruction des demandes d'autorisation, il convient de vérifier que le projet de construction correspond bien à l'une des opérations admises par la loi et respecte les conditions auxquelles la délivrance de l'autorisation est subordonnée.

Dans le cas où cet examen conclurait à l'illégalité du permis, il conviendrait de mettre en oeuvre la procédure prévue par la loi du 2 mars 1982, modifiée par la loi du 22 juillet 1982.

Le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports,

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur de l'architecture et de l'urbanisme,

C. ROBERT

Le ministre de la défense,

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur de l'administration générale,

G. GARONNE

Le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé des transports,

Pour le ministre et par délégation :

Par empêchement du directeur général de l'aviation civile :

L'ingénieur en chef des ponts et chaussées,

C. THOUZEAU

Le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé de l'environnement,

Pour le ministre et par délégation :

Le délégué à la qualité de la vie,

J. F. LORIT

ANNEXE

NORMES D'ISOLATION ACOUSTIQUE

Les normes d'isolation acoustique, dont le respect est exigé par les constructions qui seront autorisées dans les zones de bruit (art. L. 147-6) résultent de l'arrêté du 6 octobre 1978 relatif à l'isolement acoustique des bâtiments contre les bruits de l'espace extérieur, modifié par l'arrêté du 23 février 1983.

L'article 2 relatif au bruit des aéroports, conçu sous l'empire de la directive d'aménagement national relative à la construction dans les zones de bruit des aéroports de 1977-1981, n'impose que l'isolation des constructions à usage d'habitation exceptionnellement admises en zone de bruit C (norme d'isolation = 35 dB (A)). Cet article sera complété pour préciser les normes applicables pour chaque zone de bruit dans le cadre d'une modification plus large de l'arrêté du 6 octobre 1978.

Dans l'attente de ces modifications, le tableau qui suit présente les recommandations d'isolation acoustique qui ont aujourd'hui valeur de normes pour la zone de bruit C seulement. Ces normes et recommandations devront être portées à la connaissance des candidats constructeurs.

| | ZONES DE BRUIT | | | |
|---|----------------|----------|----------|---------------------------------|
| | A | B | C | Extérieur immédiat de la zone C |
| Constructions à usage d'habitation exceptionnellement admises | 45 dB(A) | 40 dB(A) | 35 dB(A) | 30 dB(A) |
| Locaux d'enseignements et de soins | 47 dB(A) | 40 dB(A) | 35 dB(A) | 30 dB(A) |
| Locaux à usage de bureaux ou recevant du public | 45 dB(A) | 40 dB(A) | 35 dB(A) | 30 dB(A) |