



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.6.2011
COM(2011) 321 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur la mise en œuvre de la directive relative au bruit dans l'environnement
conformément à l'article 11 de la directive 2002/49/CE**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de la directive relative au bruit dans l'environnement conformément à l'article 11 de la directive 2002/49/CE

1. INTRODUCTION

La politique de l'UE en matière de bruit s'est étoffée avec l'adoption le 25 juin 2002 de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement (ci-après dénommée «directive relative au bruit dans l'environnement»).

Cette directive vise à «établir une approche commune destinée à éviter, prévenir ou réduire en priorité les effets nuisibles, y compris la gêne, de l'exposition au bruit dans l'environnement».

Pour ce faire, la directive impose aux États membres de mener à bien un certain nombre d'actions, en particulier:

- 1) déterminer l'exposition au bruit dans l'environnement grâce à une cartographie du bruit,
- 2) adopter des plans d'action fondés sur les résultats de cette cartographie du bruit et
- 3) garantir l'information du public en ce qui concerne le bruit dans l'environnement.

La directive fournit également une base pour mettre au point des mesures de l'UE destinées à réduire les émissions sonores provenant de sources diverses. Le présent rapport est élaboré conformément à l'article 11 de la directive relative au bruit dans l'environnement, qui dispose en particulier que la Commission¹:

- évalue la nécessité d'engager de nouvelles actions de l'UE en matière de bruit dans l'environnement (article 11, paragraphe 2) et
- examine la qualité de l'environnement sonore au sein de la Communauté à partir des données fournies par les États membres (article 11, paragraphe 3).

Pour préparer ce rapport, la Commission a reçu des données de l'AEE² (Agence européenne pour l'environnement) et réalisé un certain nombre d'études³ contenant des informations supplémentaires.

¹ La présentation de ce rapport a été repoussée pour plusieurs raisons, notamment des retards de mise en œuvre, le manque de données et la complexité de la procédure d'évaluation.

² <http://www.eea.europa.eu/fr/themes/noise>

³ <http://www.milieu.be/noise/index.html>

2. LE BRUIT DANS L'ENVIRONNEMENT ET SES EFFETS

Le bruit dans l'environnement pose un problème environnemental considérable dans toute l'Union européenne. De plus en plus d'informations relatives aux effets du bruit sur la santé sont disponibles. À titre d'exemple, la dernière publication de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du Centre commun de recherche de la Commission (CCR)⁴ montre que le bruit causé par la circulation routière pourrait coûter chaque année dans les États membres et les autres pays d'Europe occidentale plus d'un million d'années de vie en bonne santé.

Par ailleurs, dans les orientations pour le bruit dans l'UE⁵ publiées par l'OMS, il est reconnu que les effets du bruit dans l'environnement, y compris la gêne, constituent un grave problème sanitaire. Les orientations pour le bruit la nuit en Europe publiées par l'OMS⁶ proposent une valeur de référence pour le niveau de bruit acceptable la nuit fixée à 40 décibels (dB, L_{night}). Par ailleurs, l'UE a financé entre 2009 et 2011 une importante action de coordination à laquelle ont participé 33 instituts européens⁷. Des études récentes⁸ indiquent que le bruit dans l'environnement est un danger environnemental important qui constitue une menace pour la santé publique et que l'exposition au bruit en Europe est un facteur de stress qui tend à croître davantage que d'autres. L'urbanisation, la demande croissante pour le transport motorisé et une planification urbaine inefficace sont les principales causes de l'exposition au bruit. De plus, la pollution sonore est souvent présente dans les zones urbaines où la qualité de l'air peut également poser problème.

Les nuisances sonores peuvent entraîner une gêne, perturber le sommeil, affecter les fonctions cognitives des écoliers, provoquer des réactions de stress physiologique et être à l'origine de problèmes cardiovasculaires chez les sujets exposés au bruit de manière chronique⁹. Le stress peut déclencher la production de certaines hormones pouvant entraîner divers effets intermédiaires comme l'hypertension artérielle. Sur une période d'exposition prolongée, ces effets peuvent à leur tour accroître le risque de maladie cardiovasculaire et de troubles psychiatriques. L'OMS a proposé plusieurs niveaux seuils^{5,6} allant de 32 dB (L_{Amax}^{10} , inside) à 42 dB ($L_{\text{night, outside}}$) pour lutter contre ces effets néfastes sur la santé.

Les coûts économiques des nuisances sonores incluent la dévaluation des prix de l'immobilier, la perte de productivité due aux effets de ces nuisances sur la santé et les effets distributifs. Les coûts sociaux sont liés aux décès prématurés ou à la morbidité (manque de concentration, fatigue, problèmes d'audition). Les coûts sociaux du bruit dû au transport routier et ferroviaire dans l'UE ont été estimés récemment à 40 milliards EUR, dont 90 % sont

⁴ OMS-CCR, 2011, *Burden of disease from environmental noise* (rapport sur le coût des maladies dues au bruit dans l'environnement), <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environmental-health/noise>

⁵ OMS, 1999, <http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a68672.pdf>

⁶ OMS, 2009, <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environmental-health/noise/publications>

⁷ ENNAH, www.ennah.eu

⁸ Le projet intitulé *Environmental Burden of Disease in Europe* (relatif à l'incidence de l'environnement sur la maladie en Europe) place le bruit au deuxième rang des facteurs de stress environnementaux. Il introduit une méthode générale reposant sur la quantification des années de vie en bonne santé perdues au moyen de l'indicateur DALY (de l'anglais *Disability-adjusted life years*) en tant que mesure la plus couramment utilisée. <http://en.opasnet.org/w/Ebode>

⁹ Babisch 2006, 2008; Miedema & Vos 2007; OMS Europe 2009, 2010.

¹⁰ L_{Amax} – niveau maximal de pression acoustique

liés aux véhicules de transport de personnes et de marchandises, ce qui représente environ 0,4 % du PNB total de l'UE¹¹, coûts des soins de santé compris. Selon le Livre blanc sur les transports publié en 2011 par la Commission européenne, les coûts externes du transport liés au bruit pourraient s'élever à environ 20 milliards EUR en 2050 si aucune mesure n'est prise.

3. TRANSPOSITION LEGISLATIVE

La date limite de transposition de la directive relative au bruit dans l'environnement dans la législation des États membres était le 18 juillet 2004. À cette date, selon la Commission, 14 États membres¹² n'avaient toujours pas respecté leurs obligations de communication des mesures de transposition adoptées. Tous les autres États membres avaient transposé la directive dans leur législation dans le délai imparti. En octobre 2007, tous les États membres avaient finalement notifié des mesures de transposition.

Dans l'ensemble, la qualité de la transposition législative est satisfaisante. La Commission a constaté jusqu'à présent que les législations de deux États membres¹³ présentaient des lacunes concernant la transposition des articles 4, 5, 6, 7 et 8 de la directive. L'évaluation de non-conformité n'a toutefois pas encore été validée. Si ces premiers éléments étaient avérés, la Commission prendrait les mesures appropriées.

4. MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE

Les États membres sont soumis à un certain nombre d'obligations en vertu de la directive relative au bruit dans l'environnement et doivent notamment communiquer certaines informations à la Commission européenne. Les délais imposés pour chacune de ces obligations s'étalent sur un calendrier ambitieux de mise en œuvre et de notification (voir tableau 1 ci-dessous).

Délai de mise en œuvre	Action à réaliser	Référence	Mise à jour
30 juin 2005	Informar la Commission des grands axes routiers, grands axes ferroviaires, grands aéroports et agglomérations correspondant aux seuils les plus élevés, désignés par les EM et concernés par le premier cycle de cartographie.	Article 7, paragraphe 1	Obligatoire tous les 5 ans
18 juillet 2005	Désigner les organismes compétents pour l'établissement de cartes stratégiques de bruit et les plans d'action et pour collecter ces documents.	Article 4, paragraphe 2	Possible à tout moment
18 juillet 2005	Communiquer à la Commission les informations relatives à toute valeur limite pertinente en vigueur ou envisagée.	Article 5, paragraphe 4	Possible à tout moment

¹¹ EC Delft, 2007, http://www.transportenvironment.org/docs/Publications/2008/2008-02_traffic_noise_ce_delft_report.pdf

¹² AT, BE, CZ, DE, EL, FI, FR, IE, IT, LU, PT, SE, SL, UK.

¹³ LV et PL.

30 juin 2007	Établir des cartes de bruit stratégiques indiquant les grands axes routiers, les grands axes ferroviaires, les grands aéroports et les agglomérations correspondant aux seuils les plus élevés.	Article 7, paragraphe 1	
18 juillet 2008	Établir des plans d'action concernant les grands axes routiers, les grands axes ferroviaires, les grands aéroports et les agglomérations.	Article 8, paragraphe 1	Obligatoire tous les 5 ans
31 décembre 2008	Informar la Commission des grands axes routiers, des grands axes ferroviaires, des grands aéroports et des agglomérations correspondants aux seuils les plus élevés, désignés par les EM et concernés par le deuxième cycle de cartographie.	Article 7, paragraphe 2	Possible à tout moment
30 juin 2012	Établir des cartes de bruit stratégiques concernant les grands axes routiers, les grands axes ferroviaires, les grands aéroports et les agglomérations définis correspondant aux seuils les plus bas.	Article 7, paragraphe 2	Obligatoire tous les 5 ans

4.1. Désignation des organismes administratifs

La plupart des États membres ont communiqué les informations demandées à la Commission en temps utile et tous les États membres ont conféré aux organismes administratifs appropriés les compétences nécessaires à la mise en œuvre de la directive relative au bruit dans l'environnement. Le caractère transversal du champ d'application de la directive a entraîné la participation de différentes agences gouvernementales ainsi que d'acteurs privés à la gestion de l'infrastructure dans certains États membres. Plusieurs États membres ont fait état de difficultés liées à la coordination des organismes impliqués, aussi bien dès la phase de collecte de données que dans les phases ultérieures de planification de la mise en œuvre.

4.2. Indicateurs de bruit et valeurs limites

L'article 5 de la directive relative au bruit dans l'environnement a mis en place des indicateurs de bruits à des fins de notification mais n'a pas établi d'objectifs ou de valeurs limites juridiquement contraignants au niveau de l'UE. Les États membres étaient tenus de communiquer les valeurs limites en vigueur, ou envisagées, au niveau national.

Les États membres ont adoptés différentes approches. La plupart d'entre eux¹⁴ ont fixé des valeurs limites juridiquement contraignantes ou sont en train de les réviser¹⁵. D'autres ont déterminé des valeurs d'orientation¹⁶.

Les cartes de bruit ont montré que les valeurs limites étaient souvent dépassées lorsqu'elles ne s'accompagnaient pas des mesures suffisantes. Il a été démontré que la mise en œuvre de

¹⁴ AT, BG, BE, CZ, DK, EE, ES, FR, DE, EL, IT, LV, LT, LU NL, PL, PT, SL, SI.

¹⁵ LT, LV, RO.

¹⁶ FI, IE, SE, UK.

mesures de contrôle du bruit ou d'isolation en faveur des populations exposées, dans certains pays, n'est pas liée à la nature contraignante ou non des valeurs limites.

La grande diversité des valeurs limites, valeurs seuils et valeurs d'orientation mises en place est un autre problème. Seul un nombre limité d'États membres¹⁷ ont indiqué expressément avoir établi des valeurs limites de bruit en se basant sur des évaluations sanitaires ou sur les évaluations réalisées par l'OMS. Étant donné la diversité des données et notions utilisées et des niveaux de différenciation, il était difficile de résumer et comparer les différents niveaux mis en place dans les États membres¹⁸.

4.3. Évaluation du bruit

D'une manière générale, les notifications des États membres ont permis à la Commission et à l'AEE de produire une banque de données jusqu'alors inexistante au niveau de l'UE. Toutefois, la qualité variable des rapports fournis et l'étalement dans le temps de leur présentation ont compliqué le processus d'évaluation de la mise en œuvre.

La directive relative au bruit ne présente pas en détail les modalités de communication des différents ensembles de données. La directive relative au bruit ne présente pas en détail les modalités de communication des différents ensembles de données

Aussi la Commission et l'AEE ont-elles mis en place un système de notification relatif à la directive¹⁹ destiné à faciliter et rationaliser la collecte de données, le contrôle de la qualité et l'évaluation de la mise en œuvre. En 2007, le comité sur le bruit a convenu d'utiliser ce système sur une base volontaire. L'établissement d'un lien avec le système similaire de l'AEE, «Reportnet», a permis d'améliorer l'efficacité du système de notification. L'établissement d'un lien avec le système similaire de l'AEE, «Reportnet»²⁰, a permis d'améliorer l'efficacité du système de notification.

4.3.1. *Grandes agglomérations, grands axes routiers, grands axes ferroviaires et grands aéroports*

En 2005 au plus tard, les États membres devaient informer la Commission des grands axes routiers, grands axes ferroviaires, grands aéroports et agglomérations correspondant aux seuils les plus élevés²¹ situés sur leur territoire. Une première mise à jour était prévue le 30 juin 2008 au plus tard en ce qui concerne les seuils les plus bas²². À partir de 2010, les États membres doivent mettre à jour cette liste pour les deux types de seuils.

L'expérience acquise en matière de communication des données a conduit progressivement à ce que ces données soient communiquées en temps utile, à ce qu'elles soient plus facilement

¹⁷ EE, LU, PT, SL et administration bruxelloise pour la BE.

¹⁸ Rapport technique de l'AEE n° 11/2010 et rapport d'étude (voir note de bas de page 2) pour de plus amples détails.

¹⁹ http://eea.eionet.europa.eu/Public/irc/eionet-circle/eione_noise/library

²⁰ <http://www.eionet.europa.eu/reportnet>

²¹ Seuils les plus élevés: grands axes routiers > 6 millions de véhicules par an; grands axes ferroviaires > 60 000 trains par an; grands aéroport > 50 000 mouvements; grandes agglomérations > 250 000 habitants.

²² Seuils les plus bas: grands axes routiers > 3 millions de véhicules par an; grands axes ferroviaires > 30 000 trains par an; grandes agglomérations > 100 000 habitants.

comparables et mieux gérables. Alors que le dernier rapport prévu pour 2005 avait été présenté avec presque deux ans de retard, en 2010 ce retard n'était plus que de cinq mois. En 2010, 18 États membres ont soumis leur rapport à temps et huit l'ont présenté en retard. Seule l'Italie n'a pas encore présenté son rapport.

4.3.2. Cartes de bruit stratégiques

Les États membres étaient tenus d'élaborer, le 30 juin 2007 au plus tard, des cartes stratégiques du bruit (article 7, paragraphe 1). Ces cartes doivent également être élaborées pour le 30 juin 2012, et tous les cinq ans après cette date. Elles doivent être établies pour tous les grands axes routiers, axes ferroviaires, aéroports et agglomérations désignés durant l'année civile précédente conformément à l'article 7, paragraphe 1 (voir point 0)²³.

Les cartes de bruit servent aux autorités compétentes pour déterminer les priorités des plans d'action et à la Commission pour évaluer le nombre de personnes exposées au bruit.

Douze États membres²⁴ ont communiqué toutes les données obligatoires pour toutes les sources de bruit, onze autres²⁵ ont fourni des données pour toutes les sources contenant toutefois des lacunes d'ordre mineur et trois autres²⁶ ont fourni des données pour certaines sources seulement. Seul Malte n'a pas envoyé de rapport à la Commission (à ce jour) et fait l'objet d'une procédure d'infraction ouverte par celle-ci.

L'évaluation concernant le premier cycle de cartographie du bruit révèle qu'environ 40 millions de personnes dans l'UE sont exposées la nuit à un bruit de plus de 50 dB dû à la circulation routière dans les agglomérations (voir tableau 2). Plus de 25 millions de personnes sont exposées à un bruit de même niveau en raison de la circulation routière en dehors des agglomérations. Ces données devraient être révisées à la hausse à mesure que les cartes de bruit seront reçues et/ou évaluées.

Tableau 2: Résumé du nombre total de personnes exposées au bruit dans l'environnement sur la base des données fournies par les États membres dans le cadre du premier cycle de cartographie du bruit

Champ d'application	Nombre de personnes exposées au bruit à un niveau supérieur à $L_{den}^{27} > 55$ dB (en millions)	Nombre de personnes exposées au bruit à un niveau supérieur à $L_{den} > 50$ dB (en millions)
En agglomération (163 agglomérations dans l'UE > 250 000 habitants)		

²³ L'article 7 dispose que la liste des grandes agglomérations, grands axes routiers, grands axes ferroviaires et grands aéroports désignés en 2005 doit être examinée lors de la préparation de la première carte de bruit stratégique, c'est-à-dire en tenant compte de la dernière situation en 2006. De même, les étapes ultérieures de cartographie du bruit doivent mettre à jour les listes déjà fournies à la Commission pour éviter que des «points noirs» ayant entre-temps dépassé les seuils soient laissés de côté.

²⁴ BG, CZ, EE, HU, IE, LT, LV, LU, PL, PT, SI, UK.

²⁵ AT, BE, CY, DK, FI, DE, NL, RO, ES, SE, SK.

²⁶ FR, EL, IT.

²⁷ L_{den} – day-evening-night noise indicator (indicateur de bruit à différents moments, jour-soirée-nuit).

Tous les axes routiers	55,8	40,1
Tous les axes ferroviaires	6,3	4,5
Tous les aéroports	3,3	1,8
Sites industriels	0,8	0,5
Infrastructures majeures, en dehors des agglomérations		
Grands axes routiers	34	25,4
Grands axes ferroviaires	5,4	4,5
Grands aéroports	1	0,3

La Commission a également observé la charge administrative et les coûts entraînés par l'exercice de cartographie du bruit. Le plus difficile a été d'obtenir des données relatives aux sources de bruit, à la topographie, aux bâtiments environnants et à la population. Le coût de la cartographie du bruit varie entre 0,33 et 1,16 EUR par habitant, soit une moyenne de 0,84 EUR/habitant²⁸.

4.3.3. Des méthodes d'évaluation harmonisées pour établir la cartographie du bruit

Conformément à l'article 6 de la directive relative au bruit dans l'environnement, la Commission a reçu mandat pour établir des méthodes d'évaluation communes afin de déterminer les indicateurs de bruit à utiliser. La directive ne prévoit cependant aucun délai ou calendrier pour ce faire. En attendant l'adoption de ces méthodes communes, elle prévoit l'utilisation de méthodes d'évaluation provisoires mais laisse également la possibilité aux États membres de recourir à leurs propres méthodes.

La Commission a entrepris une évaluation du degré de comparabilité des résultats générés par les différentes méthodes utilisées. Cette évaluation a permis de conclure que les méthodes nationales d'évaluation différaient des méthodes provisoires dans 13 États membres. La Commission a par conséquent commencé en 2008 à élaborer des méthodes communes d'évaluation (CNOSSOS-EU) (voir point 0).

²⁸ Commission européenne, Étude de coût portant sur la cartographie du bruit et l'établissement de plans d'action, P-44581-W, 2000.

4.3.4. Plans d'action

Conformément à l'article 8, les États membres veillent à ce que les autorités compétentes aient établi des plans d'action visant à gérer la pollution sonore et les effets du bruit, y compris la réduction du bruit si nécessaire. Les mesures prévues dans les plans d'action restent à la discrétion des États membres, pour autant qu'elles remplissent les conditions minimales prévues à l'annexe V.

À ce jour, vingt États membres ont présenté des résumés de leur plan d'action. Cinq autres²⁹ ont fourni les données demandées par la directive dans les temps³⁰. Huit États membres³¹ ont présenté leur résumé avec six mois de retard et sept autres³² plus d'un an après le délai prévu. Les sept États membres suivants n'ont pas encore à ce jour présenté de plan d'action: DK, FR, EL, HU, IT, MT et SI.

L'analyse des plans d'action est toujours en cours et peu difficilement être exhaustive en raison de la diversité des informations fournies par les États membres et de la dispersion des données entre plusieurs documents.

4.3.5. Zones calmes

Les zones calmes apportent une contribution appréciable à la santé publique, en particulier pour les personnes vivant dans des zones urbaines bruyantes. Dans le cadre de leur plan d'action, les États membres étaient tenus d'introduire des mesures spécifiques et d'établir des plans d'action pour protéger les zones calmes au sein des agglomérations contre une augmentation du bruit. Il incombait toutefois aux États membres de délimiter ces zones.

Du fait de cette large marge de manœuvre laissée aux États membres, les approches adoptées au sein de l'UE sont très divergentes. Si la majorité a désigné des zones calmes dans les agglomérations, bon nombre d'États membres ne l'ont pas encore fait pour la rase campagne.

4.4. Information du public, consultation et gestion des données

Les articles 8 et 9 prévoient que les États membres veillent à ce que le public soit consulté sur les plans d'action et à ce que ces plans soient accessibles au public et diffusés conformément à la directive sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement³³. En vertu de l'article 10, paragraphe 3, la Commission constitue une banque de données regroupant les informations relatives aux cartes de bruit stratégiques afin de faciliter la compilation à effectuer pour le rapport visé à l'article 11 ainsi que d'autres travaux techniques.

À cette fin, la Commission a publié tous les rapports présentés par les États membres jusqu'en décembre 2010³⁴. L'utilisation du système «Reportnet» de l'AEE a également facilité la gestion de l'information et réduit le temps nécessaire à l'évaluation de ces rapports. Environ 80 % des rapports ont été publiés sur Reportnet, alors même que cette publication est prévue sur la base du volontariat. Par ailleurs, l'AEE a mis en place le service d'information et

²⁹ DE, IE, LT, SE, UK.

³⁰ Délai fixé au 18 janvier 2009.

³¹ CY, CZ, EE, ES, FI, LU, PL, SL.

³² AT, BE, BG, LV, NL, PT, RO.

³³ Directive 2003/4/CE publiée au JO L 41 du 14.2.2003, p. 26.

³⁴ http://circa.europa.eu/Public/irc/env/d_2002_49/library

d'observation pour l'Europe dédié au bruit (*Noise Observation and Information Service for Europe* ou NOISE)³⁵ en octobre 2009 dans le but d'informer le public sur les nuisances sonores en Europe.

5. ACTION POSSIBLE A COURT ET MOYEN TERME

La directive relative au bruit dans l'environnement a permis de progresser dans la lutte contre les nuisances sonores au niveau de l'UE. Le présent rapport recense un certain nombre d'accomplissements et énumère les défis qui restent à relever dans la mise en œuvre de la directive.

Ces accomplissements n'ont pas seulement été reconnus par l'analyse de la Commission. Eurocities³⁶ a également conclu dans son évaluation que la directive «a apporté des bénéfices réels».

D'abord, la directive a mis en place un système de gestion du bruit dans l'environnement dans tous les États membres. Quelques États membres disposaient déjà de tels systèmes et avaient acquis de l'expérience en la matière, tandis que d'autres se sont penchés sur ces questions de manière systématique pour la première fois. Si, traditionnellement, les compétences en matière de gestion du bruit relèvent de plusieurs autorités et niveaux d'administration dans les États membres, certains d'entre eux se sont servis de la mise en œuvre de la directive relative au bruit dans l'environnement pour établir les structures de coordination et de coopération appropriées.

On peut citer parmi les autres résultats positifs:

- des progrès dans la cartographie du bruit et l'évaluation des nuisances sonores dans l'UE, qui ont permis d'obtenir pour la première fois une vision globale de l'étendue des problèmes liés à ces nuisances;
- des avancées permettant de faciliter la comparaison des cartes stratégiques du bruit, notamment l'établissement d'indicateurs communs et la constitution, pour la première fois au niveau de l'UE, d'une banque de données très fournie;
- la préparation dans l'UE de projets de plans d'action portant sur les «points noirs» du bruit désignés par les États membres;
- la détermination des lacunes dans la législation de l'UE en ce qui concerne les sources de bruit (p. ex. véhicules, voies ferrées, aéronefs) (voir point 0).

Dans le même temps, plusieurs problèmes de mise en œuvre et autres lacunes ont été recensés ces dernières années et devront être traités. On peut regrouper les défis à relever en deux domaines dans lesquels une action de suivi pourrait prendre place, à savoir l'amélioration de la mise en œuvre et le développement de la législation relative aux sources de bruit.

³⁵ <http://noise.eionet.europa.eu/>

³⁶ Eurocities WG Noise (2009): <http://workinggroupnoise.web-log.nl/>

5.1. Améliorer la mise en œuvre

L'analyse de la première phase de mise en œuvre de la directive relative au bruit dans l'environnement a indiqué les domaines potentiels dans lesquels la Commission et les États membres pourraient apporter des améliorations directement et immédiatement. À cette fin, la Commission a l'intention de présenter un programme de travail au comité sur le bruit visé à l'article 13 de la directive, qui comprendra plusieurs des éléments détaillés ci-après. La Commission envisage également d'engager une action en justice, si nécessaire, pour compléter les mesures actives de mise en œuvre énumérées ci-dessous.

5.1.1. *Perfectionner le cadre méthodologique harmonisé pour la cartographie*

En dépit d'améliorations facilitant la comparaison des cartes stratégiques du bruit, la situation est loin d'être idéale. Les évaluations en cours montrent qu'il reste difficile de présenter des données comparables quant au nombre de personnes exposées à des niveaux sonores excessifs. Les difficultés tiennent entre autres à la diversité des méthodes utilisées pour la collecte, la qualité et la disponibilité des données ainsi que des méthodes d'évaluation utilisées. Les résultats obtenus pour les États membres de l'UE sont donc très variables. Le cadre méthodologique harmonisé, qui tient suffisamment compte des spécificités sectorielles, conduira finalement au niveau de comparabilité requis.

En 2008, la Commission a commencé à travailler à l'élaboration de méthodes harmonisées pour évaluer l'exposition au bruit (conformément à l'article 6, paragraphe 2). Un projet intitulé «CNOSSOS-UE» (cadre méthodologique commun d'évaluation du bruit), placé sous la direction du Centre commun de recherche, fournira la base technique pour la préparation d'une décision d'exécution de la Commission. Si ce travail technique peut être terminé en 2011, la Commission envisage une éventuelle révision de l'annexe II de la directive au début de l'année 2012 (conformément à l'avis du comité rendu en 2011). Le cadre méthodologique harmonisé pourrait se concentrer sur la cartographie stratégique et devra trouver le juste milieu entre les besoins d'harmonisation par la proportionnalité et les spécificités sectorielles, c'est-à-dire en ce qui concerne les exigences relatives aux données. Dans le cadre de cette décision, la Commission compte proposer un programme de travail conjoint Commission/AEE/États membres pour la mise en œuvre du projet CNOSSOS-UE entre 2012 et 2015, afin de le rendre opérationnel lors du troisième cycle d'évaluation qui s'achèvera en 2017.

5.1.2. *Mettre au point des orientations de l'UE pour la mise en œuvre*

De nombreux aspects de la directive ne sont pas détaillés ou laissent une certaine marge de manœuvre pour l'interprétation et la mise en œuvre. Selon de nombreux États membres, ces aspects pourraient faire l'objet de mesures spécifiques au niveau de l'UE pour les aider à mettre en œuvre la directive et à la faire respecter, comme l'élaboration de documents d'orientation, l'échange d'informations relatives aux meilleures pratiques ou l'organisation d'ateliers spécifiques et de sessions de formation. Les points qui pourraient faire l'objet de telles mesures sont les suivants: méthodes et meilleures pratiques de cartographie, valeurs prédictives pour les cartes de bruit, relations dose-effets, calcul de l'exposition multiple, élaboration des plans d'action et valeurs seuils ou cibles.

En ce qui concerne les plans d'action, de nombreux États membres estiment que les exigences minimales établies à l'annexe V ne sont pas suffisantes pour aider à la préparation de ces plans. Cela inclut notamment l'aspect relatif à la désignation des zones calmes (voir point 0).

Les activités de mise en œuvre qu'il est envisagé d'inscrire dans le programme de travail devraient également contribuer à améliorer les mécanismes de coopération et de coordination au sein des États membres.

5.1.3. Améliorer les synergies entre la qualité de l'air et la gestion du bruit

Le potentiel de coordination et d'intégration qui découle du rapport étroit entre qualité de l'air et gestion du bruit a été mentionné fréquemment. La mise en œuvre de la directive sur la qualité de l'air ambiant (2008/50/CE) et des textes qui l'ont précédée contiennent des dispositions similaires, notamment la collecte de données dans les agglomérations, l'amélioration des méthodes d'évaluation, la préparation de plans d'action, l'information du public et la présentation de rapports à la Commission. Certains États membres ont fait état d'expériences positives en matière d'intégration entre qualité de l'air et gestion du bruit, par exemple par l'établissement de plans d'action intégrés pour les «points noirs» routiers qui présentent à la fois des problèmes de pollution atmosphérique et de pollution sonore. Ces aspects pourraient faire l'objet d'une réflexion approfondie en vue de renforcer les synergies et de tirer parti de l'expérience acquise.

5.1.4. Résoudre les problèmes de notification

La directive prévoit plusieurs obligations de notification qui, dans certains cas, créent une charge administrative supplémentaire sans pour autant générer la valeur ajoutée nécessaire à l'action de l'UE. Ces obligations de notification pourraient être rationalisées et les systèmes de notification par voie électronique pourraient être optimisés et devenir obligatoires. Parmi les autres insuffisances qui ont été pointées du doigt par plusieurs États membres figuraient notamment les exigences concernant la communication de données, y compris la coordination, la collecte et l'accessibilité des données, le manque de données et d'orientation en matière de qualité, ainsi que des problèmes concernant l'évaluation. Les activités de mise en œuvre prévues par la directive INSPIRE³⁷ (p. ex. sur l'infrastructure commune pour les données relatives au bruit) pourraient conduire à envisager de nouveaux alignements.

5.2. La législation relative aux sources de bruit

La législation de l'UE aborde le problème du bruit dans l'environnement à travers un large éventail d'instruments qui vont de dispositions relatives aux conditions d'accession au marché de certains véhicules et équipements aux spécifications d'interopérabilité ferroviaire³⁸ en passant par des règles concernant les restrictions d'activités pour les aéroports. En plus des diverses actions et améliorations apportées à la législation de l'UE dans ce domaine au cours des dix dernières années³⁹, la Commission envisage d'étoffer ces mesures afin de réduire

³⁷ JO L 108 du 25.4.2007, p. 1.

³⁸ Décision 2006/66/CE de la Commission relative à la spécification technique d'interopérabilité concernant le sous-système Matériel roulant bruit du système ferroviaire transeuropéen conventionnel.

³⁹ En particulier, la révision de la politique de l'UE relative au bruit ferroviaire fondée en 2008 sur la communication sur les mesures de réduction du bruit ferroviaire concernant le parc existant, sur les propositions de la Commission ultérieures comme la directive 2001/43/CE sur le bruit des

l'exposition au bruit et à la pollution sonore dans l'UE. Dans son programme de travail pour 2011, la Commission mentionne un certain nombre d'initiatives importantes en matière de bruit, notamment:

- Le **livre blanc sur le transport**⁴⁰, qui contient une feuille de route jusqu'à 2050 pour, entre autres, contribuer à la réduction des nuisances sonores dues au transport (p. ex. mesures pour définir des «normes de niveaux d'émission de bruit pour les véhicules»);
- La révision de la **directive 2002/30/CE relative au bruit causé par les aéroports** qui, dans le cadre du «paquet aéroports», permettra d'améliorer la cartographie du bruit sur la base d'une méthode et de données reconnues internationalement et de progresser vers l'adoption de mesures d'atténuation du bruit qui soient rentables, en tenant compte des normes arrêtées internationalement pour rationaliser la relation entre la directive sur le bruit causé par les aéroports et la directive relative au bruit dans l'environnement. Cette révision mettra également à jour la définition d'aéronef bruyant («aéronef présentant une faible marge de conformité»), en adéquation avec la composition actuelle de la flotte.
- La prochaine révision de la définition du **bruit des véhicules à moteur** d'au moins quatre roues permettra, sur la base d'une procédure d'essai améliorée, d'évaluer les possibilités d'introduire des limites plus strictes afin de veiller à ce que les véhicules mis sur le marché sont effectivement moins bruyants. Cette révision pourrait inclure une proposition de règlement concernant le niveau sonore admissible et le dispositif d'échappement des véhicules à moteur. Le principal objectif de cette initiative est la réduction des incidences négatives de l'exposition au bruit sur les Européens du fait de la circulation routière.
- La révision de la **directive sur le bruit à l'extérieur**⁴¹ évaluera le champ d'application des équipements concernés et modifiera les exigences relatives au bruit pour tenir compte des progrès de la technologie. Dans le même temps, les exigences administratives en la matière seront simplifiées.

En outre, la Commission a l'intention de poursuivre l'analyse d'autres mesures potentielles de réduction des nuisances sonores au niveau de l'UE (revêtements routiers à faible émission sonore par exemple) et de faire des propositions, le cas échéant.

5.3. Questions à approfondir

Dans le cadre de l'examen de la qualité de l'environnement sonore, les travaux préparatoires ont également porté sur des éléments qu'il pourrait être nécessaire d'étudier pour parvenir à

pneumatiques et sur des propositions concernant le bruit émis par les véhicules de catégorie L réglementés par la directive 97/24/CE.

⁴⁰

COM(2011) 144 final.

⁴¹

Directive 2000/14/CE relative aux émissions sonores dans l'environnement des matériels destinés à être utilisés à l'extérieur des bâtiments.

une législation efficace qui soit appliquée dans toute l'UE en matière de bruit dans l'environnement. En particulier:

- **Valeurs cibles/valeurs seuils:** Les États membres ont adopté des approches très variées et se sont fixé des objectifs d'ambition variable, ce qui empêche une plus grande convergence qui permettrait de créer des conditions uniformes sur le marché intérieur et établit des niveaux de protection différents pour les habitants de l'UE (voir point 0). Ceci dit, arrêter des valeurs seuils/cibles pour le bruit au niveau de l'UE soulève des questions de subsidiarité puisque cela limite la marge de manœuvre des autorités nationales et locales pour adapter le niveau de protection et les plans d'action/mesures aux situations qui leur sont spécifiques. D'autres options pourraient consister en la mise en place dans l'UE de valeurs seuils et d'exigences minimales ou encore de recommandations de l'UE. Ces différentes approches pourraient permettre de disposer de seuils minimaux pour déterminer une action en matière de bruit mais n'empêcheraient pas les États membres de fixer des exigences plus strictes en cas de besoin.
- **Indicateurs de bruit:** La directive oblige actuellement les États membres à utiliser des indicateurs de bruit spécifiques L_{den} et L_{night} et à notifier l'exposition de la population à un niveau de bruit de 55 dB et 50 dB et plus, respectivement (voir point 0). Les exigences de notification actuelles ne tiennent cependant pas compte du fait qu'une part considérable de la population de l'UE est exposée à des nuisances sonores de niveaux moindres qui pourraient bien avoir des effets néfastes pour la santé (voir point 0). Les dernières recommandations émises par l'OMS indiquent que la fourchette de notification correspondant aux valeurs indicatives de L_{night} devrait être abaissée à 40 dB pour permettre d'évaluer de manière plus réaliste les effets de la pollution sonore dans l'UE.
- **Application:** Il n'existe pas de dispositif précis d'application de la directive dans lequel les plans d'action soient directement liés aux dépassements des niveaux de bruit et à d'éventuelles sanctions. Même dans les cas où les États membres disposent de valeurs limites juridiquement contraignantes au niveau national, l'évaluation effectuée sur la base des cartes de bruit a révélé que le dépassement des valeurs limites de bruit n'entraînait aucune sanction. Il conviendrait de clarifier les objectifs, le contenu et les mesures assurant le respect des plans d'actions, en gardant à l'esprit les principes de subsidiarité et de proportionnalité.
- **Concepts, exigences et définitions techniques:** Un certain nombre d'améliorations techniques sont envisageables, notamment la clarification des définitions et des obligations liées aux agglomérations, aux zones calmes, aux grands axes routiers, au bruit industriel et aux plans d'action. De plus, la question des points de mesure est demeurée une source de préoccupation, en particulier en ce qui concerne la hauteur à laquelle les mesures sont effectuées dans certains États membres en

raison de leurs spécificités architecturales. Enfin, la présentation des valeurs et des résultats d'évaluation aurait tout à gagner d'une clarification ou d'une plus grande harmonisation.

- **Charge administrative et alignement des aspects juridiques:** Il serait possible de rationaliser et de simplifier le calendrier de notification. Certains éléments concernant la notification⁴² sont mentionnés à plusieurs reprises. Il ne ressort pas non plus clairement de la directive que les différentes étapes du cadre d'évaluation (cartographie du bruit et plans d'action) s'appuient les uns sur les autres. Par ailleurs, le court délai entre l'établissement des cartes de bruit stratégiques et la finalisation des plans d'action s'est révélé être l'un des principaux obstacles à la réalisation d'une consultation publique appropriée. Enfin, les dispositions concernées de la directive relative au bruit dans l'environnement devraient être alignées sur le nouveau système d'actes délégués et de mesures d'exécution (articles 290 et 291 TFUE) en cas de besoin.

6. CONCLUSIONS

Le bruit dans l'environnement demeure un problème important dans l'UE et a des effets considérables sur la santé. Les informations disponibles concernant ces effets indiquent qu'il y a lieu d'envisager de nouvelles mesures pour réduire le nombre de personnes exposées à des niveaux sonores dangereux.

La mise en œuvre de la directive sur le bruit dans l'environnement est entrée récemment dans une phase active en matière de cartographie du bruit et d'établissement de plans d'action. Le présent rapport est le premier rapport concernant la mise en œuvre de la directive et il recense à la fois les principaux progrès accomplis, les difficultés rencontrées ainsi que les domaines qui pourraient faire l'objet d'améliorations. La directive n'a toutefois pas encore développé son plein potentiel. Les plans d'action ne sont pas encore entièrement mis en œuvre et n'ont souvent pas (encore) entraîné les effets escomptés.

La Commission examine de nouvelles mesures telles qu'elles sont décrites dans le présent rapport afin d'améliorer la mise en œuvre de la directive ainsi que d'éventuelles mesures de réduction du bruit. Par ailleurs, l'harmonisation du cadre méthodologique d'évaluation est en cours de préparation. Dans le cadre de l'examen de la qualité de l'environnement sonore, les travaux préparatoires (voir point 0) ont également porté sur des éléments comme les indicateurs ou des mécanismes d'exécution renforcés qu'il pourrait être nécessaire d'améliorer pour parvenir à une législation efficace qui soit appliquée dans toute l'UE en matière de bruit dans l'environnement.

Le présent rapport servira de base à de nouvelles discussions avec les États membres et les autres parties intéressées afin d'étudier les possibilités d'amélioration de l'efficacité de la législation relative au bruit.

⁴² Par exemple les agglomérations, les grands axes routiers, les grands axes ferroviaires et les aéroports.

Indépendamment de ce processus de consultation, il convient de garder à l'esprit que l'efficacité de la directive ne peut être évaluée de manière plus complète et réaliste qu'après le deuxième cycle de cartographie du bruit, qui permettra de disposer de meilleures connaissances sur la pollution sonore.