



N° 996

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mars 2023.

PROPOSITION DE LOI

visant à préserver les activités traditionnelles et usages locaux des actions en justice de voisins sensibles aux bruits et aux odeurs,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Louis THIÉRIOT, Véronique LOUWAGIE, Nathalie SERRE, Stéphane VIRY, Nicolas RAY, Justine GRUET, Yannick NEUDER, Vincent ROLLAND, Thibault BAZIN, Christelle D'INTORNI, Pierre-Henri DUMONT, Nicolas FORISSIER, Isabelle VALENTIN, Patrick HETZEL, Philippe GOSSELIN, Émilie BONNIVARD, Éric PAUGET, Josiane CORNELOUP, Marc LE FUR, Raphaël SCHELLENBERGER, Fabrice BRUN, Annie GENEVAR, députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La France est composée d'une multitude d'activités traditionnelles et d'usages locaux (chant du coq, tintement des cloches, odeurs d'animaux vivant dans un environnement rural) qui font assurément partie de son patrimoine.

Mais, ces us et coutumes se heurtent aux actions en justice des néo-ruraux, vacanciers ou plus largement de tout voisin se disant gêné par les bruits ou odeurs engendrés par ces pratiques.

Ces personnes peuvent agir aussi bien au civil sur le fondement de la théorie jurisprudentielle des troubles anormaux du voisinage, que devant le juge administratif sur le fondement des pouvoirs de police du maire qui doit assurer la tranquillité publique des habitants.

Il paraît pourtant nécessaire de préserver ces usages et traditions au risque, sinon, de retirer à la France toute sa singularité.

Il est regrettable qu'aucune disposition légale en matière civile ne prévoit une cause d'exonération de l'auteur d'un trouble anormal du voisinage, dès lors que ce trouble procède d'us et coutumes locaux.

Il est tout aussi regrettable qu'aucune disposition légale en droit administratif n'exclut du champ des atteintes à la tranquillité publique les activités qui procèdent d'usages locaux.

L'objet de la présente proposition de loi est précisément de combler ce vide juridique préjudiciable à la sauvegarde de nos traditions et à l'activité économique ou agricole.

En matière civile en premier lieu, il est à noter que la théorie des troubles anormaux du voisinage, sur laquelle peut se fonder l'action en justice des voisins mécontents, a été progressivement construite par la jurisprudence de la cour de cassation à la suite d'un arrêt du 27 novembre 1844. Le principe général du droit selon lequel « nul ne doit causer à autrui un trouble anormal du voisinage » a ensuite été dégagé par la 2^e chambre civile de la cour de cassation dans un arrêt du 19 novembre 1986. L'auteur d'un trouble anormal du voisinage peut ainsi engager sa responsabilité civile extra-contractuelle sans pour autant qu'il soit nécessaire de démontrer l'existence d'une faute de sa part (Civ, 3^e, 4 février 1971).

Il s'agit ainsi d'un régime autonome - indépendant des articles 1240 et 544 du code civil – qui exige la réunion de trois critères pour engager la responsabilité de l'auteur d'un trouble de voisinage :

- Une anormalité du trouble ;
- L'existence d'un dommage ;
- Un lien de causalité entre le trouble anormal et le dommage.

Concernant l'anormalité du trouble, les juges l'apprécient souverainement sur la base de critères à la fois objectifs (intensité, répétition) et subjectifs (circonstances de temps et de lieu).

Des exemples récents et fortement médiatisés permettent d'observer la logique des juges du fond lorsqu'ils se retrouvent face à un trouble de voisinage.

D'une part, le chant du coq « Maurice » entre 6 h 30 et 7 heures du matin dans la petite commune rurale de Saint-Pierre d'Oléron (6 000 habitants environ) et à distance du centre-ville est un trouble normal selon les juges du fond (TI Rochefort-sur-Mer, 5 septembre 2019).

D'autre part, constitue également un trouble normal de voisinage l'odeur dégagée par l'excrément du cheval nommé « Sésame », dès lors que ce cheval était présent dans un environnement semi-urbain et semi-rural (TI Guebwiller, 3 juillet 2018).

Toutefois, ces deux dernières décisions ne reflètent en rien l'ensemble des décisions jurisprudentielles en matière de bruits et d'odeurs d'animaux. En effet, la cour de cassation dans deux arrêts des 18 juin 1997 et 14 décembre 2017 a fait respectivement droit à la notion de trouble anormal du voisinage pour le chant d'un coq et le coassement de batraciens au regard notamment de l'intensité et de la répétition du trouble. De même, le tribunal d'instance de Dijon a retenu un trouble anormal du voisinage à propos du chant d'un coq (TI Dijon, 2 avril 1987).

Ainsi, les décisions en matière de troubles anormaux du voisinage varient fortement, notamment en raison de l'appréciation circonstancielle de l'anormalité par les juges.

Afin que les juges ne caractérisent pas un trouble anormal du voisinage en présence d'une coutume ou d'une tradition admise depuis plusieurs décennies, voire parfois plusieurs siècles, il semble opportun de prévoir dans

la loi une cause d'exonération de la responsabilité de l'auteur d'un trouble du voisinage en présence d'un usage local.

L'usage local pourrait être défini au regard des critères dégagés par le Conseil d'État dans un arrêt du 14 octobre 2015 au sujet des sonneries civiles : « Que l'usage local s'entend de la pratique régulière et suffisamment durable (...), à condition que cette pratique n'ait pas été interrompue dans des conditions telles qu'il y ait lieu de la regarder comme abandonnée. »

Dans notre dispositif, nous ne reprendrons qu'une partie de cette définition en ne visant que deux critères sur trois : la régularité de la pratique et la durabilité de celle-ci.

Cela permet d'englober l'intégralité des usages admis à l'échelle locale.

Seul bémol, la cause légale d'exonération de l'auteur d'un trouble procédant d'un usage local doit nécessairement se trouver à la suite d'un régime général de responsabilité, lui-même codifié. Or la responsabilité pour troubles anormaux du voisinage ne fait l'objet d'aucun article dans le code civil et reste purement jurisprudentielle.

On retrouve seulement cette notion dans des codes spéciaux tels que le code de la construction et de l'habitation (L. 112-16), le code de la santé publique (L. 1311-1 ; R. 1334-30 et suivants) et le code de l'environnement (L. 571-1 et suivants) pour traiter de domaines bien spécifiques.

Dès lors, il paraît nécessaire d'élaborer au préalable dans le code civil un régime général de responsabilité pour troubles anormaux du voisinage, à l'instar de ce que préconise le projet de réforme de la responsabilité civile de mars 2017 : « 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. » (Article 1244 alinéa 1 du projet de réforme de la responsabilité civile)

Cette codification du régime propre aux troubles anormaux du voisinage permet ainsi d'inscrire dans le code civil l'usage local comme cause d'exonération. Désormais, les néoruraux ou vacanciers ne seront plus en mesure d'obtenir gain de cause face aux auteurs de bruits et odeurs générés par des usages locaux. Cela permet de préserver ce qui forge l'identité de nos campagnes.

En second lieu, en matière administrative, il faut rappeler que le maire est chargé, en vertu de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales, de la police municipale. À ce titre, il doit faire cesser les atteintes à la tranquillité publique telles que les bruits et troubles de voisinage (Article L. 2212-2 2° du CGCT).

En conséquence, toute personne ayant intérêt à agir - concrètement un voisin mécontent, nouvel arrivant ou touriste - peut attaquer devant le juge administratif la décision du maire qu'il considère comme étant à l'origine d'une atteinte à la tranquillité publique.

Le juge peut donc être amené à annuler la décision du maire, qu'il s'agisse d'un acte positif de réglementation ou d'une inaction, qui serait contraire à sa mission de faire cesser les atteintes à la tranquillité publique.

Si le juge prend parfois en considération les usages locaux pour qualifier l'atteinte, il peut tout aussi bien aller à l'encontre d'une tradition locale qu'il apprécierait souverainement comme constituant une source de nuisance pour certains résidents de la commune.

Il pourrait ainsi juger illégal l'arrêté d'un maire autorisant l'organisation de marchés et événements populaires à l'occasion de fêtes religieuses ou civiles, nationales ou régionales, qui gêneraient le voisinage, alors même qu'il s'agirait d'usages locaux bien établis.

Pourrait tout autant être remise en cause la réglementation du maire sur les sonneries des cloches (pouvoir qu'il tient de l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'État) si un voisin les considère trop bruyantes ou trop fréquentes, quand bien même ces cloches sonneraient à la même intensité et même fréquence depuis des siècles.

De même, pourrait être annulé la décision de refus du maire de prendre un arrêté interdisant le chant de coqs ou l'odeur du fumier, traditions qui fondent pourtant le sens si ce n'est l'essence de nos campagnes.

Plus préoccupant encore, en cas d'annulation de la décision, le voisin mécontent peut obtenir du juge non seulement qu'il enjoigne au maire de prendre les mesures nécessaires à la cessation du trouble, mais également que la commune l'indemnise en raison de la gêne occasionnée.

En effet, en plein contentieux, la responsabilité de la commune peut être engagée pour faute simple du fait de la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police en matière de bruits de voisinage. Autrement dit et à

titre d'exemple, le maire commet une faute de nature à engager la responsabilité de sa commune lorsqu'il refuse de prendre des mesures de nature à faire cesser les bruits provenant de la sonnerie de l'horloge de l'église qui constituent une nuisance sonore telle que constatée par huissier et par un expert judiciaire (CAA Nancy, 8 mars 2001, Briottet).

De ce fait, il apparaît indispensable d'exclure l'usage local (défini dans les mêmes termes que l'exonération prévue par la présente proposition de loi pour l'application au civil de la théorie des troubles anormaux de voisinage) du champ des atteintes à la tranquillité publique mentionnées par l'article L. 2212-2-2° du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, en présence d'activités constituant un usage local, les résidents de la commune ne pourraient plus obtenir du juge que le maire soit enjoint de réprimer les atteintes à la tranquillité publique qui en découleraient, et la responsabilité de la commune ne pourrait plus être engagée.

L'article 1^{er} consacre en premier lieu le régime de responsabilité pour troubles anormaux du voisinage dans le code civil.

En second lieu, il prévoit une cause d'exonération de l'auteur d'un trouble anormal du voisinage lorsque l'activité qui génère les nuisances procède d'un usage local.

L'article 2 exclut de la catégorie des atteintes à la tranquillité publique - qui doivent légalement être réprimées par le maire au regard de ses pouvoirs de police - les troubles de voisinage engendrés par des activités qui procèdent d'un usage local.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

① Le sous-titre II du titre III du livre III du code civil est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

②

« CHAPITRE IV

③

« *Des troubles anormaux du voisinage*

④

« *Art. 1253.* – 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.

⑤

« *Art. 1254.* – N'excèdent pas les inconvénients normaux de voisinage les activités professionnelles, agricoles, artisanales et culturelles qui procèdent de pratiques locales régulières et suffisamment durables. »

Article 2

①

Après l'article L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales, est inséré un article L. 2212-2-3 ainsi rédigé :

②

« *Art. L. 2212-2-3.* – Pour l'application du 2° de l'article L. 2212-2, ne sont pas considérées comme des atteintes à la tranquillité publique les activités professionnelles, agricoles, artisanales et culturelles qui procèdent de pratiques locales régulières et suffisamment durables. »