

FICHE C.1 : RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

(Fiche mise à jour au 5 septembre 2015)

Le contentieux lié aux bruits de voisinage peut, selon les cas, relever aussi bien des juridictions judiciaires qu'administratives.

Les juridictions judiciaires civiles ou pénales sont compétentes lorsque les violations des réglementations relatives au bruit sont imputables à des personnes privées (personnes physiques et personnes morales de droit privé telles que les sociétés commerciales).

Quant aux juridictions administratives (Tribunaux administratifs, Cours administratives d'appel et Conseil d'État), elles sont compétentes pour connaître des dommages que les personnes publiques (État, Collectivités territoriales, Établissements publics) causent au tiers en matière de nuisances sonores.

La responsabilité des collectivités publiques peut alors être engagée sur la base de deux fondements différents. Le premier est celui de la responsabilité pour dommages de travaux publics, les ouvrages publics pouvant être à l'origine de nuisances importantes (**I**). Le second est celui de la faute, laquelle résulte, le plus souvent, d'inactions imputable à l'absence ou à l'insuffisance de mesures propres à garantir la tranquillité publique (**II**) (Voir également Fiche A.1.), ce qui n'est pas sans conséquences sur la responsabilité de la puissance publique (**III**).

I. – RESPONSABILITÉ POUR DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS

Il peut arriver que des ouvrages publics, par leur fonctionnement, soient à l'origine de nuisances sonores dont aient à souffrir certains particuliers. Ces nuisances peuvent engager la responsabilité de la puissance publique, même sans faute, et entraîner une indemnisation de dommages dits de travaux publics.

A. – Régime de responsabilité sans faute

1. – Avantage de ce régime juridique pour les victimes

Les tiers qui subissent des nuisances sonores provoquées par l'exécution de travaux publics ou le fonctionnement d'un ouvrage public, peuvent voir engager devant la juridiction administrative, la responsabilité de l'entrepreneur, du maître d'ouvrage ou du concessionnaire de service public. Le juge administratif appuie sa jurisprudence sur le principe de la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques ou sur la responsabilité fondée sur le risque. Ainsi, l'Administration peut engager sa responsabilité alors même qu'elle n'a commis aucune faute (C.A.A. Nancy, 4 août 2011, G., *Juris-Data* n° 019914).

Ce régime juridique apparaît très favorable aux victimes, lesquelles n'ont qu'à prouver l'existence du dommage, et le lien de causalité entre celui-ci et les ouvrages ou travaux publics incriminés pour obtenir, le cas échéant, une indemnisation (C.A.A. Rennes, 27 janv. 2005, Chenillat, *JurisData* n° 270972 : sur la nécessité de prouver le lien de causalité entre les troubles et le fonctionnement d'un ouvrage public).

La jurisprudence retient cependant le plus souvent que l'ouvrage n'a causé en lui-même aucun dommage (C.A.A. Nantes, 8 juill. 1993, Guillemot, n° 92NT00221) ou que celui-ci ne répond pas à certaines caractéristiques particulières (voir ci-dessous) et les cas d'indemnisation sont rares en pratique. Il arrive cependant que les juridictions constatent l'origine du trouble dans le fonctionnement de l'ouvrage public ainsi, par exemple, du survol d'une zone d'habitation par des hélicoptères appartenant à une base navale (Cass., 1^{ère} civ., 23 févr. 2012, Agent judiciaire du Trésor, *JurisData* n° 0025.53).

2. – Caractéristiques du dommage

Le dommage, pour être indemnisable, doit en effet répondre à certaines caractéristiques.

Un dommage non accidentel

Le dommage provoqué par l'ouvrage ou les travaux publics doit tout d'abord, ne pas être accidentel mais revêtir au contraire un caractère permanent. Le juge caractérise le dommage non accidentel comme un événement se

JURIBRUIT, Lutte contre les bruits de voisinage (édition 2015) Série C : Indemnisation. Fiche rédigée par Maître Christophe Sanson, Avocat au Barreau des Hauts-de-Seine, avec l'aimable autorisation du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.

réalisant en permanence (C.A.A. Lyon, 19 mars 1992, E.D.F. c. Charbonnel, n° 91 LY00487 : transformateurs fonctionnant en continu), ou régulièrement (C.A.A. de Bordeaux, 19 mai 1994, Cne de Vivonne, n° 92BX00648 : manifestations nocturnes organisées régulièrement). Cette notion de dommage non accidentel peut s'apparenter à la théorie, utilisée en droit civil, des inconvénients anormaux de voisinage.

Un dommage anormal et spécial

Le dommage indemnisable doit ensuite apparaître à la fois comme anormal et spécial. Un dommage peut être qualifié d'anormal par le juge lorsque ce que peuvent supporter les membres de la collectivité sans compensation (c'est-à-dire les gênes et inconvénients ordinaires de la vie en société) a dépassé un seuil acceptable. Pour accorder un droit à indemnité, le juge administratif relève que le dommage « excède les troubles ou inconvénients normaux de voisinage » ou « les sujétions normales inhérentes au voisinage d'un ouvrage public ». Constitue ainsi un préjudice anormal en raison de la permanence et de l'intensité des nuisances sonores subies par les riverains, le fonctionnement en continu d'un système de ventilation d'un établissement public national à caractère scientifique, culturel et professionnel (C.A.A. Nancy, 4 août 2011, G., *préc.*).

Un dommage peut être qualifié de spécial par le juge, lorsque seuls certains membres de la collectivité sont touchés par la nuisance. On parle alors de rupture de l'égalité devant les charges publiques, par rapport au reste de la collectivité. *A contrario*, on imagine mal en effet indemniser de la même façon, l'ensemble des populations touchées par exemple à des degrés divers par la présence d'infrastructures de transports sur le territoire national.

Est ainsi considéré comme un dommage à la fois anormal et spécial, le bruit provoqué par des ouvrages publics aussi différents :

- qu'une centrale nucléaire (C.E., 2 oct. 1987, E.D.F. c. Mme Spire, C.J.E.G., 1987, p. 898) ;
- une installation sportive (C.A.A. de Nancy, 20 oct. 1994, M. et Mme Tyran, n° 93NC00545 : dans cette espèce, la Ville de Reims a été condamnée à payer des indemnités aux propriétaires d'une maison gênés par les bruits provenant d'un terrain de basket-ball proche ; de même C.A.A. Nantes, 22 février 2007, Cne de Haute-Goulaine, *Juris-Data* n° 345067 : concernant l'installation d'un terrain de football) ;
- une salle communale (C.A.A. Bordeaux, 19 mai 1994, Cne de Vivonne, n° 92BX00648 : dans cette affaire, la commune a été condamnée à payer des dommages et intérêts au propriétaire d'une maison proche de la salle polyvalente municipale pour les nuisances sonores nocturnes que celle-ci occasionnait ; de même : C.A.A. Nancy, 7 juin 2012, K., *Juris-Data* n° 019207) ;
- une balance publique (C.E., 9 fév. 1983, Cne de Malansac, n° 28.544) ;
- un chenil appartenant à une personne publique (C.E., 17 mai 1974, Sieur Malaterre, *D.A.*, 1974, p. 229 ; C.E., 2 mai 1990, Roux Roux, n° 82.456) ;
- des lignes électriques (C.E., 7 nov. 1987, E.D.F. c. Épx Aujoulat, *Rec.*, p. 255) ;
- une station d'épuration (C.A.A. Nancy, 24 oct. 1991, M. A. Meignat Dufлот et fils, n° 91NC00068) ;
- ou des courts de tennis municipaux implantés à quelques mètres de la propriété de voisins (C.E., 16 déc. 2013, Person c. Cne de Roscoff, n° 355077, arrêt de renvoi pour CAA Nantes, 19 févr. 2015).

Le juge, en revanche rejette la demande en soulignant que le dommage n'excède pas les sujétions normales résultant du voisinage, à propos :

- du chantier de construction d'une centrale nucléaire, dès lors que la propriété des requérants est située à plus de 630 mètres du chantier (C.E., 1^{er} mars 1989, Épx Docquet Chassaing c. E.D.F., n° 56.806) ;
- d'une aire de loisirs, dès lors que les constats d'huissier produits par les requérants ne sont pas corroborés par les constatations de la brigade de gendarmerie (C.A.A. Nantes, 20 mai 1997, Cne de Tiffauges, n° 95NT01306) ;

JURIBRUIT, Lutte contre les bruits de voisinage (édition 2015) Série C : Indemnisation. Fiche rédigée par Maître Christophe Sanson, Avocat au Barreau des Hauts-de-Seine, avec l'aimable autorisation du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.

- d'une ligne ferroviaire à grande vitesse aux abords d'une propriété privée, dès lors que les nuisances sonores ne peuvent être qualifiées d'élevées en raison de la fréquence, des horaires de passage et de la vitesse réduite des trains (C.E., 16 fév. 2011, Réseau Ferré de France, n° 331651).

B. – Limites à l'indemnisation

1. – Mauvaise utilisation de l'ouvrage public

Les requérants ne peuvent obtenir d'indemnisation sur le terrain de la responsabilité pour dommage de travaux publics lorsque ce n'est pas l'ouvrage public en lui-même qui est à l'origine du bruit, mais l'utilisation qui en est faite par un concessionnaire, ou des personnes privées.

Dans ce cas, le dommage ne se situe plus sur le terrain de la responsabilité sans faute mais sur celui de la responsabilité pour faute, dont les victimes doivent prouver l'existence. Cette hypothèse concerne les lieux appartenant à une personne publique, qui sont soit concédés, soit loués ou prêtés.

Lorsque le dommage provient de travaux ou d'ouvrages exécutés ou utilisés par un concessionnaire de travaux publics ou de service public, seule la responsabilité de celui-ci peut être mise en cause par les victimes de dommages. C'est le cas, par exemple, d'un théâtre casino dont l'exploitation est confiée à un concessionnaire (C.E., 18 mai 1979, Assoc. « urbanisme judaïque St-Seurin », *R.*, p. 218 ou d'une déchetterie exploitée par un syndicat intercommunal de collecte et traitement des ordures ménagères : C.A.A. Marseille, 2 av. 2013, SICTOM de la région d'Uzès, *JurisData* n° 008255).

S'agissant des salles communales, le plus souvent louées ou prêtées (C.A.A. de Bordeaux, 16 juill. 1991, M. Contaut, n° 89BX00996 ; C.A.A. de Bordeaux, 17 juin 1993, M. S. Boucheron, n° 92BX00250 ; C.A.A. de Paris, 12 nov. 1993, Cne de Poigny, n° 93PA00282, C.A.A. de Paris, 22 nov. 1994, Cne de Schoelcher c. Mme Ketterle, n° 93PA00463), le juge estime que les troubles n'ont pas pour origine la présence et le fonctionnement de l'ouvrage par lui-même, mais l'utilisation qui en est faite par les personnes privées. Dès lors, la responsabilité de la commune ne peut être éventuellement mise en cause qu'en raison des fautes lourdes qu'aurait pu commettre le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police (C.A.A. Nancy, 7 juin 2007, Cne de Montauville, *Juris-Data* n° 338260) (Voir ci-dessous : II).

2. – Existence de nuisances avant l'installation des plaignants

La responsabilité de la puissance publique peut être en principe exonérée si l'installation, génératrice de nuisances, existait avant l'arrivée des plaignants (Voir Fiche C. 3.). Cependant, pour indemniser les victimes de nuisances causées par un ouvrage public, alors que celles-là étaient installées avant celui-ci, le juge va tout de même contrôler si les requérants pouvaient s'attendre à la construction de l'ouvrage public.

La responsabilité de la personne publique peut ainsi être engagée lorsque :

- les requérants ont acquis leur appartement un an avant la construction d'une centrale de climatisation, dès lors que la centrale provisoire ne causait aucune gêne (T.A. Paris, 29 avril 1981, M. et Mme Paul, *in Les nuisances sonores*, p. 97) ;
- un simple bureau de poste a été transformé en un centre de tri, ce que les propriétaires de l'appartement situé au-dessus ne pouvaient pas prévoir (C.E., 20 mars 1968, Ministre des Postes et Télécommunication c. Scalia, cité *in La vie Communale et Départementale*).

En revanche, à partir du moment où des personnes demandent réparation du préjudice subi du fait de nuisances causées par un ouvrage public alors qu'elles connaissaient l'existence de la construction projetée, le juge :

- rejette purement et simplement leurs prétentions (C.A.A. Paris, 9 juill. 1991, Syndicats des copropriétaires de la résidence de la Défense « Exprodef 1 et Exprodef 2 », n° 89PA01235 ; C.A.A. Douai, 3 nov. 2005, Assoc. syndicale du Lys-Chantilly, *JurisData* n° 287612) ;
- ou diminue l'indemnisation (T.A. Rouen, 27 mai 1983, Épx Gwiazdowski).

Dans certains cas, les requérants pourront néanmoins obtenir réparation si, postérieurement à leur installation :

JURIBRUIT, Lutte contre les bruits de voisinage (édition 2015) Série C : Indemnisation. Fiche rédigée par Maître Christophe Sanson, Avocat au Barreau des Hauts-de-Seine, avec l'aimable autorisation du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.

- les nuisances sont apparues (C.A.A. Nancy, 20 oct. 1994, M. et Mme Tyran, n° 93NC00545 : à propos d'une installation sportive génératrice de nuisances prévue par la commune avant que les requérants n'acquière leur terrain, ces derniers ne pouvaient cependant pas imaginer la nature et l'importance des nuisances qu'allaient provoquer cette installation) ;
- ou se sont accrues (C.E., 9 fév. 1983, Cne de Malansac, n° 28.544 : à propos d'une bascule publique dont la portée était passée de 15 à 50 tonnes ; C.A.A. Bordeaux, 9 nov. 2000, Ministre de la Défense, *Juris-Data* n° 140105 : à propos de l'augmentation du nombre d'exercices de tir et de passages d'avions militaires qui n'était pas prévisible à la date de l'acquisition de leur propriété par les requérants).

3. – L'intérêt général

Cette limite à l'indemnisation résulte de la jurisprudence des juridictions administratives qui a affirmé, à plusieurs reprises, que n'étaient pas susceptibles d'ouvrir droit à indemnisation les préjudices n'excédant pas les inconvénients susceptibles d'être imposés, dans l'intérêt général, au voisinage d'un ouvrage public (C.A.A. Bordeaux, 16 nov. 2006, Lacombe Bistour ; *JurisData* n° 324463 ; C.E., 16 fév. 2011, Réseau Ferré de France, *préc.*).

II. – RESPONSABILITÉ POUR CARENCE DANS L'EXERCICE D'UN POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE

Commets une faute, l'autorité de police qui, soit agit trop tard, soit ne prend pas les mesures appropriées pour mettre fin à des nuisances sonores. La responsabilité de la collectivité dont elle dépend peut être engagée pour insuffisance ou absence de mesures prises, propres à garantir la tranquillité publique, dès lors que cette carence est constatée par le tribunal.

A. – Existence d'une faute

Est considéré comme une faute, tout manquement à une obligation préexistante. Ce manquement peut se caractériser par le fait de ne pas agir et, dans ce cas, c'est la carence de l'autorité qui constitue la faute. Il peut aussi être constitué par une décision illégale, une illégalité étant toujours considérée par le juge administratif comme une faute. Dans cette dernière hypothèse, la responsabilité de la puissance publique peut être engagée aussi bien du fait d'une illégalité interne qu'externe de la décision (C.A.A. Nantes, 10 juin 1998, Landurain, n° 96NT00416 : un arrêté de délégation pris par le maire en faveur de son adjoint ne prévoyait pas que ce dernier puisse prendre de décision sur la base du décret du 5 mai 1988, l'arrêté ne définissant pas avec une précision suffisante l'étendue de la délégation).

B. – Exigence d'une faute lourde

La faute commise par la collectivité doit, pour engager sa responsabilité, présenter un certain degré de gravité. La jurisprudence exige, s'agissant de l'exercice de pouvoirs de police du maire, l'existence d'une faute lourde pour entraîner la responsabilité de la collectivité. Le juge constate la faute lourde au vu des circonstances de l'affaire. Tout dépend en fait de la nature et de la gravité des troubles dont se plaignent les demandeurs et des mesures prises pour y remédier.

Constitue ainsi une faute lourde, l'inaction ou l'action tardive d'un maire face :

- aux bruits répétés de camions faisant des essais de freins, dans des conditions de sonorité dépassant le seuil maximal prévu par le règlement sanitaire (C.A.A. Nantes, 8 juill. 1993, Cne de Saint-Gérand, n° 91NT00596) ;
- à une entreprise bruyante alors même qu'un comité d'action contre le bruit et une lettre du préfet avaient exigé une réglementation des horaires de cette entreprise (T.A. Rennes, 20 juin 1991, M. Le Pioufle, n° 862754) ;

JURIBRUIT, Lutte contre les bruits de voisinage (édition 2015) Série C : Indemnisation. Fiche rédigée par Maître Christophe Sanson, Avocat au Barreau des Hauts-de-Seine, avec l'aimable autorisation du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.

- à des manifestations et spectacles en plein air, malgré des plaintes répétées (C.E., 25 sept. 1987, Cne Lege-Cap-Ferret c. M. Martigue n° 68 501 ; C.A.A. Bordeaux, 24 av. 2007, Cne de Salles, *Juris-Data* n° 342196) ;
- au bruit provenant d'un foyer rural (C.E., 17 mars 1989, Cne de Montcourt-Fromonville c. M. Lagrange, n° 49 367 ; C.A.A. de Paris, 2ème ch., 22 nov. 1994, n° 93-PA-00463, Cne de Schoelcher ; C.A.A. de Lyon, 4ème ch., 26 oct. 1994, n° 93-LY-00312, Cne de Communay, *Le Quotidien Juridique*, n° 58, 20 juill. 1995, p. 2) ;
- à la gêne sonore provenant d'une salle polyvalente, le maire, chargé d'assurer la tranquillité des habitants (CGCT, art. L. 2212-2, 2°), n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour faire cesser ces troubles qui avaient persisté (C.A.A. de Bordeaux, 2ème ch., 2 juin 1997, Cne de Clavette, n° 96-BX-01328 ; C.A.A. de Paris, 3ème ch., 21 oct. 1997, Cne de Villemaréchal, n° 96-PA-00021 ; C.A.A. Nancy, 7 juin 2007, Commune de Montauville, *préc.* ; C.A.A. Nancy, 7 juin 2012, K., *préc.*) ;
- aux nuisances sonores nées de l'activité d'un club de tir (C.E., 8 juill. 1992, Ville de Chevreuse, n° 80775, *Rec.*, p. 281) ; ou d'un champ de tir (C.A.A. Bordeaux, 9 nov. 2000, Ministre de la Défense, *préc.*).

En revanche, le juge administratif a conclu à l'absence de faute lourde du maire en présence de :

- mesures prises, même si celles-ci s'étaient avérées insuffisantes (C.E., 23 juin 1976, Latty, *R.*, p. 329) ;
- nuisances de courte durée (C.E., 12 mars 1986, Van Den Breeden, n° 47974 ; C.A.A. Rennes, 27 janv. 2005, Chenillat, *préc.*), ou plusieurs fois par an, mais qui cessent la nuit (C.E., 27 nov. 1974, Cne de Villenaved'Ornon, *R.*, p. 586) ;
- d'un trouble restant léger, alors que le maire avait fait des démarches non dépourvues d'effets (C.E., 18 oct. 1989, Palisse, n° 59465) ;
- d'arrêtés municipaux pris en l'absence de toute autre mesure, ayant pour but de régler les horaires d'ouverture d'une foire (T.A. Montpellier, 30 juin 1999, Thomas, n° 962878).

Par ailleurs, dans certains cas, la responsabilité de l'État peut également être engagée, par exemple lorsqu'un préfet n'a pas répondu dans le délai de quatre mois à la demande d'un particulier tendant à ce que des mesures soient prises pour faire respecter un arrêté relatif au fonctionnement d'une société (T.A. Dijon, 7 avril 1998, M. J-L. Dreumont c. Préfet du département de la Nièvre et Sté Bosni, n° 93.5164 : en l'espèce, la société était une installation classée).

III. – CONSÉQUENCES DE LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

A. – Procédure

Qui est demandeur ?

Le demandeur est, en général, la victime qui se plaint des nuisances sonores. Dans le domaine de la lutte contre le bruit, les associations de défense des riverains ou les associations de protection de l'environnement peuvent également introduire une action puisque la jurisprudence leur reconnaît qualité pour défendre les intérêts pour lesquelles elles ont été créées.

Qui est responsable ?

Lorsque le maire a omis de prendre une décision, le responsable, comme dans le cas de la mise en cause d'un ouvrage public, est toujours la commune. Lorsque la carence est imputable au préfet, l'État est responsable. De ce fait, si la décision aurait dû émaner d'un maire, ou si l'ouvrage appartient à la collectivité, c'est la responsabilité de la commune qui est engagée. Il en va de même s'agissant de l'État.

JURIBRUIT, Lutte contre les bruits de voisinage (édition 2015) Série C : Indemnisation. Fiche rédigée par Maître Christophe Sanson, Avocat au Barreau des Hauts-de-Seine, avec l'aimable autorisation du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.

B. – Indemnisation

Lorsque la responsabilité d'une collectivité a été retenue par le juge administratif, une somme d'argent est allouée à titre d'indemnisation aux victimes, en fonction de la gravité et de la durée du trouble subi. Ont ainsi été accordés :

- 5 000 € s'agissant d'une salle des fêtes communale à l'origine de nuisances sonores nocturnes pour le voisinage (C.A.A. Nancy, 7 juin 2007, Cne de Montauville, *préc.* ; C.A.A. Nancy, 7 juin 2012, K., *préc.*) ;
- 11 000 € s'agissant des nuisances sonores résultant du système de ventilation d'un établissement public (C.A.A. Nancy, 4 août 2011, G., *préc.*) ;
- 15 000 € s'agissant des troubles résultant de la construction d'une voie de circulation (C.A.A. Bordeaux, 16 nov. 2006, Lacombe Bistour ; *préc.*) ;
- 50 000 € s'agissant des nuisances sonores causées par le fonctionnement d'une déchetterie (C.A.A. Marseille, 2 av. 2013, SICTOM de la région d'Uzès, *préc.*) ;
- 69 000 € s'agissant des bruits provenant de l'installation d'un terrain de football juste à côté de la propriété des requérants (C.A.A. Nantes, 22 févr. 2007, Cne de Haute-Goulaine, *préc.*).

Christophe SANSON
Avocat au Barreau des Hauts-de-Seine
Docteur en Droit (HDR)
Maître de Conférences

<http://www.christophe-sanson-avocat.fr>

