



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

15 décembre 2011

AVIS I/81/2011

relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit

relatif au projet de règlement grand-ducal instituant un régime d'aides en faveur des propriétaires de bâtiments d'habitation construits avant le 31 août 1986 en vue de l'amélioration de l'isolation acoustique contre le bruit aérien en provenance de l'aéroport de Luxembourg

..... AVIS

Par lettre du 7 novembre 2011, Monsieur Marco Schank, ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures, a soumis un projet de loi ainsi qu'un projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. L'objectif des projets de loi et de règlement grand-ducal

1. Le projet de loi vient doter la loi modifiée du 21 juin 1976, relative à la lutte contre le bruit, d'une base légale appropriée pour la mise en place de régimes d'aides financières destinés à lutter contre le bruit. En effet, dans le cadre des plans d'action à établir en application de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, la création d'un régime d'aides financières pour l'isolation phonique est envisagée afin de permettre à certaines personnes exposées à un niveau de bruit élevé d'insonoriser leurs habitations. Or, les textes nationaux actuellement applicables ne prévoient qu'indirectement cette hypothèse. L'ajout d'un nouveau point, à l'article 2, paragraphe 1, de la loi modifiée du 21 juin 1976, concernant la création par le pouvoir réglementaire de «régimes d'aides financières destinés à soutenir des mesures d'évaluation, de prévention, de réduction ou de suppression du bruit» vient apporter la base légale appropriée.

2. Sécurisé juridiquement par cette nouvelle base légale, le projet de règlement grand-ducal vient instituer un régime d'aides en faveur des propriétaires de bâtiments d'habitation construits avant le 31 août 1986 en vue de l'amélioration de l'isolation acoustique contre le bruit aérien en provenance de l'aéroport de Luxembourg. En effet, le règlement grand-ducal du 2 août 2006 portant application de la directive 2002/49/CE [citée ci-dessus] avait notamment prévu la confection de plans d'action de lutte contre le bruit, fondés sur les résultats d'une cartographie du bruit. La mesure 9 du plan d'action aéroportuaire, adopté le 26 novembre 2010 par le Conseil de gouvernement, a prévu la création d'un régime d'aides en faveur de l'insonorisation de logements situés dans la zone de gestion du bruit à proximité de l'aéroport de Luxembourg.

3. Le projet de règlement grand-ducal veut répondre aux critères suivants:

- Le régime d'aide financière est volontaire et adapté à la situation acoustique des riverains habitants à proximité de l'aéroport.
- Le dimensionnement du programme cherche à améliorer la qualité de vie et à éviter les perturbations du sommeil.
- Les critères de sélection ont été choisis de façon à garantir un accès aisé à un régime d'aide efficace tout en offrant une certaine flexibilité lors de la mise en œuvre des travaux.

4. Par ailleurs, le projet précise que seuls les bâtiments d'habitation dont l'autorisation de construire a été établie avant le 31 août 1986 seront éligibles au régime d'aide financière. Ce choix se fonde sur le fait que le règlement grand-ducal du 31 août 1986, déclarant obligatoire le plan d'aménagement partiel concernant l'aéroport et ses environs, a dressé le cadre réglementaire pour l'aménagement des zones en proximité de l'aéroport. Il a ainsi défini des zones dans lesquelles la création de logements n'était pas autorisée ou soumise à certaines restrictions.

2. Le contenu du projet de loi

5. La loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit précise dans son article 2 que des règlements grand-ducaux, à prendre sur avis du Conseil d'État, fixent les mesures à prendre en vue d'évaluer, de prévenir, de réduire ou de supprimer le bruit. Aussi, le projet de loi dispose que ces règlements peuvent également désormais «créer des régimes d'aides financières destinés à soutenir des mesures d'évaluation, de prévention, de réduction ou de suppression du bruit.»

6. La CSL salue la démarche visant à assurer la base juridique des règlements grand-ducaux voués à mettre en place des régimes d'aides destinés à lutter contre le bruit, et plus précisément en vue de l'institution d'un régime d'aides financières pour l'isolation acoustique des habitations contre le bruit aérien en provenance de l'aéroport de Luxembourg.

3. Le contenu du projet de règlement grand-ducal

3.1. Les principes généraux

7. La directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement a été transposée en droit luxembourgeois par le règlement grand-ducal du 2 août 2006, dont la base légale est la loi modifiée du 21 juin 1976.

8. Ce règlement prévoit notamment:

- l'élaboration d'une cartographie stratégique du bruit dans l'environnement selon des méthodes d'évaluation communes, permettant de déterminer l'exposition de la population au bruit dans l'environnement;
- l'information du public en ce qui concerne le bruit dans l'environnement et ses effets;
- la confection de plans d'action de lutte contre le bruit, fondés sur les résultats de la cartographie du bruit.

9. Or, le plan d'action aéroportuaire visant à gérer et à réduire les problèmes de bruit et les effets y relatifs a été adopté par le Conseil de gouvernement le 26 novembre 2010. La mesure 9 de ce plan d'action prévoit la création d'un régime d'aides en faveur de l'insonorisation de logements situés dans les zones de gestion du bruit à proximité de l'aéroport. Pour le gouvernement, la création d'un régime spécifique en faveur des logements s'impose par le fait que contrairement au bruit émanant des autres infrastructures de transport, il est impossible de réduire le bruit des avions en vol avec des dispositifs de type obstacle à la propagation (par exemple avec des écrans, des buttes en terre, des bâtiments, etc.). Certaines mesures permettent néanmoins de réduire l'empreinte au sol du bruit des avions, telles que l'optimisation des procédures de décollage et d'atterrissage. Selon le gouvernement, ces mesures n'amènent toutefois pas d'amélioration substantielle de la situation de la population fortement exposée au bruit, vivant à proximité directe de l'aéroport, notamment en-dessous des couloirs d'atterrissage et de décollage des avions. Le gouvernement reconnaît pourtant qu'elles permettent de réduire l'exposition générale au bruit de la population vivant à plus grande distance de l'aéroport. Néanmoins, il a jugé que le seul moyen d'action efficace qui permet d'obtenir une réduction substantielle du bruit pour les riverains dans les zones fortement exposées est d'agir sur les habitations elles-mêmes.

10. À ce stade, la CSL regrette que le gouvernement ait écarté les mesures permettant de réduire l'empreinte au sol du bruit des avions, telles que l'optimisation des procédures de décollage et d'atterrissage. Si ces mesures n'amènent pas d'amélioration substantielle pour la population vivant à proximité directe de l'aéroport, elles permettent de réduire, de l'aveu même du gouvernement, l'exposition générale au bruit de la population vivant à plus grande distance des pistes.

11. En outre, le plan d'action aéroportuaire prévoit, en complément des aides financières, la possibilité de proposer aux citoyens la vente optionnelle de leurs logements avec dédommagement. Comme le souligne le plan d'action, dans certains cas, cette option peut être plus intéressante que de financer des travaux d'insonorisation de grande envergure ou encore de réaliser des travaux coûteux aboutissant à une insonorisation insatisfaisante. Les bâtiments et terrains acquis de cette manière peuvent être réaffectés à d'autres fins, notamment commerciales. Or, cette opportunité ne figure nullement dans les projets de loi et de règlement. La CSL s'interroge sur les raisons qui ont conduit à sa disparition et demande au gouvernement de revoir ses projets en conséquence ou, éventuellement, de prévoir une nouvelle loi à ce sujet.

12. Par ailleurs, les cartes de bruit stratégiques élaborées sont spécifiques à la source de bruit analysée, en l'occurrence celle provenant de l'aéroport. Or, il n'est pas prévu de modéliser une exposition globale au bruit environnemental, toutes sources confondues (bruit aviation, bruit routier et bruit ferroviaire). Le plan d'action aéroportuaire fait remarquer qu'il existe un certain nombre de problèmes, aussi bien conceptuels que techniques, qui surgissent lorsque les cartes de bruit sont combinées et pour lesquels une approche harmonisée au niveau européen doit encore être déterminée. Pourtant, ce plan d'action admet qu'il se peut qu'un site soit exposé à des bruits en provenance de sources multiples qui ne sont pas nécessairement du même type et dans certains cas, des synergies peuvent se présenter lors d'un projet d'investissement si l'on considère toutes les sources de bruit présentes. Dans l'attente d'une méthode harmonisée au niveau européen et afin de saisir cette opportunité le cas échéant, les zones exposées à des sources de bruit multiples ont été recherchées sur base des cartes de bruit stratégiques. Ainsi, la zone de Hamm est identifiée comme exposée à la fois aux bruits de l'aéroport et de l'autoroute A1.

13. L'une des remarques récurrentes de l'enquête publique menée par rapport aux projets de plan d'action était que les cartes de bruit ne représentent qu'un type de bruit à la fois. La CSL regrette qu'il ne soit pas prévu de modéliser une exposition globale au bruit environnemental, toutes sources confondues. Aussi, la CSL demande au gouvernement d'envisager une possible prise en compte des différentes sources de bruit dans le projet de règlement sous avis, notamment pour la zone de Hamm soumise également aux nuisances en provenance de l'autoroute A1.

3.2. Les conditions d'éligibilité

14. L'article premier du projet de loi donne une série de définitions, dont notamment celle du «demandeur» dans le cadre du régime d'aides qui peut être sollicité. Le demandeur peut soit être le propriétaire d'une maison ou d'un appartement, soit être un syndicat des copropriétaires¹. Le syndicat des copropriétaires peut être demandeur soit pour des aides financières relatives au conseil en matière d'amélioration de l'isolation acoustique pour l'ensemble du bâtiment

¹ Au sens de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis d'un bâtiment d'habitation.

d'habitation, soit pour des aides financières relatives aux travaux d'amélioration de l'isolation acoustique des parties communes, soit en tant que mandataire d'un ou de plusieurs copropriétaires pour des aides financières relatives aux travaux d'amélioration de l'isolation acoustique des appartements.

15. L'article 2 stipule que le ministre peut accorder, dans les limites des crédits budgétaires et selon les conditions arrêtées dans le projet de règlement grand-ducal, des aides financières sous forme de subventions à des demandeurs suite à la réalisation de projets d'investissement. Cet article précise que le régime d'aides financières concerne le territoire des communes de Betzdorf, Flaxweiler, Hesperange, Luxembourg, Niederanven, Sandweiler et Schuttrange.

16. Parmi les 32 communes invitées à donner leur avis sur les plans d'action, celle de Strassen a fait remarquer qu'elle ne figure pas sur les cartes stratégiques relatives au bruit du trafic aérien alors qu'elle déclare subir des vols nocturnes fréquents.

17. L'article 3 prévoit que les bâtiments d'habitations, seuls éligibles, doivent remplir deux conditions cumulatives:

1. Ils doivent avoir été construits avant le 31 août 1986.
2. Ils doivent se trouver dans une des zones identifiées à travers les cartes stratégiques du bruit de l'aéroport de Luxembourg relatives à l'année 2006.

18. Concernant la première condition, c'est la date de l'autorisation de construire ou d'un certificat établi par l'administration communale compétente qui fait foi. Cette limitation dans le temps se fonde sur le fait que le plan d'aménagement particulier, déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal du 31 août 1986 déclarant obligatoire le plan d'aménagement partiel concernant l'Aéroport et ses Environs, a défini des zones dans lesquelles la création de logements n'était pas autorisée ou soumise à certaines restrictions.

19. La seconde condition limite dans l'espace les bénéficiaires du régime d'aides. En effet, les zones qui ont été retenues concernent seulement les bâtiments d'habitation en proximité directe de l'aéroport. Le projet de règlement précise la délimitation des zones sur base des cartes stratégiques de bruit de l'aéroport de Luxembourg relatives à l'année 2006 et fournit également, en annexe, une représentation graphique, à différentes échelles, des zones visées². Par ailleurs, le plan d'action aéroportuaire ajoute qu'à plus long terme les plans d'action viseront également à réduire les problèmes de bruit des habitations plus éloignées³. Cependant, le plan d'action aéroportuaire spécifie également que cela ne se réalisera que lorsque le plan d'exposition au bruit à moyen terme sera disponible, ce qui n'est pas encore le cas⁴.

² En termes techniques, l'habitation doit se trouver, dans son ensemble ou bien en partie, à l'intérieur de la zone définie par l'isocontour L_{den} de «70 décibel pondéré A» ou 70dB(A), ou bien à l'intérieur de la zone définie par l'isocontour L_{night} de 60dB(A). L_{den} est un indice de bruit moyen représentatif pour une journée de 24 heures, évalué sur une année complète. L_{night} est un indice de bruit moyen représentatif pour une nuit de 8 heures, évalué sur une année complète.

³ Avec des valeurs limites fixées à $L_{den} \geq 65dB(A)$ et $L_{night} \geq 55dB(A)$

⁴ Le plan d'exposition au bruit (PEB) à moyen terme doit décrire l'exploitation jusqu'en 2011. Le plan d'exposition au bruit correspondant au développement maximal à long terme de l'activité de l'aéroport (PDLT) doit décrire l'exploitation jusqu'en 2021.

20. La limitation de ce régime d'aide financière aux seules habitations situées à proximité directe de l'aéroport est fortement restrictive. Le plan d'action aéroportuaire prévoit qu'à plus long terme les plans d'action devront viser à réduire également les problèmes de bruit des habitations plus éloignées. Aussi, la CSL demande que le gouvernement réalise dans les meilleurs délais les plans d'exposition au bruit à moyen et long termes et, conséquemment, prenne les mesures d'aide prévues en faveur des riverains se trouvant à plus grande distance de l'aéroport, mais qui en subissent également les nuisances. En outre, comme cela a été précédemment soulevé, le gouvernement a écarté pour le moment les mesures permettant de réduire l'empreinte au sol du bruit des avions, telles que l'optimisation des procédures de décollage et d'atterrissage. Ces mesures auraient pu réduire l'exposition générale au bruit de la population vivant à plus grande distance des pistes.

21. En outre, la CSL rappelle que l'article 8, paragraphe 3, du règlement grand-ducal du 2 août 2006 concernant l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement⁵ prévoit que les cartes de bruit stratégiques, dont celle concernant l'aéroport de Luxembourg, doivent être réexaminées tous les cinq ans à compter de leur date d'élaboration. Les cartes relatives à l'année 2006 sur lesquelles se base le projet de règlement sous avis devront être réexaminées pour l'année 2011 écoulée. Aussi, la CSL souhaite que ce réexamen quinquennal prenne également en compte le type de bruit émis (par exemple s'il est continu ou ponctuel) ainsi que les évolutions technologiques susceptibles de modifier les nuisances sonores émises par les appareils, en vol ou au sol.

22. Par ailleurs, seules les principales pièces de jour ainsi que les principales pièces de nuit sont visées par le projet de règlement. Or, l'article premier définit les principales pièces de jour comme «toute pièce, partie de pièce ou espace intérieur, servant à l'habitation conformément aux règles urbanistiques applicables, autre que les chambres à coucher, les halls d'entrée, les cuisines, les dégagements, les locaux sanitaires, les buanderies, les débarras, les caves, les greniers non aménagés, les annexes non habitables, les garages et les locaux à usage professionnel». Ce même projet définit les principales pièces de nuit comme «toute pièce, partie de pièce ou espace intérieur, servant à l'habitation conformément aux règles urbanistiques applicables et utilisé pendant au moins six mois durant l'année en tant que chambre à coucher et autre que les principales pièces de jour, les halls d'entrée, les cuisines, les dégagements, les locaux sanitaires, les buanderies, les débarras, les caves, les greniers non aménagés, les annexes non habitables, les garages et les locaux à usage professionnel».

23. La CSL s'interroge ici sur la pertinence de la restriction aux principales pièces de jour et de nuit. Il est aisément compréhensible que l'isolation d'un garage ou d'annexes non habitables est superflue. Cependant, par une lecture stricte du texte, l'isolation semble se limiter aux salon et salle à manger, pour les pièces de jour, ainsi qu'à la chambre à coucher, pour les pièces de nuit. Or, le bruit se transmet également via les pièces attenantes. Les pièces bénéficiant du régime d'aides devront garder leurs portes et fenêtres closes afin de «s'isoler» des autres pièces. Par exemple, un salon communiquant avec une cuisine devra maintenir sa porte fermée pour préserver son isolation. Par ailleurs, il faudrait s'assurer que les pièces utilisées comme bureau sont également éligibles. Si ce n'était pas le cas, le projet de règlement devrait être amendé en conséquence.

⁵ Règlement grand-ducal du 2 août 2006 portant application de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement.

3.3. La procédure et les formes d'aides

24. L'article 4 du projet de règlement stipule que préalablement au début des travaux d'amélioration de l'isolation acoustique, un conseil sur cette matière doit être établi par un conseiller en acoustique du bâtiment et doit donner lieu à un rapport écrit.

25. L'article 5 prévoit que l'exécution des travaux d'amélioration de l'isolation acoustique doit être supervisée par un conseiller en acoustique du bâtiment. Au moment de la finalisation des travaux, le conseiller en acoustique doit établir un rapport d'achèvement de ces travaux.

26. Dans son article 6, le projet de règlement précise que l'administration procède sur place à une réception des travaux dont l'exécution peut être confiée à une personne agréée. Cette réception doit donner lieu à un rapport écrit, dressé et signé par la personne ayant exécuté la réception. La réception est définitive si les travaux d'amélioration de l'isolation acoustique ne donnent pas lieu à des observations concernant des non-conformités. Elle est provisoire si les travaux d'amélioration de l'isolation acoustique donnent lieu à des observations concernant des non-conformités. Dans ce cas, ces observations sont consignées dans un rapport de réception provisoire. Les non-conformités constatées doivent être redressées afin de pouvoir bénéficier des aides financières.

27. L'article 7 stipule que les aides financières sont des subventions hors taxe sur la valeur ajoutée, celle-ci n'étant pas remboursée. Ces aides sont virées après l'établissement du conseil ou après l'achèvement des travaux sur base des factures dûment acquittées. Elles peuvent être cumulatives mais ne peuvent jamais être supérieures à la dépense effective.

28. La CSL regrette ici vivement l'absence de critères sociaux dans l'octroi de ces aides. Notamment, tous les ménages, quelle que soit leur situation financière, doivent régler les frais avant d'espérer un remboursement. Cela peut pénaliser ou même s'avérer rédhibitoire pour les ménages les plus démunis qui n'ont pas d'argent disponible. Un mécanisme corrigeant ce risque devrait être envisagé par le gouvernement, par exemple un système d'avance pourrait être prévu.

29. Les trois formes d'aides sont définies par les articles 8, 9 et 10 du projet de règlement. Elles peuvent consister en:

1. des subventions pour le conseil en matière d'amélioration de l'isolation acoustique;
2. des subventions pour la supervision et la surveillance des travaux d'amélioration de l'isolation acoustique;
3. des subventions pour les éléments de construction.

30. Pour chacune des deux premières formes de subventions, un montant de 70 euros par heure de consultation est accordé, sans toutefois dépasser 1 000 euros pour une maison ou 1 200 euros pour un bâtiment d'habitation en copropriété se composant de deux appartements. À cette somme s'ajoute un supplément de 100 euros pour chaque appartement supplémentaire. Le montant total à allouer, pour chacune de ces deux formes de subvention, est plafonné à 1 500 euros. Pour la troisième forme de subventions, les éléments de construction éligibles ainsi que les calculs des montants alloués sont décrits à l'article 10 et à l'annexe III du projet de règlement.

31. L'article 11 concerne les procédures relatives au contrôle et au suivi par l'administration. Cette dernière peut ainsi procéder sur place à des vérifications concernant le conseil en matière d'amélioration de l'isolation acoustique, les rapports d'achèvement des travaux, les éléments de construction ainsi que leur mise en œuvre sur chantier, notamment leur étanchéité.

32. Une erreur semble s'être glissée dans la rédaction de l'article 12 qui traite des bâtiments d'habitation classés. Cet article cite, plutôt qu'une liste de conditions, une liste d'exceptions par rapport à la capacité du ministre de fixer des exigences minimales concernant l'isolation acoustique (annexe II, paragraphe 5) et les éléments de construction (annexe III, paragraphe 6). Ainsi, le terme de l'article 12 «à condition que» pourrait être remplacé par «sauf dans les cas où».

33. L'article 15 précise que seront éligibles les projets d'investissement pour lesquels les factures seront établies entre la date d'entrée en vigueur du projet de règlement et le 31 décembre 2022 inclus.

3.4. Le contenu des annexes

34. Figurent en annexes du projet de règlement, [1] les représentations graphiques des zones définies à travers les cartes stratégiques du bruit de l'aéroport de Luxembourg relatives à l'année 2006, [2] les exigences minimales à l'isolation acoustique des principales pièces de jour et des principales pièces de nuit, [3] les éléments de construction éligibles, ainsi que [4] les exigences et autres critères spécifiques concernant les différents rapports visés par le projet de règlement.

* * *

35. Sous réserve des demandes et des observations qui précèdent, la CSL marque son accord aux projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis. La CSL tient toutefois à rappeler qu'une carence importante du projet de règlement réside dans l'absence de critères sociaux dans l'octroi des aides financières, notamment pour les ménages les plus modestes obligés d'avancer les frais pour bénéficier des aides ce qui risque de les exclure de ce régime d'aides.

Luxembourg, le 15 décembre 2011

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.