

21 janvier 2021

...la proposition de loi visant à

## **DÉFINIR ET PROTÉGER LE PATRIMOINE SENSORIEL DES CAMPAGNES FRANÇAISES**

### **1. LES GÊNES OCCASIONNÉES PAR LES « SONS ET ODEURS » EN MILIEU RURAL : UNE INTERPELLATION RÉCURRENTÉ DES ÉLUS LOCAUX**

Une succession d'affaires relatives à des troubles de voisinage liés à divers bruits ou différentes odeurs caractéristiques des espaces ruraux ont fait les gros titres de la presse quotidienne régionale au cours des dernières années : crottins de cheval à Orschwihr dans le Haut-Rhin, chants des cigales au Beausset dans le Var et coassements de grenouilles à Grignols en Dordogne ou encore cancanements de canards et d'oies à Soustons dans les Landes ont ainsi défrayé la chronique au cours des années écoulées. Au-delà de leur caractère pittoresque, ces contentieux **perturbent la vie des territoires** et contraignent les **maires et les conseillers municipaux** à intervenir pour tenter de pacifier les différents constatés entre leurs administrés.

Au regard de la multiplication de ces contentieux, la proposition de loi, **adoptée par le Sénat à l'unanimité, le 21 janvier 2021**, tend à proposer d'intégrer les sons et les odeurs caractéristiques des espaces naturels parmi les éléments composant le patrimoine commun de la nation et à confier aux services régionaux de l'inventaire le soin de les recenser pour contribuer à leur valorisation.

**Cette reconnaissance des sons et odeurs concernés, au-delà de son caractère symbolique, vise à favoriser le vivre-ensemble dans les territoires ruraux et constitue une première étape en vue de la protection de leurs caractéristiques les plus saillantes contre les actions en reconnaissance d'un trouble anormal de voisinage.**

#### **A. « LES SONS ET ODEURS » EN MILIEU RURAL : UNE PROBLÉMATIQUE ANCIENNE**

Les gênes occasionnées par les sons et les odeurs en milieu rural sont **présentes depuis plusieurs décennies devant les tribunaux**. Dès 1987, la cour d'appel de Dijon a ainsi été appelée à statuer sur le trouble anormal de voisinage causé par le chant d'un coq. Il en fut de même pour la cour d'appel de Riom une décennie plus tard. Quant aux cloches des églises et horloges municipales, la question du dérangement nocturne lié aux sonneries civiles a été examinée par le Conseil d'État dès 1974.

Ces sujets de tensions entre voisins sont récurrents. **Le rapporteur constate auprès des élus locaux le sentiment d'un accroissement des sollicitations ou interpellations sur ces sujets** - le maire ou les conseillers municipaux ayant souvent un rôle de médiateur. Plusieurs raisons expliquent cette tendance :

- **le monde et la pratique agricoles sont mal connus**. Les travaux agricoles de nuit ou tôt le matin et les gênes sonores qu'ils peuvent engendrer correspondent aux contraintes inhérentes à la pratique agricole (conditions météorologiques, hydrométrie, ...). Parfois, des contraintes réglementaires obligent à ce travail nocturne : afin de protéger les insectes pollinisateurs, le traitement des parcelles est fortement encadré. Par exemple, selon les périodes, celui-ci ne peut avoir lieu qu' « en dehors de la présence des abeilles », soit la nuit ;

- le **confinement** conduisant à une présence permanente à son domicile pendant plusieurs semaines et, dans certains territoires ruraux, l'utilisation pendant une période prolongée de résidences secondaires, a, dans certains cas, pu exacerber des conflits pour des situations préexistantes mais moins gênantes car non connues ou vécues sur des périodes habituellement plus courtes.

Ces conflits de voisinage traduisent une évolution générale de la société : la population est moins tolérante au bruit. De manière générale, **y compris dans les territoires ruraux, chaque habitant considère son lieu de vie comme un « ilot », déconnecté de l'ilot voisin.**

## **B. LES TERRITOIRES RURAUX NE SONT NI DES ENDROITS SILENCIEUX NI INODORES**

Au final, la médiatisation accrue de ces affaires traduit sans doute **une perception erronée des territoires ruraux**, qui sont vus comme des lieux de préservation de la nature et des traditions à protéger. Le rapporteur souhaite le rappeler avec force : **la ruralité n'est pas un territoire silencieux**. Comme l'a souligné Christian Hugonnet, président de la semaine du son à l'Unesco, « *le silence n'appartient pas plus à la campagne qu'à la ville* ». Certes, le niveau sonore résiduel y est peut-être plus faible. Mais d'une part il n'est pas nul. D'autre part, le fond sonore est différent.

---

### **Certains bruits, certaines odeurs font partie de l'environnement traditionnel d'un territoire, et sont indispensables à son équilibre sociétal mais aussi économique.**

---

Au moment où la ruralité est regardée avec un intérêt renouvelée, le rapporteur salue cette proposition de loi qui permet de **rappeler l'existence de gênes inhérentes à la vie dans les territoires ruraux**. On ne peut, en arrivant dans un lieu, se retourner immédiatement contre un bruit, une gêne, que l'on ne connaît pas – sauf s'il constitue un trouble manifestement excessif du voisinage, ou est contraire aux lois et règlements.

## **2. ENTRE CHANT DU COQ ET CLOCHES DES ÉGLISES : DES GÊNES ENCADRÉES PAR LE DROIT**

### **A. LES « SONS ET ODEURS » DES TERRITOIRES RURAUX : TROUBLES ANORMAUX DU VOISINAGE ?**

#### **1. La prise en compte des circonstances de temps et de lieu**

Principe jurisprudentiel, le caractère normal, ou anormal, du trouble doit être apprécié « en fonction des circonstances de temps et de lieu ». **Le caractère rural est pris en compte** : c'est notamment sur ce fondement que la cour d'appel de Bordeaux s'est placée dans un arrêt du 1<sup>er</sup> juin 2006 pour évaluer l'intensité du trouble causé par le chant de sept coqs. Un récent arrêt de la cour d'appel de Paris de 2019 le rappelle : les mauvaises odeurs et nuisances sonores émanant des volailles présentes sur la propriété voisine, en l'espèce, ne constituent pas un trouble anormal du voisinage, « *dans la mesure où les inconvénients décrits constituent des inconvénients incontournables de la vie à la campagne* ».

En revanche, **même en milieu rural, l'intensité et la régularité du chant du coq** doivent être prises en compte pour évaluer la normalité du trouble. En effet, le degré de dérangement n'est sans doute pas le même pour le voisin du coq « Maurice » sur l'île d'Oléron ne chantant que de 6 h 30 à 7 heures et de manière peu intense, et celui d'un coq bourguignon chantant toutes les dix à vingt secondes. D'ailleurs, dans cette affaire de 1987, la cour d'appel de Dijon avait estimé que les cris de l'animal dépassaient les inconvénients normaux de voisinage, alors même que l'on se situait en milieu rural.

#### **2. L'antériorité de l'activité ou du « trouble » : exemption du trouble anormal sous certaines conditions**

L'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation prévoit une exemption au trouble anormal du voisinage pour les activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales, touristiques, culturelles ou aéronautiques lorsque le permis de construire du bâtiment exposé aux nuisances est postérieur à l'existence des activités les occasionnant.

Deux conditions doivent être respectées :

- les activités doivent s'exercer en **conformité** avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;

- elles doivent être poursuivies dans les **mêmes conditions**. La transformation d'une exploitation agricole, en vue d'y ajouter une activité, par exemple un élevage, peut entraîner une modification de telle sorte que l'activité n'est plus poursuivie dans les mêmes conditions. Elle n'est alors plus protégée par le principe d'antériorité.

## B. UN RÉGIME PARTICULIER APPLICABLE AUX SONNERIES DES CLOCHES DES ÉGLISES

Le double rôle des cloches des églises – religieux et séculaire – a conduit à réglementer très tôt leurs utilisations au moment de la laïcisation de l'espace public. En application de l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État, « *les sonneries des cloches sont réglées par arrêté municipal, et, en cas de désaccord entre le maire et le président ou directeur de l'association cultuelle, par arrêté préfectoral* »<sup>1</sup>.

### 1. Les sonneries religieuses, expression sonore de la liberté de culte

Lorsque leurs utilisations correspondent à une manifestation religieuse (messe, enterrement, ...), les sonneries de cloches d'églises relèvent de la **liberté de culte**. Dès lors, s'il appartient au maire de régler leurs usages dans l'intérêt de l'ordre et de la tranquillité publics, il doit le concilier avec le respect de la liberté de culte<sup>2</sup>. Est ainsi illégale une mesure d'interdiction d'utilisation des cloches à des jours et heures qui auraient pour effet de supprimer les sonneries d'offices religieux, alors même qu'aucun motif tiré de la nécessité de maintien de l'ordre et de la tranquillité publics ne peut être invoqué<sup>3</sup>.

### 2. Un usage plus restreint des sonneries civiles des cloches

En ce qui concerne les sonneries civiles, l'article 51 du décret du 16 mars 1906 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État précise que « *les cloches des édifices servant à l'exercice public du culte peuvent être employées aux sonneries civiles dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours. [...] Elles peuvent en outre être utilisées dans les circonstances où cet emploi est prescrit par les dispositions des lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux* ».

Pendant longtemps, le juge administratif a considéré que l'usage local mentionné dans le décret de 1906 devait être antérieur à la loi du 9 décembre 1905. Toutefois, le Conseil d'État a désormais une **conception moins stricte de l'usage local** : il estime désormais que l'usage local s'entend « *de la pratique régulière et suffisamment durable de telles sonneries civiles dans la commune, à la condition que cette pratique n'ait pas été interrompue dans des conditions telles qu'il y ait lieu de la regarder comme abandonnée* »<sup>4</sup>.

### 3. La responsabilité du maire dans le respect de la tranquillité publique

En application de l'article 2212-1 du code général des collectivités territoriales, le maire doit assurer la tranquillité publique. Il ressort d'un arrêt de 2001 de la cour administrative d'appel de Nancy que la **responsabilité de la commune peut être engagée** si le maire a refusé sans justification valable de prendre des mesures pour assurer la tranquillité publique dans le cas où les sonneries des cloches constituent une nuisance sonore.

Bien évidemment, il ne s'agit pas d'une responsabilité générale à la sonnerie des cloches – qui en tant que telle ne constitue pas un trouble anormal du voisinage –, mais dépend de chaque

---

<sup>1</sup> Sauf en Alsace-Moselle, où le régime des sonneries des églises est régi par la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes. Elle prévoit que « l'évêque se concertera avec le préfet pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches. On ne pourra les sonner pour toute autre cause sans la permission de la police locale ».

<sup>2</sup> Conseil d'État, 8 juillet 1910.

<sup>3</sup> Conseil d'État, 11 novembre 1910.

<sup>4</sup> Conseil d'État, commune de Boissettes, 14 octobre 2015.

situation. En outre, le juge administratif considère que « l'émergence sonore » des cloches peut excéder « *les limites définies par les articles R. 1336-7, R. 1336-8 et R. 1336-9 du code de la santé publique* ».

### 3. L'OBJECTIF PRINCIPAL DU TEXTE : MIEUX CONNAÎTRE ET PROMOUVOIR LE « PATRIMOINE SENSORIEL DES CAMPAGNES FRANÇAISES »

Le texte a été en **grande partie réécrit** lors de son examen par l'Assemblée nationale, afin de tenir compte de l'avis formulé par le **Conseil d'État** le 16 janvier 2020. Le rapporteur salue l'initiative de cette saisine par l'auteur de la proposition de loi. Cela a permis l'élaboration d'un **texte équilibré garantissant une première protection du « patrimoine sensoriel des campagnes françaises »**.

#### A. MIEUX PROTÉGER ET VALORISER LES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES RURAUX

La proposition de loi vise à inscrire **explicitement dans le code de l'environnement les sons et odeurs caractérisant les espaces naturels**, qu'ils soient terrestres ou marins (article 1<sup>er</sup>). Le rapporteur y voit l'affirmation d'une dimension sensorielle du patrimoine naturel. Cette reconnaissance explicite des sons et odeurs des territoires ruraux dans le patrimoine commun de la nation constitue pour les élus locaux **une première base juridique pour les accompagner dans les démarches de pédagogie et de médiation qu'ils mènent sur les territoires**.

Pour le rapporteur, ce droit de cité dans le code de l'environnement est complété et consolidé par la volonté d'une meilleure identification et qualification de l'identité culturelle des territoires ruraux, également prévue par la proposition de loi (article 1<sup>er bis</sup>). L'ensemble de ces éléments sont de nature à soutenir et conforter les élus locaux, en **leur apportant des éléments factuels et scientifiques sur lesquels s'appuyer lorsqu'ils sont sollicités sur ce type de conflits de voisinage**. L'élaboration d'une carte d'identité des territoires ruraux, incluant le patrimoine dans toutes ses composantes, y compris sonores et olfactives, doit permettre une meilleure **compréhension et appréhension** de ces espaces par l'ensemble de ses habitants.

---

#### **La reconnaissance de ces sons et odeurs, et leur identification comme composants à part entière des territoires ruraux doit permettre de désamorcer en amont les contentieux de voisinage.**

---

Après avoir examiné plusieurs pistes, le rapporteur estime que les services régionaux de l'inventaire sont les mieux à même de réaliser cette mission. Actuellement, à travers l'addition des recherches sur des objets situés sur un même territoire, les services régionaux contribuent à donner une approche et une image du territoire dans sa globalité. Ils dressent déjà, en partie, une carte d'identité culturelle des territoires. D'autres acteurs, comme les chambres d'agriculture, risqueraient d'avoir une approche trop parcellaire et technique.

Toutefois, le rapporteur **appelle à la vigilance** sur deux points. L'élaboration de cette carte doit se faire en **s'appuyant sur l'ensemble des acteurs locaux** participant à la vie et à l'animation de celui-ci. Mais surtout, des **moyens financiers et humains importants seront nécessaires** pour plusieurs raisons :

- alors même que le recensement du patrimoine matériel est loin d'être achevé, cette proposition de loi étend les missions des services régionaux de l'inventaire au patrimoine non matériel ;

- un travail important de mise en place d'une méthodologie, de grilles d'analyse et de thésaurus, à l'image de ce qu'ont fait pour le patrimoine matériel les services de l'inventaire au moment de leurs créations dans les années 1960-1970, est nécessaire. Pour cela, de nouvelles compétences en éthologie, en ethnologie ou encore en biodiversité seront nécessaires.

Si le rapporteur constate avec satisfaction la levée du gage financier par le gouvernement, traduisant la volonté de ce dernier d'accompagner les services régionaux de l'inventaire dans cette nouvelle mission, **il espère que les moyens financiers et humains déployés seront à la hauteur de l'ambition de cette nouvelle cartographie**.

## B. MIEUX CONNAÎTRE LES CRITÈRES D'APPRÉCIATION DU TROUBLE ANORMAL DU VOISINAGE

Le trouble anormal du voisinage est un principe général du droit dont les modalités d'appréciation sont définies par la jurisprudence. Une réforme de la responsabilité civile devant notamment l'inscrire dans la loi est en discussion au ministère de la justice depuis plusieurs décennies. Si un avant-projet de texte a été présenté par la Chancellerie en 2017, celui-ci n'a toujours pas été inscrit à l'ordre du jour.

Le rapporteur estime que la définition législative des troubles anormaux de voisinage doit se faire **dans un cadre généralisé**. Celle-ci doit **assurer un équilibre entre les différentes parties** d'un contentieux afin d'éviter une cristallisation des tensions et une remise en cause du vivre-ensemble. Toute réforme du droit applicable au trouble anormal du voisinage doit garantir une égalité entre les citoyens et le droit au recours effectif, protégés par la Constitution.

Dans la perspective de cette réforme d'ampleur, le rapporteur constate l'existence de très nombreuses jurisprudences sur les conflits de voisinage en milieu rural. Leur recensement et analyse par le ministère de la justice, prévus à l'article 1<sup>er</sup> *ter* du texte, permettraient de disposer **d'une vision précise des critères d'appréciation retenus par le juge, notamment la prise en compte de la dimension rurale d'un territoire**. En outre, ce travail serait de nature à éclairer le législateur dans le cadre des futurs débats portant sur la réforme de la responsabilité civile. Il poserait les bases pour une réflexion visant à prendre en compte la spécificité des territoires ruraux en matière de trouble anormal du voisinage.

**Jeudi 21 janvier 2021, le Sénat a définitivement adopté en séance publique, sans modification et à l'unanimité, la proposition de loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises.**

**POUR EN SAVOIR + :** <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-286.html>



**Laurent Lafon**  
Président  
de la commission  
Sénateur  
du Val-de-Marne  
(Union Centriste)



**Pierre-Antoine Levi**  
Rapporteur  
Sénateur  
du Tarn-et-Garonne  
(Union Centriste)

Commission de la culture, de l'éducation  
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23