



N° 2618

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 janvier 2020.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE LOI *visant à définir et protéger le
patrimoine sensoriel des campagnes françaises,*

TOME I

AVANT-PROPOS ET COMMENTAIRES D'ARTICLES

PAR M. PIERRE MOREL-À-L'HUISSIER,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2211.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	7
COMMENTAIRE DES ARTICLES	9
<i>Article 1^{er}</i> : Protection du patrimoine sensoriel des campagnes	9
<i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> : Inventorier le patrimoine rural	18
<i>Article 1^{er} ter (nouveau)</i> : Introduire la notion de trouble anormal de voisinage dans le code civil	19
<i>Article 2 (supprimé)</i> : Gage	20
ANNEXE : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI	21

AVANT-PROPOS

Sujet léger en apparence, voire amusant pour certains, la question de l'acceptation des manifestations sensorielles du mode de vie rural est une source de préoccupation dans nos villages ruraux.

Chant du coq, tintement des cloches, braiement de l'âne, odeur du fumier ou du crottin, coassements des grenouilles : autant de bruits et d'effluves qui font partie intégrante de la vie rurale. Ils donnent pourtant lieu à de nombreux conflits de voisinage, dont certains ont été médiatisés comme les cloches de Bondons, le coq de l'île d'Oléron ou, tout récemment, les vaches de Lacapelle-Viescamp et le cheval de trait de Boisseron. Les actions en justice sont souvent intentées par des vacanciers ou des « néoruraux », qui ne supportent pas ce genre de nuisances.

La multiplication de ces conflits inquiète les maires ruraux, qui se trouvent pris à partie, à tel point que de nombreuses communes ont apposé un panneau à l'entrée de leur village conseillant aux visiteurs n'appréciant pas les odeurs et les bruits de la campagne de passer leur chemin. Ces tensions sont révélatrices des changements à l'œuvre dans notre société, en particulier l'extension des zones périurbaines dans les campagnes.

La présente proposition de loi, signée par soixante-dix députés appartenant à différents groupes politiques, vise deux objectifs :

– reconnaître la valeur intrinsèque de notre patrimoine rural et de son authenticité, en protégeant un mode de vie. Le chant du coq, le bruit des cigales, l'odeur du fumier, ne sont pas des nuisances mais des caractéristiques intrinsèques et authentiques de la vie rurale qu'il faut valoriser ;

– lutter contre les contentieux de voisinage portés par les personnes qui s'installent à la campagne sans en accepter les caractéristiques intrinsèques.

Cette proposition de loi crée ainsi une nouvelle catégorie de patrimoine, celle du patrimoine sensoriel constitué des odeurs et des sons propres à la campagne et la vie rurale. Les émissions sonores et olfactives faisant partie de ce patrimoine sensoriel des campagnes ne peuvent pas faire l'objet d'un recours pour trouble de voisinage.

Les dispositions proposées étant assez innovantes, le rapporteur et premier signataire de cette proposition de loi a souhaité soumettre ce texte à l'avis du Conseil d'État, sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution.

Dans son avis du 16 janvier 2020, le Conseil d'État a émis des réserves sur plusieurs dispositions du texte. Afin de tenir compte de ces remarques, le rapporteur a proposé à la commission des amendements qui modifient le dispositif juridique initial tout en conservant les mêmes objectifs principaux : reconnaître un patrimoine

sensoriel des campagnes d'une part et éviter les recours pour trouble de voisinage liés aux émissions sonores et olfactives rurales d'autre part.

Ainsi, la commission a adopté un texte largement réécrit qui conserve néanmoins les objectifs initiaux de la proposition de loi déposée.

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Lors de son examen de la présente proposition de loi, le mercredi 22 janvier 2020, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation a adopté les modifications suivantes.

À l'**article 1^{er}**, la commission a adopté un amendement du rapporteur remplaçant les dispositions proposées initialement par une inscription des sons et odeurs qui caractérisent les milieux naturels dans le patrimoine commun de la Nation protégé par l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

La commission a introduit un **article 1^{er} bis** permettant la prise en compte, dans l'inventaire général du patrimoine culturel réalisé par les régions, des activités, pratiques et savoir-faire agricoles dans les territoires ruraux.

La commission a introduit un **article 1^{er} ter** demandant un rapport au Gouvernement étudiant la possibilité de faire entrer la notion prétorienne de trouble anormal de voisinage dans le code civil et étudiant les critères d'appréciation du caractère anormal du trouble.

Enfin, le Gouvernement ayant levé le gage financier de la proposition de loi, l'**article 2** a été supprimé.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Protection du patrimoine sensoriel des campagnes

Adopté par la commission avec modifications

L'article 1^{er} crée la notion de patrimoine sensoriel des campagnes et écarte les émissions sonores et olfactives qui en font partie des troubles anormaux de voisinage susceptibles d'ouvrir droit à réparation.

La commission des affaires culturelles a remplacé cette notion par l'inscription des sons et odeurs des milieux naturels dans le patrimoine commun de la Nation défini par le code de l'environnement.

I. LA CREATION DE LA NOTION DE PATRIMOINE SENSORIEL DES CAMPAGNES

A. LE DROIT EXISTANT

La notion de patrimoine est définie par l'article L. 1 du code du patrimoine :

- le premier alinéa éclaire sa portée première, « matérielle », puisque le patrimoine s'entend de « *l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique* » ;
- le second alinéa étend la portée de la notion au patrimoine immatériel, dont il prévoit qu'« *Il s'entend également des éléments du patrimoine culturel immatériel, au sens de l'article 2 de la convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée à Paris le 17 octobre 2003.* »

La définition en droit français du **patrimoine immatériel** est donc entièrement renvoyée à celle posée par l'**UNESCO** : « *On entend par "patrimoine culturel immatériel" les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire – ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés – que les communautés, les groupes, et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel. Ce patrimoine culturel immatériel, transmis de génération en génération, est recréé en permanence par les communautés et les groupes, en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire, et leur procure un sentiment d'identité*

et de continuité, contribuant ainsi à promouvoir le respect de la diversité culturelle et la créativité humaine ».

Le paragraphe 2 de l'article 2 de cette convention précise que « *Le "patrimoine culturel immatériel", tel qu'il est défini au paragraphe 1 ci-dessus, se manifeste notamment dans les domaines suivants :*

« (a) les traditions et expressions orales, y compris la langue comme vecteur du patrimoine culturel immatériel ;

« (b) les arts du spectacle ;

« (c) les pratiques sociales, rituels et événements festifs ;

« (d) les connaissances et pratiques concernant la nature et l'univers ;

« (e) les savoir-faire liés à l'artisanat traditionnel. »

L'identification de ce qui relève ou non des pratiques culturelles immatérielles repose, selon les termes de la Convention, sur l'existence, centrale, de communautés détentrices de savoir-faire, savoirs et pratiques, qui les reconnaissent elles-mêmes comme un élément de leur patrimoine. Ainsi, dans le patrimoine immatériel de l'UNESCO, l'on trouve des fêtes, des danses, des musiques, des métiers d'art ou artisanaux, etc. Les éléments classés au sein du patrimoine culturel immatériel supposent toujours une activité humaine.

Les bruits de la campagne, qui sont pour l'essentiel des bruits d'animaux, ne peuvent donc pas être classés au patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO.

De même, ils ne pourraient probablement pas être classés à l'inventaire national du patrimoine culturel immatériel car, bien que ce dernier comporte beaucoup plus d'éléments français que le patrimoine mondial (433 au lieu de 17), la définition est la même. En effet, l'article 11 de la convention de 2003 précitée, ratifiée par la France en 2006, stipule qu'« *il appartient à chaque État partie :*

« (a) de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel présent sur son territoire ;

« (b) parmi les mesures de sauvegarde visées à l'article 2, paragraphe 3, d'identifier et de définir les différents éléments du patrimoine culturel immatériel présents sur son territoire, avec la participation des communautés, des groupes et des organisations non gouvernementales pertinentes ».

L'article 12 de la convention rend obligatoire la tenue d'un inventaire.

Riche aujourd'hui de quelques 433 fiches d'inventaire, cet outil documentaire national s'accroît chaque année d'une quarantaine éléments nouveaux. Comme dans l'inventaire mondial, on y trouve des danses, des fêtes, des musiques, des jeux traditionnels, des savoir-faire. Il y a toujours une intention

humaine dans ces éléments, d'où l'impossibilité d'y classer les émissions sonores et olfactives des campagnes.

B. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

La notion de patrimoine immatériel ne pouvant être utilisée, il est proposé de créer une nouvelle catégorie de patrimoine, celle du « *patrimoine sensoriel* ».

L'**alinéa 3** de l'article premier de la présente proposition de loi complète l'article L. 1 du code du patrimoine par un alinéa qui crée la notion de « *patrimoine sensoriel des campagnes* ». Il renvoie sa constitution à un nouveau titre VI du livre VI du code du patrimoine, créé par les **alinéas 7 et 8**.

L'**alinéa 9** crée l'article L. 660-1 du code du patrimoine qui définit ainsi le patrimoine sensoriel des campagnes : « *les émissions sonores et olfactives des espaces et milieux naturels terrestres et marins, des sites, aménagés ou non, ainsi que des êtres vivants qui présentent au regard de la ruralité un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation* ». Ces émissions peuvent à tout moment faire l'objet d'une inscription au titre du patrimoine sensoriel des campagnes. Ainsi, peuvent en faire partie les bruits et odeurs des animaux élevés et sauvages ou les odeurs liées aux activités agricoles. « *L'intérêt suffisant au regard de la ruralité* » signifie que ces sons et ces odeurs participent du caractère authentique de la vie rurale. Ainsi, le bruit des vagues ne pourrait pas faire l'objet d'un classement.

L'**alinéa 10** crée l'article L. 660-2 du code du patrimoine qui fixe la procédure d'inscription au patrimoine sensoriel des campagnes. Il dispose que l'inscription est effectuée par le préfet, soit d'office, soit à la demande d'une commission départementale créée à l'article L. 660-3, soit à la demande d'une personne justifiant d'un intérêt à le faire.

L'**alinéa 11** précise que la décision administrative est prise après avis de la commission départementale créée à l'article L. 660-3.

L'**alinéa 12** crée l'article L. 660-3 qui instaure une commission départementale du patrimoine sensoriel des campagnes constituée d'élus locaux et nationaux, de représentants de l'État, de représentants d'associations de défense du patrimoine rural et de personnalités qualifiées. Son président est choisi parmi les élus (**alinéa 14**), remplacé par le préfet de région en cas d'empêchement.

Cette commission est établie sur le modèle de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture prévue à l'article L. 611-2 du code du patrimoine.

La commission donne son avis sur les demandes de classement au titre du patrimoine sensoriel des campagnes. L'**alinéa 13** prévoit aussi qu'elle peut proposer toute mesure propre à assurer la protection, la conservation et la mise en valeur du patrimoine sensoriel des campagnes.

Si ce classement au titre du patrimoine sensoriel vise à protéger le caractère authentique de la vie rurale dans les conflits de voisinage, il doit aussi contribuer à valoriser ce qui fait l'authenticité de la vie rurale.

Le choix d'une commission départementale permet d'inscrire les émissions sonores et olfactives dignes d'être préservées dans un territoire. Ainsi, ne sera pas protégé le chant du coq en tant que tel et n'importe où, mais les émissions sonores des volailles dans un département voire dans un territoire plus circonscrit, le chant des cigales dans les départements provençaux, le son des clarines dans telle vallée des Alpes, etc.

C. LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LE RAPPORTEUR A LA SUITE DE L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 16 janvier 2020, le Conseil d'État souligne le champ très vaste ouvert par la définition de patrimoine sensoriel des campagnes et l'insécurité juridique qui risque d'en découler.

Par ailleurs, il n'estime pas opportun d'insérer cette notion dans le code du patrimoine car il ne s'agit pas de faits de l'homme alors que l'objet du code du patrimoine est de « *protéger les œuvres de l'homme les plus dignes d'intérêt* », selon les termes employés par le Conseil d'État.

Le rapporteur et premier signataire de la présente proposition de loi a entendu les remarques du rapporteur du Conseil d'État selon lesquelles le patrimoine est le fait de l'homme et le chant d'un animal n'y a pas sa place, mais il lui semble que les caractéristiques sonores et olfactives propres à la campagne font partie de notre « patrimoine rural » dans le sens où il s'agit de sa perception par l'homme. Il ne s'agit pas uniquement de la protection de la nature mais aussi de celle d'un certain mode de vie, d'une authenticité de la vie rurale que les habitants des campagnes souhaitent préserver d'une forme d'aseptisation voulue par des « néoruraux ».

Toutefois, le rapporteur entend les arguments du Conseil d'État sur le terrain de la bonne administration. La création d'une nouvelle commission départementale ne serait pas de nature à simplifier l'organisation administrative. Aussi propose-t-il de retenir deux propositions du Conseil d'État qui remplaceraient les dispositions des alinéas 1 à 15.

1. Reconnaître les sons et odeurs de la campagne comme faisant partie du patrimoine commun de la Nation

La première phrase du I de l'article L. 110-1 du code de l'environnement dispose que « *Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation* ».

Le rapporteur propose de reprendre la suggestion du Conseil d'État consistant à affirmer la dimension sensorielle du patrimoine naturel en complétant l'article L. 110-1 du code de l'environnement par une mention des sons et des odeurs qui caractérisent les milieux naturels terrestres et marins.

2. Créer un inventaire général du patrimoine sensoriel des campagnes

Le Conseil d'État propose également de remplacer la procédure de classement proposée par la présente proposition de loi par un inventaire général du patrimoine sensoriel des campagnes françaises qui serait réalisé par les régions, sur le modèle de l'inventaire général du patrimoine culturel prévu par l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il serait constitué « *des bruits, effluves et autres manifestations sensibles résultant de l'exploitation de la nature par l'homme en zone rurale* ». L'élaboration et la tenue de cet inventaire seraient, comme celui du patrimoine culturel, confiées à chaque région et à la collectivité de Corse.

Les maires pourraient s'emparer de cet inventaire pour défendre la ruralité dans leur commune. Ainsi, le Conseil d'État rappelle que les rapports de présentation des plans locaux d'urbanisme doivent, en application de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, expliquer « *les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables* ». Ces rapports, ainsi que les rapports de présentation des cartes communales prévus par l'article L. 161-1 du même code, pourraient mentionner le patrimoine sensoriel des campagnes pour mettre en valeur la biodiversité et faire comprendre les enjeux liés à la ruralité dans le développement communal.

*

La commission a adopté l'amendement du rapporteur remplaçant les dispositions de l'article 1^{er} par une inscription des sons et odeurs qui caractérisent les milieux naturels dans le patrimoine commun de la Nation protégé par l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

La question de l'inventaire fait l'objet du nouvel article 1^{er bis}.

II. LA PREVENTION DES CONTENTIEUX DE VOISINAGE EN MILIEU RURAL

A. LE DROIT EXISTANT

1. La notion de trouble anormal de voisinage

Les bruits générés par le comportement d'une personne ou d'un animal peuvent causer un **trouble anormal de voisinage**, se manifestant de jour ou de nuit. Les nuisances olfactives (barbecue, ordures, fumier, etc.) peuvent aussi causer un tel trouble. En journée, le bruit peut causer un trouble anormal de voisinage dès lors

qu'il est répétitif, intensif, ou qu'il dure dans le temps. Lorsque les bruits sont commis la nuit, on parle de tapage nocturne ; l'infraction est alors constituée même lorsque le bruit n'est pas répétitif, ni intensif, ni qu'il dure dans le temps, mais à condition que l'auteur du tapage ait conscience du trouble et qu'il ne prenne pas les mesures nécessaires pour y remédier.

La notion de trouble anormal de voisinage ne résulte pas directement de la loi. Elle a été progressivement construite par la Cour de cassation, depuis un arrêt fondateur du 27 novembre 1844 marqué par la volonté de trouver un juste équilibre entre la nécessité de protéger les voisins de bruits insupportables provenant d'une usine, et celle de permettre aux industries de développer leur activité. Après avoir reconnu en 1971 que cette notion est indépendante de l'existence d'une faute ⁽¹⁾, la Cour de cassation a formulé, le 19 novembre 1986, un principe autonome, indépendant des articles 544 et 1382 du code civil auparavant visés, selon lequel « *nul ne doit causer à autrui un trouble anormal de voisinage* » ⁽²⁾.

Ce principe vient limiter la portée du droit de propriété, défini par l'article 544 du code civil et protégé par l'article 1^{er} de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans un arrêt du 23 octobre 2003, la Cour de cassation a jugé que cette limitation ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit protégé par la convention précitée ⁽³⁾.

La Cour de cassation laisse aux juges du fond le soin d'apprécier souverainement à partir de quel degré de nuisance les bruits, fumées et autres odeurs émanant d'un voisin dépassent le seuil de la normalité et permettent ainsi d'engager cette responsabilité. Le caractère normal ou anormal du trouble est apprécié par les juges du fond « *en fonction des circonstances de temps et de lieu* » (Cass. 3^{ème} civ. 3 novembre 1977, n° 76-11.047). Parmi ces circonstances, la jurisprudence judiciaire prend habituellement en compte, notamment dans les litiges impliquant des animaux de basse-cour, « *le caractère rural d'une commune* ».

2. La jurisprudence en matière de troubles ruraux

Il existe relativement peu de jurisprudence au sujet des nuisances sonores de caractère rural. Pour apprécier le caractère anormal du trouble de voisinage, le juge se prononce au cas par cas. Souvent, il réclame une expertise ⁽⁴⁾. Dans un arrêt du 15 janvier 2008, la cour d'appel de Lyon confirme le rejet par le tribunal de grande instance de Montbrison d'un référé demandant de faire cesser le chant du coq, au motif que la seule présence d'un coq ne suffit pas à démontrer un trouble manifestement illicite ⁽⁵⁾.

(1) Cass. Civ. 3^{ème} chambre, 4 février 1971, n° 69-12.327.

(2) Cass. Civ., 2^{ème} chambre, 19 novembre 1986, n° 84-16.379.

(3) Cass. Civ., 2^{ème} chambre, 23 octobre 2003, n° 02-16.303.

(4) Cour d'appel de Bastia, chambre civile, 30 novembre 2011, n° 10-00.213.

(5) Cour d'appel de Lyon, 8^{ème} chambre civile, 15 janvier 2008, n° 06-02.427.

Aucun arrêt n'invoque l'existence d'un « patrimoine rural » mais certaines décisions tiennent compte des caractéristiques intrinsèques de la ruralité. C'est le cas d'un arrêt rendu le 1^{er} juin 2006 par la cour d'appel de Bordeaux, qui considère qu'« *il est constant que la commune de Saint Michel de Rivière est une commune rurale dont nombre d'habitants possèdent des élevages familiaux de volailles. Aussi compte tenu de l'absence de démonstration du caractère anormal des troubles invoqués, du caractère rural de la commune où ils se sont installés et de l'absence de toute faute de la part de Monsieur Y..., les époux X... ont été à bon droit déboutés par le premier juge* ». Dans un autre arrêt (précité), la même cour dit expressément que « *Le fait que le caractère rural de la commune de Parempuyre s'amenuise ne peut avoir pour effet de supprimer toutes les exploitations agricoles en raison des nuisances qu'elles sont susceptibles de générer.* » ⁽¹⁾

Un savoureux arrêt de la cour d'appel de Riom ⁽²⁾ qui se fondait sur le caractère intrinsèque à la ruralité des caquètements pour donner raison à l'auteur des nuisances, a cependant été cassé par la Cour de cassation ⁽³⁾, au motif qu'il se bornait à des considérations trop générales sans rechercher si le cas d'espèce constituait un trouble anormal de voisinage.

En sens inverse, bien qu'admiratifs devant les performances vocales d'un coq exerçant ses talents dans le bourg de Melay (Saône-et-Loire), les juges de la cour d'appel de Dijon ont donné raison au plaignant, estimant que les propriétaires du volatile pouvaient sans difficulté lui offrir un atelier de chant situé ailleurs qu'entre deux murs dont on pouvait raisonnablement « *redouter qu'ils ne forment caisse de résonance* ».

3. La protection de l'antériorité de certaines activités

Aux termes de l'article L.112-16 du code de la construction et de l'habitation, « *Les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales, touristiques, culturelles ou aéronautiques, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions.* »

Cette disposition empêche les riverains de demander réparation des troubles de voisinage que leur causent les activités visées dès lors que celles-ci existaient avant leur installation et qu'elles s'exercent en conformité avec les lois. On parle généralement du principe d'antériorité ou de pré-occupation.

(1) Cour d'appel de Bordeaux, 23 mai 2006, précité.

(2) <http://prdchroniques.blog.lemonde.fr/2007/02/25/attendu-que-la-poule-est-un-animal-anodin-et-stupide/>

(3) Cass. Civ., 2^{ème} chambre, 18 juin 1997, n° 95-20.652.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur cet article, le Conseil constitutionnel, par décision du 8 avril 2011, a décidé que l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation n'était pas contraire à la Constitution (2011-116 QPC).

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel observe notamment que la jurisprudence judiciaire a développé une interprétation restrictive de l'article L. 112-16 précité.

Le Conseil d'État propose d'en assouplir l'application pour les seules activités agricoles par trois moyens : en opposant l'exonération de responsabilité à tous les plaignants et non plus seulement aux seuls occupants d'un bâtiment, en indiquant que les activités se sont poursuivies « *sans modification substantielle* » et non plus seulement « *dans les mêmes conditions* » et en instaurant un régime de preuve objective et non de charge de la preuve supportée par le seul exploitant agricole.

Considérant qu'il serait délicat de réserver cet assouplissement aux seules activités agricoles, le rapporteur a toutefois écarté ces propositions.

4. Le cas particulier des cloches des églises

La question des sonneries de cloches est encadrée par l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, qui dispose, au titre de la police des cultes, que « *Les sonneries des cloches seront réglées par arrêté municipal, et, en cas de désaccord entre le maire et le président ou directeur de l'association cultuelle, par arrêté préfectoral* ».

Les conflits relatifs aux cloches des églises relèvent donc de la responsabilité première du maire.

Le rapporteur considère que les sonneries de cloches font partie de la vie des bourgs de campagne et qu'il est souhaitable de les préserver. Cependant, il estime que ce texte éprouvé est équilibré et qu'il n'est pas nécessaire de le modifier.

B. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

L'alinéa 16 de l'article premier de la présente proposition de loi crée un article L. 660-4 du code du patrimoine qui dispose que les nuisances sonores et olfactives relevant des émissions inscrites au patrimoine sensoriel des campagnes ne peuvent être considérées comme des troubles anormaux de voisinage.

Il est à noter que cette dernière disposition, qui ferme aux plaideurs la possibilité de contester d'éventuelles nuisances sur le fondement du trouble anormal de voisinage, ne prive pas ceux-ci de toute possibilité de recours. Elle ne méconnaît donc pas le droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et de l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de

l'homme et des libertés fondamentales. L'impossibilité d'invoquer un trouble anormal de voisinage fait échapper les nuisances contestées au champ spécifique de responsabilité sans faute qu'a progressivement ouvert la Cour de cassation, mais laisse libre la voie de la mise en cause d'une responsabilité pour faute, notamment au regard des exigences posées, en matière de nuisances sonores, par les articles L. 1336-1 et R. 1336-4 à R. 1336-13 du code de la santé publique et, en matière de nuisances olfactives, par les articles L. 220-1 et L. 220-2 du code de l'environnement.

C. LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LE RAPPORTEUR A LA SUITE DE L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'État a cependant émis des réserves sur cette disposition qui pourrait, dans certains cas, heurter le principe du droit au recours effectif.

Il suggère d'étendre l'usage et l'obligation de recourir à la conciliation pour les conflits de voisinage.

L'article 3 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme de la justice a modifié l'article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, désormais ainsi rédigé :

« Lorsque la demande tend au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant ou est relative à un conflit de voisinage, la saisine du tribunal de grande instance doit, à peine d'irrecevabilité que le juge peut prononcer d'office, être précédée, au choix des parties, d'une tentative de conciliation menée par un conciliateur de justice, d'une tentative de médiation, telle que définie à l'article 21 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, ou d'une tentative de procédure participative, sauf :

« 1° Si l'une des parties au moins sollicite l'homologation d'un accord ;

« 2° Lorsque l'exercice d'un recours préalable est imposé auprès de l'auteur de la décision ;

« 3° Si l'absence de recours à l'un des modes de résolution amiable mentionnés au premier alinéa est justifiée par un motif légitime, notamment l'indisponibilité de conciliateurs de justice dans un délai raisonnable ;

« 4° Si le juge ou l'autorité administrative doit, en application d'une disposition particulière, procéder à une tentative préalable de conciliation.

« Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application du présent article, notamment les matières entrant dans le champ des conflits de voisinage ainsi que le montant en-deçà duquel les litiges sont soumis à l'obligation mentionnée au premier alinéa. Toutefois, cette obligation ne s'applique pas aux

litiges relatifs à l'application des dispositions mentionnées à l'article L. 314-26 du code de la consommation. »

Ainsi, la saisine du tribunal de grande instance relative à un conflit de voisinage doit être obligatoirement précédée d'une tentative de conciliation. Cependant, le décret d'application prévu par l'article 4 précité a précisé à l'article 750-1 du code de procédure civile les conflits de voisinage concernés comme « *l'une des actions mentionnées aux articles R. 211-3-4 et R. 211-3-8 du code de l'organisation judiciaire* ». Ainsi, seules les opérations de bornage, d'élagage ou de curage ou encore la délimitation de servitudes de mitoyenneté sont concernées par l'obligation d'une tentative préalable de conciliation.

Le rapporteur souhaite que le pouvoir réglementaire y ajoute les conflits de voisinage liés à une activité rurale ou à un mode de vie rural, comme le suggère le Conseil d'État dans son avis sur la présente proposition de loi.

*

Adoptant l'amendement du rapporteur remplaçant les dispositions de l'article 1^{er}, la commission a supprimé l'alinéa 16 de la présente proposition de loi portant sur les troubles de voisinage. En revanche, la commission a adopté un article additionnel prévoyant un rapport sur la notion de trouble anormal de voisinage (cf. article 1^{er} *ter*).

Article 1^{er} bis (nouveau)
Inventorier le patrimoine rural

Introduit par la commission

L'article 1^{er} *bis* permet la prise en compte, dans l'inventaire général du patrimoine culturel réalisé par les régions, des activités, pratiques et savoir-faire agricoles dans les territoires ruraux.

Tenant compte de l'avis du Conseil d'État, le rapporteur a proposé à la commission de remplacer la procédure d'inscription au patrimoine sensoriel des campagnes prévue à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi par une prise en compte, dans l'inventaire général du patrimoine culturel défini par l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, des activités, pratiques et savoir-faire agricoles dans les territoires ruraux.

Ces données doivent permettre d'enrichir les documents d'urbanisme afin de valoriser et préserver le caractère rural de ces territoires.

Article 1^{er} ter (nouveau)

Introduire la notion de trouble anormal de voisinage dans le code civil

Introduit par la commission

L'article 1^{er} *ter* demande un rapport au Gouvernement étudiant la possibilité de faire entrer la notion prétorienne de trouble anormal de voisinage dans le code civil.

La jurisprudence élaborée par les cours d'appel et la Cour de cassation sur les troubles anormaux de voisinage prévoit la prise en compte des circonstances de temps et de lieux et permet de considérer, par exemple, que le chant d'un coq est un trouble « normal » à la campagne.

Cependant, la commission estime qu'il serait utile d'introduire cette notion et ses critères d'appréciation dans le droit positif, pour s'assurer de son application homogène sur l'ensemble du territoire national, dans un contexte où le périurbain a tendance à grignoter les zones rurales.

La chancellerie travaille depuis plusieurs années à une réforme du droit de la responsabilité civile visant à intégrer dans le code civil un certain nombre de principes dégagés par la jurisprudence.

Dans le projet de réforme de la responsabilité civile présenté le 13 mars 2017 par M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, à la suite de la consultation publique menée d'avril à juillet 2016, il était ainsi proposé de créer un chapitre sur la responsabilité extracontractuelle, qui constituerait une nouvelle catégorie à côté de la responsabilité pour faute et de la responsabilité pour fait des choses dont on a la garde. Ce chapitre comprendrait un unique article 1244 ainsi rédigé : « *Le propriétaire, le locataire, le bénéficiaire d'un titre ayant pour objet principal de l'autoriser à occuper ou à exploiter un fonds, le maître d'ouvrage ou celui qui en exerce les pouvoirs, qui provoque un trouble excédant les inconvénients normaux de voisinage, répond de plein droit du dommage résultant de ce trouble. Lorsqu'une activité dommageable a été autorisée par voie administrative, le juge peut cependant accorder des dommages et intérêts ou ordonner les mesures raisonnables permettant de faire cesser le trouble* ».

La commission a donc adopté un amendement demandant au Gouvernement un rapport sur la possibilité d'introduire le trouble anormal de voisinage dans le code civil et sur la manière dont les circonstances de temps et de lieu, en particulier l'environnement rural, peuvent être prises en compte.

Article 2 (supprimé)
Gage

Supprimé par la commission

L'article 2 prévoit un gage pour compenser les charges éventuelles créées par les dispositions de l'article premier.

En créant une commission départementale consultée lors de la procédure d'inscription au patrimoine sensoriel des campagnes, le dispositif envisagé est susceptible de créer des charges pour l'État. Une compensation en recettes est donc nécessaire pour permettre le dépôt de la présente proposition de loi.

M. le ministre de la culture ayant indiqué l'intention du Gouvernement de lever le gage, la commission a supprimé cet article.

ANNEXE :
LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS
OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN
DE LA PROPOSITION DE LOI

Proposition de loi	Dispositions en vigueur modifiées ou abrogées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
1	Code de l'environnement	L. 110-1