



La protection contre le bruit dans le canton de Genève

Sur mandat de la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil

**Commission externe d'évaluation
des politiques publiques**

Route des Acacias 82

CP 1735

1211 Genève 26

<http://www.etat.ge.ch/cepp>

cepp.info@etat.ge.ch

Tel. +41(0) 22 388 75 50



L'essentiel en bref

La commission de contrôle de gestion (CCG) du Grand Conseil a mandaté la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) en vue d'évaluer la politique de protection contre le bruit dans le canton de Genève. La saisine demandait une évaluation de la réalisation des missions légales, de l'adaptation des moyens aux objectifs, ainsi que de l'effectivité des mesures mises en œuvre. Au vu de la multiplicité des sources de bruit et des réponses politiques apportées, la CEPP a proposé de centrer son évaluation sur les domaines du bruit routier, du bruit des établissements publics et du bruit de voisinage. Ces trois domaines sont représentatifs de la variété des interventions et des cadres juridiques qui les organisent. Ils constituent également les nuisances sonores auxquelles la population cantonale est la plus exposée ou le ressent comme tel.

Une politique dispersée et peu affirmée

Le bruit constitue un phénomène mesuré objectivement et perçu subjectivement dont les effets négatifs sur le bien-être et la santé de la population sont reconnus. La grande variété des sources de bruit multiplie cependant les possibilités d'intervention, d'autant plus que l'action doit prendre place à différents niveaux (à la source, du côté des récepteurs ou sur le chemin de propagation). Cette grande diversité se répercute sur le cadre normatif des politiques publiques de protection contre le bruit, qui sont dispersées dans une multitude de lois, de règlements, de directives et de normes. La lisibilité globale de l'action publique s'en trouve brouillée, ce qui ne contribue pas à en apprécier les résultats.

La CEPP a également constaté que la plupart des services concernés n'étaient pas en mesure de documenter leur action sur la durée. Dans ces circonstances, il est difficile d'évaluer précisément la pertinence des actions entreprises et il n'est surtout pas possible d'anticiper les difficultés à venir.

Pour toutes ces raisons, la protection contre le bruit ne répond pas à une politique propre qui refléterait la transversalité indiscutable de ce domaine. On trouve ainsi des interventions visant à limiter le bruit dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement, de la mobilité, de l'urbanisme, de la sécurité, etc. Une telle imbrication ne va pas sans entraîner des conflits d'objectifs entre politiques. Comme le bruit ne constitue pas une priorité sur l'agenda politique, la protection des citoyens contre les nuisances sonores passe souvent au second plan, tandis que les services de l'État se cantonnent dans une vision principalement administrative et technique de la question du bruit.

Bruit routier : des résultats tardifs et peu valorisés

L'assainissement du bruit routier prescrit par la législation fédérale, subventions à l'appui, implique un grand nombre d'acteurs. Pour lutter contre le bruit à la source, Genève a privilégié la pose de bitume phonoabsorbant, une mesure qui, contrairement à d'autres (restrictions de circulation, murs de protection), rencontre un large consensus. Cette mesure permet aussi de protéger plus rapidement les personnes exposées, car elle peut être réalisée dans le cadre d'autres travaux de génie civil, sans devoir passer par de longues procédures.

En dépit de cette stratégie, il est vraisemblable que les travaux prévus ne seront pas achevés à l'échéance de 2018, qui marque la fin du subventionnement fédéral. Actuellement, faute d'instruments efficaces de reporting technique et financier, il n'est pas possible d'évaluer précisément le travail restant à accomplir, ni de déterminer si les crédits votés en 2003 seront suffisants pour couvrir les dépenses à venir. Par ailleurs, l'Etat ne dispose pas encore d'une évaluation de l'efficacité des mesures déjà prises, ce qui ne valorise pas les efforts engagés.

Bruit des établissements publics : un casse-tête urbain en quête d'une régulation innovante

Le bruit des établissements publics est devenu plus aigu suite à l'accroissement du nombre d'établissements et de terrasses, ainsi qu'à l'interdiction de fumer à l'intérieur. L'essentiel des nuisances sonores subies par les voisins provient de la clientèle des bars et discothèques ouverts durant une partie de la nuit. Les politiques actuelles ont favorisé l'animation urbaine et la liberté du commerce, aux dépens du besoin de repos des citoyens.

En cas de nuisances, ces derniers peinent à trouver des interlocuteurs à même de répondre efficacement à leurs plaintes, d'autant plus que le dispositif actuel s'avère fragmenté entre de



nombreux acteurs (service du commerce, gendarmerie, polices municipales, service cantonal de protection contre le bruit, direction des autorisations de construire).

En outre, la forte rotation des propriétaires et des exploitants ne favorise pas le traitement rigoureux des dossiers et freine le développement de relations plus partenariales entre les parties prenantes (exploitants, voisins, services administratifs). Le phénomène appelle aussi à des formes innovantes de régulation, permettant de prendre en compte la diversité des situations locales.

Bruit de voisinage : des interventions limitées

Le bruit de voisinage constitue un domaine dans lequel l'intervention étatique est limitée, parce qu'il est produit et ressenti dans l'espace privé. Même si les quartiers de villas sont parfois concernés, le phénomène se concentre dans les zones d'habitat collectif. Les locataires (plus de 80% de la population cantonale) doivent s'adresser aux régies et aux propriétaires. Les interventions éventuelles de ces acteurs ne sont pas suivies d'effets rapides. L'appel à la gendarmerie se heurte, pour sa part, à un manque de disponibilité.

Les politiques de prévention actuellement menées semblent insuffisantes, tant pour limiter les émissions de bruit que pour développer les liens sociaux et la tolérance entre voisins. De son côté, la législation sur l'environnement contient bien une obligation d'insonoriser les bâtiments d'habitation, mais cette dernière ne concerne que ceux qui ont été construits après l'entrée en vigueur de cette législation (1985), soit guère plus de 20% du parc immobilier cantonal.

Recommandations

Sur la base des constats présentés dans ce rapport, la CEPP propose des recommandations visant à améliorer l'organisation et la mise en œuvre des mesures cantonales de protection contre le bruit (cf. 8.5).

En premier lieu, la CEPP recommande l'élaboration d'une politique cantonale de protection contre le bruit qui constitue le cadre général et le fil conducteur du traitement sectoriel du phénomène. Pour ce faire les instances de pilotage de cette politique devraient être renforcées.

Dans le domaine du bruit routier, les instruments de reporting doivent être développés afin de mieux planifier les travaux restant à accomplir et d'anticiper la fin du subventionnement fédéral. Des mesures doivent également être prises pour accroître la capacité du dispositif actuel à faire face à l'accroissement du volume des investissements durant la période 2012-2018. L'évaluation des mesures prises doit être effectuée sans retard. Parallèlement, les mesures préventives sur le comportement des conducteurs doivent être renforcées, étant donné qu'une conduite douce, outre ses effets sur la pollution de l'air et la sécurité, réduit sensiblement les émissions sonores.

Concernant les établissements publics, la CEPP recommande de simplifier le dispositif administratif en chargeant un seul service de suivre les dossiers des établissements publics. Cette porte d'entrée unique permettra de réduire les coûts de coordination et de systématiser le traitement des plaintes. Le contrôle du respect des décisions administratives doit également être renforcé, notamment par le biais de démarches de contractualisation permettant une gestion localisée des établissements publics (rue, quartier).

Enfin, en matière de bruit de voisinage, la CEPP recommande d'une part de renforcer les mesures préventives, que ce soit en matière de police des constructions, de sensibilisation des locataires ou de responsabilisation des propriétaires et gérants d'immeubles et d'autre part de faciliter un traitement plus rapide des plaintes, grâce à une meilleure collaboration entre les services d'urgence, mais aussi à un recours accru à la médiation.



Groupe de travail

Le groupe de travail responsable de la présente évaluation était composé de M. Gilles Gardet (responsable), Mme Mathilde Bourrier, Mme Michèle Pralong (à partir du 1^{er} novembre 2011), M. Alexandre Flückiger, et M. David Maradan.

M. Michel Berclaz, évaluateur (jusqu'au terme de son mandat le 28 février 2012), M. Eric Moachon, évaluateur (à partir du 1^{er} mars 2012), ainsi que M. Nicolas Senn, évaluateur-stagiaire (du 1^{er} avril au 29 juillet 2011) ont soutenu le groupe de travail.

Remerciements

La CEPP tient à remercier toutes les personnes interrogées dans le cadre de cette étude pour leur disponibilité et leur collaboration (voir liste en annexe 10.1). Elle remercie tout particulièrement MM Philippe Royer et Christian Gorce, directeurs respectivement du SPBR et du SABR pour leur précieuse collaboration et leur grande disponibilité tout au long du processus d'évaluation.

La CEPP remercie également son mandataire Évaluanda pour le travail fourni dans le cadre de la comparaison intercantonale des politiques d'assainissement du bruit routier.

Annexe séparée

L'annexe suivante peut être obtenue auprès du secrétariat de la CEPP ou téléchargée depuis son site internet à l'adresse www.ge.ch/cepp:

- Zellweger E. ; Flamand E. (2011), Évaluation de la protection contre le bruit. Module « Enquête comparative des politiques de protection contre le bruit routier dans trois cantons », Genève : Évaluanda.

Abréviations

APM	Agent(s) de police municipale
ASLOCA	Association suisse des locataires
BTE	Brigade Transport et Environnement de la gendarmerie
CC	Code civil
CCG	Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil
CdC	Cour des comptes
CUEH	Centre universitaire d'écologie humaine et des sciences de l'environnement
DAC	Direction des autorisations de construire
DAEL	Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement
DARES	Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé
DCTI	Département de la construction, des technologies et de l'information
DEP	Directive concernant la détermination et l'évaluation des nuisances sonores liées à l'exploitation des établissements publics
DF	Département des finances
DGGC	Direction générale du génie civil
DGNP	Direction générale de la nature et du paysage
DIP	Département de l'instruction publique, de la culture et du sport
DVC	Direction de la voirie cantonale
DIM	Département de l'intérieur et de la mobilité
DIME	Département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement
DS	Degré de sensibilité au bruit / Département de la sécurité
DSPE	Département de la sécurité, de la police et de l'environnement
DU	Département de l'urbanisme
FAO	Feuille d'avis officielle
HUG	Hôpitaux Universitaires de Genève



LADB	Loi cantonale vaudoise sur les auberges et débits de boissons
LaLPE	Loi d'application de la loi fédérale sur l'environnement
LAPM	Loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes
LARES	Large Analysis and Review of European housing and health Status
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LCR	Loi sur la circulation routière
LPE	Loi sur la protection de l'environnement
LRDBH	Loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement
Lroutes	Loi sur les routes
LVEBA	Loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques
LZSB	Loi sur la procédure en matière de zones de sécurité et de bruit
OBSAN	Observatoire suisse de la santé
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OMS	Organisation mondiale de la santé
OPB	Ordonnance sur la protection contre le bruit
OSLa	Ordonnance son et laser
Prassob	Commission de suivi de l'assainissement du bruit des routes
RAPM	Règlement d'application de la loi sur les agents de la police municipale
RCPB	Règlement instituant une commission cantonale de protection contre le bruit
RPBV	Règlement cantonal sur la protection contre le bruit et les vibrations
RPEE	Règlement sur la protection de l'environnement des entreprises
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RTP	Règlement concernant la tranquillité publique
SABR	Service de l'assainissement du bruit routier
SAM	Service de l'aménagement urbain et de la mobilité
ScanE	Service cantonal de l'énergie
SCom	Service du commerce
SEN	Service de l'environnement des entreprises
SIA	Société des ingénieurs et des architectes
SIC	Service de l'information et de la communication
SMS	Service des monuments et sites
SPBR	Service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants
UMUS	Unité mobile d'urgence sociale
UOG	Université ouvrière de Genève
USPI	Union suisse des professionnels de l'immobilier
VA	Valeurs d'alarme
VdG	Ville de Genève
VLI	Valeurs limites d'immission
VP	Valeurs de planification



Table des matières

1	Introduction	9
1.1	Mandat.....	9
1.2	Plan du rapport.....	9
1.3	Problématique.....	10
1.4	Périmètre de l'évaluation.....	12
1.5	Objectifs de l'évaluation.....	13
1.6	Questions d'évaluation.....	13
2	Méthodologie	15
3	Exposition de la population au bruit	18
3.1	Son et bruit : concepts, définitions et mesures.....	18
3.2	Exposition au bruit en Suisse et à Genève.....	19
4	Cadre légal et réglementaire	24
4.1	Évolution des politiques publiques en matière de bruit.....	24
4.2	Bases légales et autorités d'exécution fédérales.....	25
4.3	Bases légales et autorités d'exécution cantonales.....	27
5	Bruit routier	30
5.1	Contexte général.....	30
5.2	Politique fédérale.....	32
5.3	Cadre d'action de l'administration genevoise.....	34
5.4	Organisation et acteurs principaux.....	36
5.5	Mise en œuvre.....	39
5.6	Comparaison intercantonale.....	48
5.7	Constats.....	51
6	Bruit des établissements publics	54
6.1	État de la situation à Genève.....	54
6.2	Réponse cantonale au problème du bruit des établissements publics.....	58
6.3	Autorisations et procédures.....	63
6.4	Réponses locales et associatives à Genève.....	70
6.5	Approche comparative.....	72
6.6	Constats.....	74
7	Bruit de voisinage	77
7.1	Introduction.....	77
7.2	Cadre réglementaire.....	79
7.3	Acteurs et missions.....	81
7.4	Gestion des plaintes.....	84
7.5	Campagnes de prévention et développement des liens sociaux.....	86
7.6	Constats.....	88
8	Conclusion et recommandations	90
8.1	Bruit routier.....	90
8.2	Bruit des établissements publics.....	91
8.3	Bruit de voisinage.....	91
8.4	Constats généraux.....	92
8.5	Recommandations.....	94
9	Références	100
9.1	Documents produits par l'administration.....	100



9.2	Ouvrages, articles et rapports	101
10	Annexes	103
10.1	Liste des personnes interviewées	103
10.2	Rapports parlementaires sur le bruit entre 2000 et 2012.....	105
10.3	Mesures proposées par le plan de mesures (1998)	107
10.4	Valeurs limites	108
10.5	Communes concernées par l'assainissement du bruit routier	108
10.6	Acteurs administratifs du secteur des établissements publics.....	109
10.7	Position du DIME sur le rapport d'évaluation	110



1 Introduction

1.1 Mandat

La commission de contrôle de gestion (CCG) du Grand Conseil a mandaté la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) en vue d'évaluer la politique de protection contre le bruit et contre les rayonnements non ionisants dans le canton de Genève. La saisine comportait les questions suivantes :

1. Les missions confiées tant au service spécialisé en matière de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants qu'aux autres acteurs dans la lutte contre le bruit - tels que définis dans le règlement contre le bruit et les vibrations - sont-elles bien réalisées ?
2. Les moyens humains, structurels et financiers mis en place pour la lutte contre le bruit et les rayonnements non ionisants sont-ils adaptés aux objectifs ?
3. Dans quelle mesure les moyens de lutte contre le bruit et les rayonnements non ionisants mis en œuvre dans le canton permettent-ils effectivement une réduction de la pollution sonore et électromagnétique au sein du canton ?

Les facteurs de bruit sont multiples, de même que les réponses légales et institutionnelles apportées pour y remédier. Dans son étude de faisabilité, la CEPP (2010) a proposé de centrer l'évaluation sur les problématiques du bruit routier, du bruit des établissements publics et du bruit de voisinage¹. Ces trois domaines concernent une part importante de la population du canton, suscitent de nombreuses plaintes et représentent des exemples très contrastés de l'implication de l'État. Les questions d'évaluation relatives à chacun de ces facteurs sont exposées au point 1.6. L'étude de faisabilité a été acceptée par la CCG dans un courrier du 15 mars 2011.

1.2 Plan du rapport

Le premier chapitre présente le périmètre et l'objectif de cette étude. Il pose la problématique ainsi que les questions d'évaluation. Le deuxième chapitre décrit l'approche méthodologique adoptée pour répondre aux questions d'évaluation. Les deux chapitres suivants (3 et 4) sont consacrés aux effets du bruit et au cadre légal général de la protection contre le bruit.

Les trois chapitres suivants (5 à 7) sont consacrés à l'analyse de trois domaines : le bruit routier, le bruit des établissements publics et le bruit de voisinage. Pour ces trois domaines, la CEPP a réalisé un état de situation présentant les enjeux, le cadre juridique, les principaux acteurs et le fonctionnement des dispositifs existants.

Le chapitre 8 met en perspective les constats de la CEPP et propose 15 recommandations visant à améliorer la protection contre le bruit dans le canton de Genève.

Conseils pour une lecture rapide :

Il est possible de réaliser une lecture rapide de ce rapport en se concentrant sur les synthèses figurant en tête des chapitres 3 à 7 et en lisant intégralement le dernier chapitre qui contient les conclusions et les recommandations.

¹ Les raisons de l'exclusion des rayonnements non ionisants sont expliquées dans l'étude de faisabilité (CEPP, 2010).

1.3 Problématique

1.3.1 Bruit et politiques publiques

La protection de la population contre les nuisances dues au bruit constitue un domaine d'intervention de l'État qui a connu des évolutions considérables au fur et à mesure que progressait la prise de conscience publique des effets sanitaires de l'exposition au bruit (Knoepfel et al., 2010). L'action publique dans ce domaine est cependant rendue complexe pour un ensemble de raisons :

- Le caractère subjectif de la perception du bruit. Un même son peut être perçu différemment selon les individus et selon le niveau du bruit de fond², ce qui rend difficile l'objectivation des nuisances sonores et la détermination de seuils de bruit au-delà desquels une intervention est nécessaire et en deçà desquels ce dernier doit être toléré.
- La multitude des sources de bruit (moyens de transport, machines, activités humaines, etc.). Elle multiplie les possibilités d'action contre le bruit, d'autant plus que l'intervention est possible à la fois à la source (prévention et limitation du volume d'émission) et du côté des récepteurs (isolation phonique des bâtiments)³. Cette grande diversité se répercute sur le cadre normatif des politiques publiques de protection contre le bruit, qui se trouve dispersé dans une multitude de lois, de règlements, de directives et de normes. La lisibilité globale de l'action publique s'en trouve réduite.
- La difficulté à effectuer la pesée des intérêts publics et privés (OFEFP, 1998). L'action publique doit prendre en compte à la fois la protection des citoyens contre les nuisances sonores, le développement économique et la garantie des libertés individuelles. Le cas du bruit des établissements publics se révèle très représentatif de cette problématique contradictoire.
- Le fait que la protection contre le bruit s'avère très coûteuse et que les investissements nécessaires ne constituent pas une priorité sur l'agenda politique (Knoepfel et al., 2010).

Ces différents facteurs expliquent aussi le décalage entre les intentions politiques et leur mise en œuvre. Le bruit est considéré comme une atteinte majeure au bien-être des habitants (Conseil fédéral, 2005). Il apparaît même comme un problème croissant, car tant le niveau de nuisance que la superficie du territoire exposé augmentent (OFEV, 2009).

Dans un rapport publié en 2005, soit plus de 20 ans après l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de l'environnement, le Conseil fédéral constatait que d'importants retards s'étaient accumulés dans l'assainissement du bruit en Suisse et que de nombreux habitants étaient encore exposés aux nuisances sonores (Conseil fédéral, 2005)⁴.

1.3.2 Effets du bruit

Contrairement à d'autres formes de pollution, le bruit n'affecte pas les ressources naturelles (air, eau, sol). Ses effets se mesurent essentiellement sur la santé et la qualité de vie des êtres humains, ainsi que sur la valeur des bâtiments et des terrains exposés au bruit (OFEFP, 2002).

² Techniquement, on parle du niveau de bruit résiduel.

³ Selon les types de bruit, il est également possible d'intervenir sur le chemin de propagation du son, par exemple en installant des parois antibruit.

⁴ En 1963 déjà, la Confédération avait souligné l'importance du problème du bruit et les efforts nécessaires pour protéger la population : « La réalisation des propositions demandera de grands efforts, beaucoup de temps et d'argent, mais aucun prix n'est trop élevé lorsqu'il s'agit de préserver la santé et le bien-être de l'ensemble de la population » (DFJP, 1963 ; traduction dans OFEFP, 2002 : 82).



Le tableau 1 synthétise les principaux effets du bruit qui justifient le développement de politiques publiques de protection.

Tableau 1 : Principaux effets du bruit

Effets physiologiques	Effets psychologiques
Lésions auditives Troubles des fonctions végétatives Troubles cardiovasculaires Augmentation de la pression sanguine Diminution de la profondeur du sommeil Maux de tête	Sensation de gêne Stress, nervosité, tension Abattement Perturbation du sommeil Troubles de la communication Baisse de productivité Irritabilité Symptômes psychosomatiques
Effets économiques	Effets sociaux
Niveau des loyers et des prix immobiliers Coûts de la protection contre le bruit Coûts de la santé Pertes de production Coûts de l'aménagement du territoire	Difficultés de communication Jugement porté sur les autres Diminution de l'esprit d'entraide Agressivité Ségrégation sociale

(Source: OFEFP, 2002 : 27)

Bruit et santé publique

L'OMS définit la santé comme « un état de complet bien-être physique, mental et social » (OMS, 1946). De ce fait, tant les symptômes objectivement constatés sur le plan physique que les perturbations subjectives du bien-être peuvent être considérés comme altérant la santé. Le bruit, en influençant les mécanismes de régulation du système nerveux, peut avoir un effet préjudiciable – parfois aigu et/ou chronique – sur le bien-être physique et psychique des individus.

Les effets physiques observables vont au-delà des atteintes de l'ouïe. Le bruit peut contribuer à l'apparition de maladies cardiovasculaires (Kujala et Brattico, 2009 ; Jarup et al. 2005 ; Niemann et Maschke, 2004 ; OFEFP, 2002) associées aux effets psychologiques qui en résultent : nervosité, agitation, fatigue, abattement, agressivité, hypertension. Une étude récente a mis en évidence qu'un accroissement de dix décibels du bruit de la circulation faisait croître de 14% le risque d'attaque cérébrale (Sorensen et al., 2011). D'autres études ont démontré des troubles de la concentration, des baisses de performance, des problèmes de compréhension de textes, de mémoire à long terme ou, encore, de motivation chez les enfants vivant dans un environnement bruyant ou dont l'école est proche d'une installation bruyante (Stansfeld et al., 2005 ; Van Kempen et al., 2009 ; Bronzaft et McCarthy, 1975)⁵.

Les nuisances sonores sont particulièrement problématiques pendant les phases de repos et de sommeil. Même si le sujet ne se réveille pas, le bruit génère des modifications des ondes cérébrales et des modifications hormonales. Ainsi, le fait de ne pas ou de ne plus ressentir le bruit ne signifie pas que le corps ne réagit plus (OFEFP, 2002). Bien que certains effets négatifs attribués au bruit doivent encore faire l'objet d'études scientifiques complémentaires, il est démontré qu'un sommeil de mauvaise qualité affecte négativement la qualité de vie et les performances des personnes touchées (OMS, 2000).

Afin de fixer des priorités d'action en santé publique, diverses mesures de l'état de santé de la population ont été développées. La mesure synthétique la plus connue et la plus couramment

⁵ Voir Shield et Dockrell (2003) pour une revue de la littérature portant sur l'impact du bruit sur la santé et les capacités d'apprentissage des enfants.



utilisée est le *DALY, Disease Adjusted Life Year* ou Année de Vie Corrigée du facteur d'Invalidité (AVCI), qui est une mesure de lacune de santé. Le bruit figure parmi les facteurs de risque environnementaux diminuant la probabilité de rester en bonne santé. En 2011, l'OMS a calculé l'impact du bruit sur la santé à l'échelle européenne avec cet indicateur et estimé que les nuisances sonores du trafic routier entraînaient en Europe occidentale, via les troubles du sommeil, la perte de plus de 900 000 années de vie en bonne santé (OMS, 2011).

Effets économiques du bruit

Les conséquences économiques du bruit sont diverses : baisse de la valeur des terrains et des immeubles, coût des atteintes à la santé, perte de productivité, coût des mesures d'assainissement (Baranzini et Ramirez, 2005 ; den Boer et Schroten, 2007). La majeure partie des coûts est imputable à la perte de valeur locative⁶. En effet, le bruit, qu'il soit mesuré ou perçu, influence les acheteurs et les locataires au moment de choisir un logement (Baranzini et al., 2010).

En Suisse, les coûts générés en 2007 par le bruit du trafic terrestre ont été estimés à 1253 millions de francs, soit 0,24% du PIB. Ces coûts, qui représentent essentiellement des pertes de revenus locatifs, sont répartis entre bruit routier (94%) et bruit ferroviaire (6%).

Autres effets du bruit

Le bruit peut être assimilé à une incivilité lorsqu'il résulte de comportements indésirables (la législation parle en général de tapage). À ce titre, il contribue au sentiment d'insécurité de la population (Wisler et al., 2008). Il peut également être associé à d'autres problèmes dans l'espace public, tels que des déprédations des biens publics et privés (Ritter, 2002).

De plus, les personnes les plus défavorisées sont souvent soumises à des niveaux de bruit supérieurs en raison de leurs conditions d'habitat (OFEFP, 2002 ; OFEV, 2009). La protection contre le bruit comprend donc aussi des enjeux de politique sociale.

1.4 Périmètre de l'évaluation

L'évaluation porte sur les politiques de protection contre le bruit routier, le bruit des établissements publics et le bruit de voisinage⁷.

Les domaines retenus constituent des exemples d'engagement très différents de l'État. Le cadre légal applicable et les conditions de son application varient également de manière importante :

- La protection contre le bruit routier fait l'objet d'une politique très structurée en raison d'exigences légales précises. Il existe ainsi un plan de mesures, des normes à respecter et un délai d'assainissement. Le choix d'évaluer ce dispositif se justifie par la taille de la population concernée et par l'importance des tâches dévolues au canton dans ce domaine. De plus, les investissements prévus par le canton et les enjeux financiers sont importants.
- La protection contre le bruit des établissements publics constitue un sujet sensible. La vie nocturne genevoise fait actuellement l'objet de nombreux débats, tant au niveau de la qualité de l'offre qu'au niveau des nuisances qui lui sont associées. Une évaluation de la manière dont les nombreux acteurs publics impliqués traitent des nuisances sonores provoquées par les établissements publics est donc indiquée.

⁶ Cette diminution de valeur peut aussi concerner les bâtiments et les terrains en cas de restrictions d'affectation liées à l'application de l'ordonnance de protection contre le bruit.

⁷ Ces trois domaines figurent parmi les quatre principales atteintes dont se plaint la population du canton (Mis Trend, 2010).



- La protection contre les bruits de voisinage est une politique beaucoup moins structurée. Il est plus difficile de définir les contours et la nature de l'action publique dans ce domaine à la frontière entre sphère publique et privée. Cependant, en raison du nombre de plaintes adressées à la police et de la mission légale de lutte contre le bruit d'origine privée et publique confiée à l'État, il est important d'évaluer dans quelle mesure les moyens disponibles permettent de lutter contre ce type de nuisances.

D'autres types de bruit (bruit aérien et ferroviaire, bruit des chantiers) ou aspects de la problématique du bruit (bruit et aménagement du territoire) n'ont pas été retenus. Par exemple, même s'il est souvent mentionné comme un facteur de nuisance (cf. point 3.3.2), le bruit des chantiers n'a pas été étudié. Les motivations de ces choix, ainsi que les informations disponibles à propos de ces éléments sont décrites dans l'étude de faisabilité (CEPP, 2010).

1.5 Objectifs de l'évaluation

Pour les types de bruit retenus, la CEPP a analysé le cadre légal applicable, les missions confiées aux acteurs, la répartition de leurs compétences et le déroulement des principaux processus. L'objectif est d'évaluer le degré de réalisation des missions fixées par le cadre légal, la qualité de l'organisation administrative et de la collaboration entre services, le processus de choix des mesures de protection contre le bruit et sa pertinence. Lorsque les indicateurs pertinents existent, l'adéquation entre les moyens à disposition et les missions confiées aux acteurs étatiques est également évaluée, ainsi que, finalement, l'efficacité des mesures entreprises pour protéger la population contre le bruit.

1.6 Questions d'évaluation

Les questions d'évaluation suivantes ont été posées :

A) Bruit routier

- 1. Les mesures prévues par le plan d'assainissement et ses actualisations sont-elles pertinentes par rapport aux objectifs visés ?**
 - Dans quelle mesure les normes légales sont-elles appliquées ?
 - Les mesures couvrent-elles l'ensemble du réseau concerné ?
 - Comment s'effectue le choix entre les mesures d'assainissement disponibles ? Les acteurs concernés considèrent-ils ces choix comme adéquats / pertinents ?
- 2. Le suivi des projets d'assainissement et l'évaluation des mesures sont-ils adéquats ?**
 - Comment est organisé le suivi des mesures ? Quelle est la qualité du suivi des mesures et des indicateurs permettant ce suivi ?
 - Les délais prévus sont-ils respectés (avancement par rapport aux conventions-programmes et par rapport au délai de 2018) ? Sinon, pourquoi ?
- 3. La structure organisationnelle est-elle adéquate par rapport aux objectifs ?**
 - Quelle est l'organisation administrative gérant l'établissement des projets d'assainissement ? Est-elle optimale ?
 - Comment se déroule la coordination entre les acteurs au niveau des différentes étapes d'un projet d'assainissement ?
 - Les compétences décisionnelles des instances responsables sont-elles suffisantes ?
 - Comment fonctionnent les commissions concernées ?



- Comment est assurée la collaboration entre l'État et les communes dans le cadre de leurs obligations respectives ?
- Quels sont les moyens humains et financiers disponibles pour la lutte contre le bruit routier ?

B) Bruit des établissements publics

4. Comment la question des nuisances sonores des établissements publics est-elle traitée ?

- Comment le bruit est-il pris en compte lors de l'analyse des demandes d'exploitation d'un établissement public ? Cette prise en compte est-elle suffisante ?
- Comment se déroule la collaboration entre les acteurs, notamment entre la gendarmerie cantonale et les polices municipales ?
- Quelles sont les attentes des parties prenantes par rapport à la nouvelle organisation ?
- Quels sont les moyens humains et financiers disponibles ? Sont-ils suffisants ?

C) Bruit de voisinage

5. Les réponses apportées aux problèmes des nuisances sonores de voisinage sont-elles adéquates en regard de l'obligation de protection faite à l'État ?

- Quel est le dispositif à disposition au niveau légal ? Existe-t-il d'autres modalités d'action ?
- Comment se déroule la collaboration entre les acteurs concernés ?
- Quel est le rôle joué par les propriétaires d'immeubles et les régies dans le domaine de la protection contre le bruit ?
- Quelles sont les positions des parties prenantes ?
- Quels sont les moyens humains et financiers disponibles pour la prévention et la communication ? Sont-ils suffisants ?
- Quels sont les moyens disponibles pour des interventions en cas de plainte ? Sont-ils suffisants ?



2 Méthodologie

Dans le cadre de cette évaluation, la CEPP et ses mandataires ont réalisé 44 entretiens semi-directifs avec 52 personnes, parmi lesquelles 8 ont été rencontrées à plusieurs reprises. Ces entretiens basés sur des grilles thématiques aménagées en fonction des domaines de compétence des personnes rencontrées ont été retranscrits sous forme de procès-verbaux synthétiques puis relus et validés par ces dernières.

Afin de répondre aux objectifs et questions d'évaluation, la CEPP a défini quatre modules méthodologiques (CEPP, 2010).

Module 1 : Contexte, élaboration et mise en œuvre du plan de mesures et des plans d'assainissement de protection contre le bruit routier (cf. questions 1 à 3).

Les objectifs de ce module consistent à :

- décrire les mesures existantes et les conditions de leur élaboration ;
- mettre en lumière le processus de choix parmi les mesures disponibles ;
- mettre en évidence d'éventuelles lacunes ;
- établir un bilan de la mise en œuvre des mesures prévues ;
- juger de l'état d'avancement des travaux par rapport aux échéances légales ;
- analyser la qualité du système de suivi et la pertinence des indicateurs.

Pour atteindre ces objectifs, la CEPP a analysé les documents suivants :

- plan directeur cantonal ;
- plan de mesures d'assainissement du bruit routier ;
- projets d'assainissement ;
- bilans de suivi et d'avancement produits par les services impliqués (services cantonaux et office fédéral de l'environnement) ;
- études mandatées et/ou utilisées par ces services ;
- procès-verbaux des séances de la commission cantonale de protection contre le bruit (70 séances entre septembre 2002 et février 2011) et de la commission de suivi de l'assainissement du bruit des routes (49 séances entre février 2000 et avril 2011).

De plus, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec les membres des commissions concernées, ainsi qu'avec des représentants des instances cantonales (direction générale de la mobilité, direction de l'aménagement et des constructions, service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants, service d'assainissement du bruit routier, service des monuments et sites, gendarmerie), des instances communales (service de l'aménagement urbain et de la mobilité de la Ville de Genève) et fédérales (Office fédéral de l'environnement). La liste des personnes interrogées figure dans l'annexe 10.1.



Module 2 : Comparaison intercantonale dans le domaine de l'assainissement du bruit routier (cf. questions 1 à 3).

L'objectif de ce module est de comparer les pratiques genevoises avec celles d'autres cantons urbains (Vaud, Bâle-Ville, Zurich). Il comporte trois sous-objectifs :

- analyser les différentes organisations cantonales, ainsi que les moyens disponibles ;
- analyser le choix des mesures, l'état d'avancement de l'assainissement par rapport au délai, ainsi que la qualité du suivi et des indicateurs ;
- révéler les points forts et les points faibles des différents cantons dans une approche comparative.

Suite à un appel d'offres sur invitation, la CEPP a confié à un mandataire externe la réalisation des travaux prévus dans ce module.

Cette étude repose sur des entretiens semi-directifs réalisés avec les personnes chargées de la mise en œuvre de la politique de protection contre le bruit routier dans les cantons concernés (la liste des personnes interrogées figure dans l'annexe 10.1). Ces entretiens ont été complétés par une étude des documents mis à disposition par les services cantonaux, notamment les tableaux utilisés par les cantons de Bâle-Ville et de Genève pour leur reporting annuel à l'OFEV.

Cette comparaison fait l'objet d'une annexe séparée disponible sur le site internet ou auprès du secrétariat de la CEPP (Zellweger, Flamand, 2011).

Module 3 : Protection contre le bruit des établissements publics (cf. question 4).

Ce module vise à évaluer le traitement des nuisances sonores émises par les établissements publics et plus particulièrement à :

- analyser la gestion des autorisations de construire et d'exploiter des établissements publics ;
- étudier la gestion des nuisances sonores des établissements publics déjà actifs.

La réponse à ces questions a été recherchée par le biais d'entretiens semi-directifs avec des acteurs administratifs (service du commerce, service de l'environnement des entreprises, service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants) et des parties prenantes (association des habitants des Pâquis, association des habitants de la Vieille Ville, ASLOCA, société des cafetiers et restaurateurs, états généraux de la nuit). Ces entretiens ont été complétés par un entretien collectif mené dans un poste de quartier. La liste des personnes interrogées figure dans l'annexe 10.1.

Les données fournies par ces entretiens ont été complétées par une analyse documentaire concernant les structures administratives mises en place et les mesures mises en œuvre. De plus, les travaux de la commission interdépartementale de suivi et de coordination relative aux établissements publics ont été analysés (26 PV de séances tenues entre novembre 2002 et février 2011).

Ce module comporte également un volet comparatif, sur la gestion du bruit des établissements publics. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des acteurs clés dans le canton de Vaud (représentants des exploitants et de la police). Ces entretiens ont été complétés par une analyse documentaire du cadre réglementaire.



Module 4 : Protection contre le bruit de voisinage (cf. question 5).

L'objectif de ce module consiste à évaluer le traitement par les instances de l'État des nuisances sonores de voisinage, y compris l'action exercée par les acteurs privés impliqués dans cette problématique. Il comporte les sous-objectifs suivants :

- analyser les actions de communication, de prévention et d'intervention prises dans le domaine du bruit de voisinage par les différents acteurs publics et privés ;
- analyser la coordination des acteurs impliqués (administrations, police, parties prenantes) ;
- étudier l'adéquation entre les missions confiées aux acteurs et les moyens disponibles.

Ce module repose principalement sur la collecte de données qualitatives via des entretiens semi-directifs auprès des acteurs administratifs concernés (service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants, commune de Vernier) et des parties prenantes (représentants des régies et propriétaires d'immeubles, ASLOCA, acteurs de la médiation et responsables des formations dispensées aux concierges). Ces entretiens ont été complétés par un entretien collectif mené dans un poste de police de quartier. La liste des personnes interrogées figure dans l'annexe 10.1.

La CEPP a également réalisé une analyse documentaire du cadre réglementaire et des mesures mises en œuvre (campagnes de prévention, règlements d'immeuble, plans de formation des concierges).

3 Exposition de la population au bruit

Synthèse du chapitre

Le bruit constitue un phénomène mesuré objectivement et perçu subjectivement dont les effets négatifs sur le bien-être et la santé de la population sont reconnus. En tant que canton urbain, Genève s'avère particulièrement concerné par cette problématique. Objectivement, près de 25% de la population est exposée à des niveaux de bruit routier qui excèdent les valeurs légales. En termes de ressenti, près de 4 habitants sur 10 déclarent être soumis à des nuisances sonores excessives, principalement causées par les transports et le voisinage.

De surcroît, le bruit des établissements publics apparaît comme un facteur de nuisances qui suscite une augmentation des appels à la gendarmerie et des plaintes adressées à l'administration et aux autorités politiques. Ces différentes données (cadastres du bruit, sondages et plaintes) soulignent le caractère aigu de la problématique du bruit à Genève, cela tant au niveau des éléments objectivement mesurables que de la perception qu'en a la population.

La thématique du bruit laisse également apparaître un fort emboîtement des problématiques, car elle est étroitement liée à des questions de santé publique et de niveau socioéconomique. Ainsi, les troubles du sommeil générés par le bruit augmentent le risque de maladie (CUEH, 2004) et le degré d'exposition au bruit est inversement lié au statut socio-économique de la population.

3.1 Son et bruit : concepts, définitions et mesures

3.1.1 Perception objective et subjective du bruit

Le son est une perturbation de la pression atmosphérique qui se propage sous forme d'onde. Un son est caractérisé par son intensité, sa fréquence, sa périodicité, sa durée et son moment d'occurrence (EPA, 1981). Le bruit peut être défini comme un son indésirable, une nuisance pouvant produire des effets sur les plans psychique, physique, social et économique (OFEFP, 2002).

La gêne ressentie face à un même bruit varie fortement d'un individu à l'autre. Elle est influencée par des facteurs non acoustiques tels que la perception individuelle, le rythme biologique, l'état psychologique. Ainsi, le niveau sonore n'explique que partiellement la relation entre un bruit et la réaction de gêne (OFEFP, 2002). De plus, les bruits sont ressentis de manière différente par l'oreille humaine, même si les niveaux de bruit mesurés sont identiques. Des études ont ainsi montré que le trafic ferroviaire cause, à niveau de décibels similaire, une gêne subjective inférieure à celle du bruit routier (OFEV, 2009).

La réaction face au bruit relève donc d'un mélange de critères objectifs et subjectifs. L'approche objective, c'est-à-dire la mesure physique du phénomène, et l'approche subjective, qui étudie la manière dont un son est perçu par celui qui l'entend, ne doivent pas être opposées. Il existe en effet une forte corrélation entre les mesures objectives et subjectives du bruit (OFEFP, 1998 ; Baranzini et al., 2010).

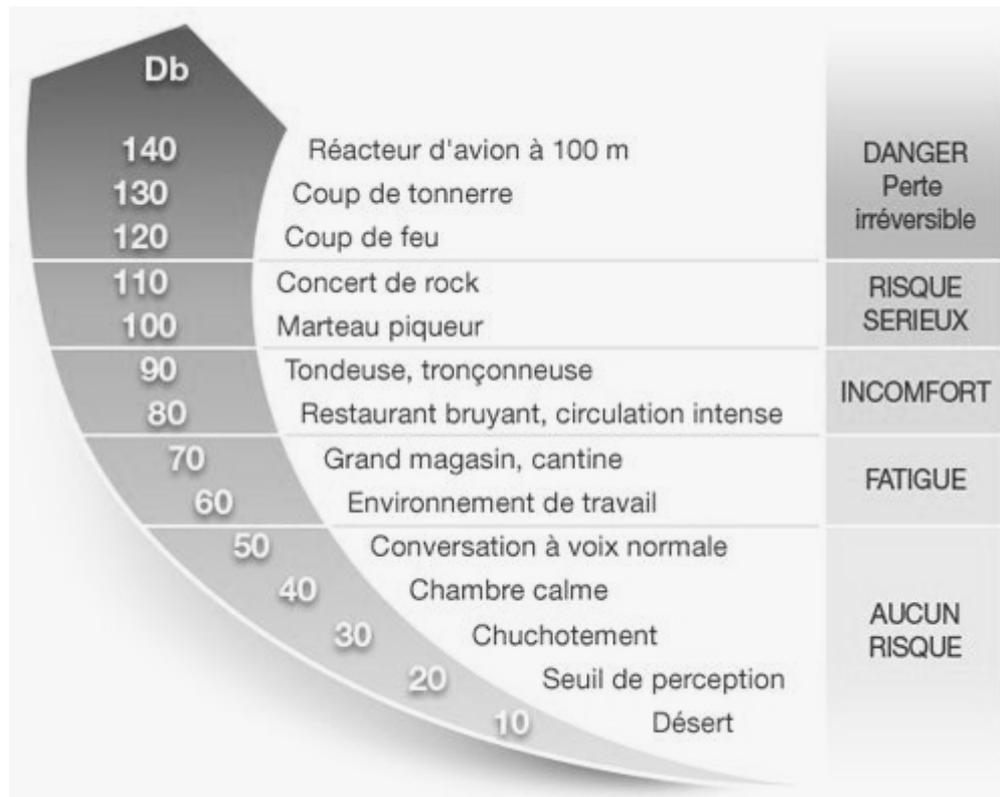
3.1.2 Mesure du bruit

L'unité physique de mesure du son est le décibel (dB). Comme l'oreille humaine ne perçoit pas toutes les fréquences sonores avec la même intensité, on utilise pour la mesure des bruits environnementaux une unité pondérée, le dB(A). L'échelle des décibels est logarithmique. À titre d'exemple, si 20 000 voitures génèrent un bruit mesuré à 70 décibels, on peut en conclure que 10 000 voitures vont produire un niveau de bruit de 67 décibels (et non de 35 dB). De plus,

la superposition de deux sources sonores de même intensité conduit à une augmentation du niveau sonore de 3 décibels (50 dB + 50 dB = 53 dB).

La figure 1 illustre les différents niveaux de bruit. On notera qu'une variation de 10 dB(A) correspond pour l'oreille humaine à un doublement (ou à une division par deux) du bruit perçu. Une sensation deux fois plus forte sera obtenue si l'on décuple l'énergie acoustique. Pour limiter les risques de dommages de l'ouïe, il est nécessaire de réduire la période d'exposition lorsque le niveau de bruit augmente. Ainsi, les cellules de l'oreille interne peuvent se régénérer.

Figure 1 : Aperçu de différents niveaux sonores et de leur impact sur l'ouïe



(Source : <http://www.audika.com>)

Selon le lieu de la mesure du bruit, on recourt soit à la notion d'émission, soit à celle d'immission. Les émissions sonores sont mesurées à la source (par exemple le bruit mesuré à 1 m d'une route). Les immissions sonores sont mesurées à l'endroit où le son est reçu (par exemple à la fenêtre d'une chambre à coucher). Le parcours d'un son entre la zone d'émission et la zone d'immission est appelé le chemin de propagation.

3.2 Exposition au bruit en Suisse et à Genève

L'exposition d'une population au bruit peut être étudiée à travers des critères objectifs (mesures des niveaux de bruit) et subjectifs (données déclaratives issues d'enquêtes auprès de la population). Ces deux types de données sont utiles pour documenter la situation suisse et genevoise.

3.2.1 Cadastres du bruit en Suisse et à Genève

L'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB) oblige les cantons à développer des cadastres pour les trois types de bruit des transports (route, rail, avion). Ces cadastres sont principalement envisagés comme des outils locaux permettant de répondre à l'obligation

d'assainissement phonique prévue par la loi. À Genève, les trois cadastres prévus par l'OPB sont produits et tenus à jour par le service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (SPBR). Il sont disponibles sur le site www.sitg.ch. L'absence d'obligations et/ou de valeurs légales, ainsi que les difficultés techniques font qu'aucun cadastre n'a été développé pour d'autres types de bruit.

La Confédération gère depuis 2009 un système d'information géographique de surveillance du bruit en Suisse. Dénommé SonBase, cette banque de données ne prend en compte que le bruit provoqué par les transports (OFEV, 2009). L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) envisage cependant d'y saisir d'autres sources de bruit (tir, entreprises et installations de loisir). Cet instrument fournit des données objectives utiles à la définition de stratégies ciblées d'assainissement.

La banque de données SonBase indique qu'en Suisse, plus de 1,3 millions de personnes, soit environ 17% de la population, sont exposées à des nuisances sonores supérieures aux normes légales. La grande majorité de ces nuisances provient du bruit routier.

On constate aussi que les agglomérations sont particulièrement affectées par le bruit. Ainsi, 85 % des personnes exposées à un bruit routier nuisible ou incommode vivent en zone urbaine (OFEV, 2009).

Les résultats permettent également de déterminer la proportion de logements exposés à des niveaux de bruit routier supérieurs aux valeurs légales : 17% le jour et 10% la nuit.

À l'instar de la situation suisse, le bruit routier représente la principale source de nuisances à Genève. Plus de 120 000 habitants sont exposés à des niveaux de bruit routier qui dépassent les valeurs légales. Le degré d'exposition au bruit ferroviaire et aérien est moindre avec respectivement 3000 (Royer, 2010) et 18 000 (DAT, 2009) personnes concernées.

3.2.2 Enquêtes transversales auprès de la population

Les résultats de l'enquête suisse sur la santé de 2007 montrent que la population genevoise souffre davantage du bruit que le reste de la population (cf. tableau 2)⁸.

Tableau 2 : Pourcentages de la population se déclarant exposée au bruit en 2007

	Bruit routier	Bruit de voisinage	Bruit aérien
Genève	35,5	32,4	16,4
Ensemble de la Suisse	22,6	18,6	10,1

(Source : OBSAN, 2010)

La situation du canton de Genève peut être comparée à celle que l'on observe en ville de Zurich avec plus d'un tiers de la population déclarant être soumis à au moins deux sources de nuisances sonores (37,6% en ville de Zurich, 38,9% dans le canton de Genève⁹). La prédominance de l'habitat collectif urbain contribue à accroître l'intensité des bruits, qu'il s'agisse de voisinage, de transport ou encore de chantiers (OBSAN, 2010). La proportion d'habitants s'estimant soumise au bruit est largement supérieure à Genève comparativement au reste de la Suisse. La différence est d'environ 50% concernant le bruit routier et le bruit aérien. Elle est de 75% concernant le bruit de voisinage. Outre le caractère urbain du canton, d'autres facteurs, plus subjectifs, pourraient être invoqués pour expliquer cette différence.

⁸ La question posée était : « Lorsque vous êtes chez vous à la maison, subissez-vous fréquemment ou régulièrement des nuisances qui vous dérangent personnellement? »

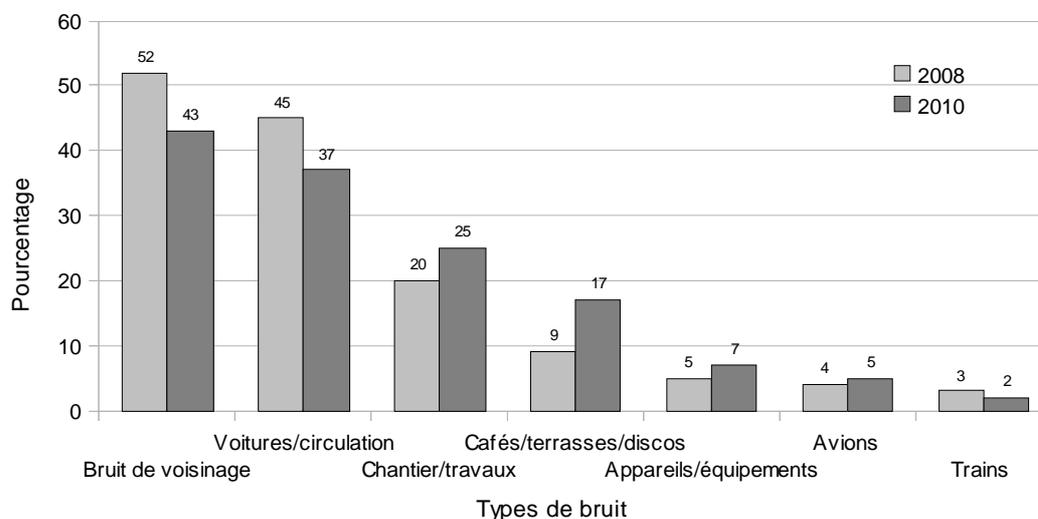
⁹ L'Observatoire suisse de la santé n'a pu comparer que les territoires ayant financé l'élargissement de l'échantillon les concernant. Dans le cas de Zurich, seule la ville est concernée. Selon la classification adoptée par l'OBSAN 99,2% de la population genevoise vit en zone urbaine.

La même étude montre aussi que le niveau de formation et le revenu sont associés au niveau d'exposition au bruit. En effet, les couches sociales les plus défavorisées sont plus nombreuses à résider dans des environnements bruyants.

L'étude LARES¹⁰ de l'OMS a également sondé le degré d'exposition au bruit des habitants de trois zones urbaines du canton (les villes de Genève, Onex et Versoix). Elle indique que les nuisances sonores représentent une gêne et une atteinte à la qualité de vie pour plus de 40% des personnes interrogées. Les principales sources de bruit mentionnées sont le bruit routier (40%) et de voisinage (43,3%), tandis que le bruit des bars, discothèques et manifestations publiques gêne 8,2% des personnes interrogées (CUEH, 2004).

Les sondages réalisés à la demande de l'État de Genève en 2008 et 2010 (baromètres bruit) confirment ces tendances (cf. figure 2).

Figure 2 : Principaux types de bruit ressentis par la population du canton¹¹.



(Source : MIS Trend, 2010)

Même si leur importance semble diminuer, le bruit de voisinage et le bruit du trafic sont toujours cités comme les problèmes principaux. L'augmentation du bruit des chantiers (25% des répondants en 2010) peut s'expliquer par la multiplication et la plus grande visibilité des travaux dans le canton (en particulier les travaux liés à l'extension du réseau de tramways). La hausse la plus importante concerne les nuisances des établissements publics (cf. 6.1).

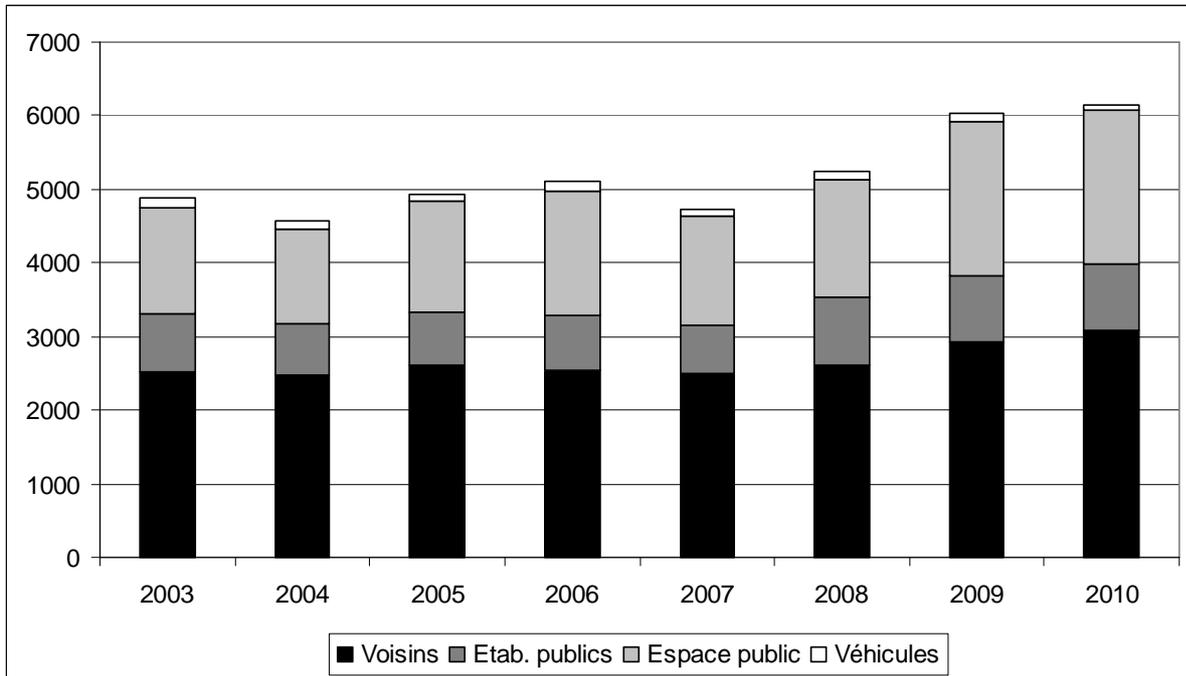
3.2.3 Réquisitions bruit auprès de la police genevoise

Le nombre d'appels reçus par la gendarmerie pour des problèmes de bruit, aussi appelés réquisitions-bruit, constitue un autre indicateur de l'évolution de la situation à Genève. Les réquisitions-bruit représentent un peu moins de 10% de l'ensemble des réquisitions relevant de la tranquillité et de l'ordre publics reçues annuellement par la police (6311 réquisitions pour bruit en 2011) et moins de 5% de l'ensemble des réquisitions et interventions (Police cantonale, 2012). Tendanciellement, le nombre de réquisitions pour bruit est en augmentation, comme le montrent les données portant sur la période 2003-2010 (cf. figure 3).

¹⁰ L'étude LARES analyse les relations entre conditions de logement et état de santé des résidents dans huit villes européennes. Elle vise à déterminer le degré d'exposition au bruit en général, le degré d'exposition à différents types de bruit, la gêne ressentie, ainsi que l'impact sur le sommeil.

¹¹ La question posée était : « Quelles nuisances sonores avez-vous rencontrées durant ces 12 derniers mois? ».

Figure 3 : Évolution des réquisitions bruit reçues par la gendarmerie (2003-2010)



(Source : service d'études stratégiques de la police, 2011)

Le nombre de réquisitions de la police pour des questions de bruit reste relativement stable dans l'ensemble jusqu'en 2008 (env. 5000 réquisitions par an). On constate ensuite une augmentation de 20% en 2009 et 2010 (env. 6000 par an). Cette augmentation concerne principalement les bruits de voisinage et le bruit dans l'espace public. Les chiffres apparaissent plus stables en ce qui concerne les établissements publics, mais on peut tout de même noter une augmentation d'environ 25% dès 2008. Cette augmentation est nettement supérieure à celle de la population durant la même période (6,8%).

En 2010, on comptabilise environ 1,3 réquisition-bruit pour 100 habitants en moyenne cantonale. La moitié d'entre elles concernant des problèmes de voisinage, le reste se répartit entre « tapage » dans l'espace public (34%), établissements publics (15%) et véhicules (1%)¹².

Suite aux 6151 réquisitions reçues à ce propos en 2010, la gendarmerie a émis 1644 contraventions pour bruit en 2010, soit un taux de verbalisation d'un sur quatre. Le niveau de détail disponible ne permet cependant pas de différencier précisément les motifs de la sanction.

3.2.4 Interventions parlementaires

Le nombre¹³ de motions et de pétitions adressées au Grand Conseil indique également l'importance croissante des problèmes générés par les nuisances sonores. Les 20 pétitions traitées entre 2000 et 2012 concernent en majorité les troubles à la tranquillité publique (10 en lien avec les établissements publics et 5 pour des bruits dans l'espace public non liés à des établissements publics) et le bruit de la circulation routière (5). On compte aussi 4 motions : 2 concernant le bruit des véhicules et 2 celui des établissements publics et une interpellation

¹² On peut remarquer que le bruit des transports, le plus important en termes de personnes exposées, génère peu de plaintes auprès de la gendarmerie (une centaine par année), car les plaintes à la police ne sont possibles qu'en cas d'infractions à la réglementation (comme l'usage abusif des avertisseurs sonores).

¹³ On ne dénombre ici que les objets faisant explicitement référence à la thématique du bruit dans leur intitulé.



concernant le bruit routier. En réponse aux interventions parlementaires, le Conseil d'État a consacré 9 rapports à la question du bruit, dont 8 entre 2008 et 2012 (cf. liste des rapports parlementaires et du Conseil d'État en annexe 10.2).

L'analyse de ces textes, ainsi que des délibérations du Grand Conseil indiquent une prise de conscience progressive des effets délétères du bruit sur la santé et le bien-être. On constate aussi un clivage politique sur la nature de la réponse à apporter à la problématique du bruit routier qui se cristallise autour de la question du trafic automobile. Pour les uns, il faudrait limiter fortement la circulation, réglementer plus sévèrement les émissions de bruit des véhicules privés (agir sur la source du bruit) et développer l'offre de transports publics, alors que les autres, majoritaires, préconisent principalement l'assainissement des axes routiers les plus problématiques. L'idée d'agir conjointement sur les sources et les effets du bruit semble néanmoins faire son chemin.

La thématique du bruit des établissements publics (bars, discothèques) durant la nuit illustre, quant à elle, la difficulté à concilier la liberté économique, la volonté d'animer le canton et la garantie du repos des habitants. Nombreux sont les intervenants à déplorer l'insuffisance des contrôles et des mesures prises, d'autant plus que la montée des plaintes concerne une minorité d'établissements. La question du bruit provoqué par les clients des établissements publics préoccupe fortement les riverains de ces établissements. Les autorités cantonales semblent cependant considérer que l'action dans ce domaine relève avant tout des politiques de proximité, donc de la responsabilité des communes, notamment via l'intervention des polices municipales¹⁴.

3.2.5 Plaintes aux services cantonaux

Outre les réquisitions de la gendarmerie, les plaintes peuvent être adressées à différents services : SPBR, service du commerce (SCom), direction des autorisations de construire (DAC), service de l'environnement des entreprises (SEN), et polices municipales. En l'absence d'une centralisation de ces données, le nombre global de plaintes adressées à l'administration n'est pas connu. Certaines données sont cependant disponibles :

- Le nombre annuel de plaintes, tous bruits confondus, adressées au SPBR est supérieur à 100 depuis 2005 (année à partir de laquelle ces plaintes font l'objet de statistiques). Ce nombre ne comptabilise que les plaintes ayant entraîné un suivi. Il ne tient pas compte des requêtes gérées par téléphone ou orientées vers d'autres services.
- Le nombre de plaintes adressées au SCom concernant les établissements publics a quant à lui augmenté de 26% entre 2009 (180) et 2010 (230). Sur la base d'une projection réalisée en octobre 2011 par le SCom, ce nombre est estimé à 260 pour toute l'année 2011 (cf. chapitre 6).

D'une manière générale, l'augmentation du nombre de dossiers traités témoigne de l'importance croissante des problèmes de nuisances sonores dans le canton de Genève.

¹⁴ Intervention du chef du département de tutelle du service du commerce lors du débat sur la motion 1792 (mémorial du Grand Conseil, séance 24 du 21.02.2008).

4 Cadre légal et réglementaire

Synthèse du chapitre

La réglementation du bruit s'est construite par couches successives. Basée à l'origine sur le Code civil et le droit de police, elle s'est progressivement ouverte au droit environnemental. Le droit public a, dès lors, pris une importance croissante puisque l'ensemble des bruits liés à l'exploitation d'une « installation » peuvent désormais être traités par l'approche environnementale. Cependant, tous les bruits ne sont pas concernés par la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et les aspects subjectifs restent très importants.

La diversité des bases légales a conduit à une approche segmentée. De ce fait, chaque type de bruit est traité selon un cadre réglementaire propre. Si cette différence s'explique par la spécificité des différents domaines, elle a empêché le développement d'une approche globale de la protection contre le bruit.

Ce cadre réglementaire, qui implique de nombreux acteurs ayant des domaines d'action et des références différents, peut se révéler particulièrement opaque aux yeux des utilisateurs. De plus, la gestion de situations complexes entraîne la multiplication des structures de coordination.

Alors que les effets du bruit se manifestent essentiellement sur le bien-être des individus, l'ensemble de la réglementation ne fait que peu référence à la notion de santé publique. Le fait que les valeurs limites de l'Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB) soient moins strictes que celles définies par l'OMS montre aussi que le compromis politique peut se réaliser au détriment des enjeux sanitaires.

4.1 Évolution des politiques publiques en matière de bruit

L'action des pouvoirs publics face à la problématique du bruit prend différentes formes qui se concrétisent dans des cadres réglementaires divers. L'étude réalisée par Knoepfel et al. (2010) distingue deux périodes dans l'évolution de la perception du problème et de son traitement.

Dans la première période, qui précède l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) en 1987, l'action de l'État face au bruit vise en premier lieu à réprimer les comportements générant trop de bruit. La question est traitée dans les règlements de police, souvent communaux, qui permettent de sanctionner les fauteurs de trouble (automobilistes, clients d'établissements publics) et de réglementer les émissions sonores en fixant par exemple des plages horaires d'interdiction du bruit. À Genève, le règlement sur la tranquillité publique de 1956 constitue la base de cette action. Dans cette optique, les conflits portant sur le bruit sont considérés comme relevant des relations entre acteurs privés et les outils d'intervention relèvent du droit civil et pénal.

Avec le développement de la législation environnementale, concrétisé par l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) en 1985 et de l'OPB en 1987, l'action va porter sur les producteurs d'équipements (moyens de transport et machines) et sur les propriétaires d'« installations » fixes générant du bruit, qu'il s'agisse de voies de communication (routes, ponts, voies de chemin de fer), de bâtiments (usines, gares, aéroports, stands de tir) ou d'équipements.

Les détenteurs d'« installations », tant privés que publics sont soumis à des règles (normes d'isolation phonique, valeurs limites de bruit) et sont incités à assainir leurs installations à l'aide de subventions pour la construction de parois antibruit ou pour l'isolation acoustique de bâtiments situés en bordure d'axes bruyants. Le Conseil fédéral définit des valeurs limites de bruit qui ne doivent pas être dépassées et les cantons et les communes sont chargés de diviser



leur territoire en fonction de degrés de sensibilité au bruit allant des zones de repos aux zones industrielles.

4.2 Bases légales et autorités d'exécution fédérales

4.2.1 Introduction

La politique de protection contre le bruit repose sur l'article 74 de la Constitution fédérale qui charge la Confédération de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes et de veiller à prévenir ces atteintes. Cet article a été accepté en votation populaire par une majorité record de 92,7% en juin 1971. Il a fallu ensuite 12 ans de débats pour concrétiser cette volonté constitutionnelle dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE 1983, entrée en vigueur en 1985), complétée, dans le domaine du bruit principalement par l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB 1986, entrée en vigueur en 1987).

4.2.2 Bases légales générales

La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) qualifie le bruit d'atteinte à l'environnement, sans pour autant le définir (art. 7 al. 1^{er}). La loi ne s'applique qu'aux bruits provenant de l'exploitation d'une « installation », soit les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes, de même que les outils, les machines, les véhicules, les bateaux et les aéronefs (art. 7 al. 7 LPE).

Les politiques de protection contre le bruit opèrent en effet une distinction entre les bruits qui proviennent d'une « installation » et les autres types de bruit. Schématiquement, les règlements de police visent à limiter le « tapage », tandis que le droit de l'environnement cherche à réduire le bruit lié aux installations. Les bruits de comportement directement liés à l'exploitation des installations à l'exemple d'un restaurant, d'une place de jeux ou d'une patinoire ouverte relèvent du droit de l'environnement¹⁵. En revanche, lorsqu'un comportement individuel n'est pas lié à l'exploitation normale d'une installation, il entre dans le cadre du droit de police. Cette distinction détermine la répartition des tâches entre les différents services de l'administration.

La LPE exige de limiter le bruit par des mesures prises d'abord à la source (art. 11 LPE) et, à titre préventif, de limiter celui-ci indépendamment des nuisances existantes, pour autant que l'état de la technique le permette et que les coûts engendrés soient économiquement supportables (art. 11 al. 2). En revanche, la limitation des émissions doit être plus sévère en cas d'atteintes nuisibles ou incommodantes¹⁶ (art. 11, al. 3). Cette intervention s'effectue en fonction de **valeurs limites d'exposition** fixées en principe par le Conseil fédéral (art. 40 OPB) :

- Les **valeurs limites d'immissions (VLI)** définissent le seuil des atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 13 al. 1 et 15 LPE). Si ces valeurs sont dépassées, un assainissement doit être entrepris.
- Les **valeurs d'alarme (VA)**, plus élevées que les valeurs précédentes, servent de critère à l'autorité pour apprécier l'urgence d'un assainissement (art. 16 et 19 LPE). Dans ce cas, l'isolation acoustique des immeubles d'habitation est obligatoire (art. 20 al. 1 LPE) pour autant que les mesures à la source ne permettent pas de ramener à un niveau inférieur à la valeur d'alarme les immissions provoquées par le bruit. Les travaux sont en principe à la charge des propriétaires des installations fixes à l'origine du bruit.

¹⁵ Arrêts du Tribunal fédéral : ATF 115 Ib 446 (patinoire) ; ATF 123 II 325 (terrasse) ; ATF 130 II 32 (centre de la jeunesse et de la culture) ; ATF 133 II 292 (installation sportive) ; ATF 137 II 30 (restaurant).

¹⁶ On parle d'atteintes nuisibles lorsque la santé physique et psychique est en jeu et d'atteintes incommodantes lorsque la qualité de vie et la vie privée sont touchées (Cosandey, 2007).



- Les **valeurs de planification (VP)**, inférieures aux valeurs d'immissions (art. 23 LPE), s'imposent aux nouvelles installations (art. 25 LPE) et aux nouvelles zones à bâtir (art. 24 LPE)¹⁷.

La LPE impose d'assainir les installations dépassant les VA (art. 17 al. 2). En revanche, lorsque l'assainissement des installations dépassant les VLI ne répond pas au principe de la proportionnalité (art. 17 al. 1), les autorités peuvent accorder des allègements (cf. 5.5.4 pour une application au domaine du bruit routier).

L'**ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB)** concrétise les obligations de prévention et de limitation du bruit en précisant les valeurs applicables en dB(A) aux différents types de bruit en fonction de la période de la journée et de l'affectation des bâtiments. Ces valeurs limites d'exposition sont définies selon la source sonore, durant le jour et la nuit, pour chacun des quatre degrés de sensibilité prévus à l'art. 43 OPB (cf. annexe 10.4). Cette disposition exige que les zones d'affectation définies sur la base de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) soient réparties en fonction de leur degré de sensibilité (DS) au bruit. Chaque degré implique des valeurs limites différentes. Les activités adaptées sont également spécifiées pour chaque degré :

- DS I pour les zones de détente ;
- DS II pour les zones où se situent des hôpitaux, des écoles et des quartiers résidentiels ;
- DS III pour les zones mixtes où il est possible de trouver des zones résidentielles et des activités professionnelles ;
- DS IV pour les zones industrielles.

L'OPB précise également la **hiérarchie des mesures de lutte contre le bruit** (en premier lieu à la source, puis sur le chemin de propagation et enfin, uniquement si les autres mesures ne sont pas envisageables et /ou suffisamment efficaces, sur le lieu d'immission).

La LPE ne fait pas directement référence à la notion de **santé** et les valeurs limites définies par l'OPB sont nettement inférieures aux recommandations émises par l'OMS qui se place dans une vision à long terme de la protection de la population (OFEV, 2002). Ainsi, l'Organisation mondiale de la santé (OMS, 1980) définit pour l'exposition au bruit de l'être humain une limite de 55 dB(A) le jour et de 45 dB(A) la nuit. Selon les critères de l'OMS, 3,5 millions de personnes (soit près de 45% de la population suisse) souffrent du bruit du trafic routier. C'est trois fois plus que selon les valeurs limites d'exposition définies dans l'OPB (OFEV, 2009).

La LPE et l'OPB ne sont pas adaptées à l'ensemble des bruits liés à des installations. Il a fallu ainsi développer une directive **spécifique aux établissements publics (DEP)**, cf. chapitre 6) en raison des spécificités des nuisances sonores qu'ils génèrent.

Au niveau fédéral, on peut encore mentionner la **norme SIA 181 « Protection contre le bruit dans le bâtiment »**. Édictée par la Société suisse des ingénieurs et architectes, cette norme privée est déclarée applicable à l'isolation acoustique des nouveaux bâtiments par l'article 32 OPB. Elle traite de la protection contre le bruit de bâtiments ou de locaux sensibles aux nuisances acoustiques en précisant les valeurs à respecter en matière d'isolation phonique des bâtiments contre le bruit interne et externe.

4.2.3 Acteurs fédéraux

L'**Office fédéral de l'environnement (OFEV)** est chargé de la coordination de la protection contre le bruit. Au sein de l'OFEV, la division « Lutte contre le bruit » est spécifiquement en

¹⁷ En ce qui concerne l'aménagement et la planification, les lieux d'habitation doivent être protégés autant que possible du bruit (art. 3 al. 3 let. B LAT).



charge de cette question. L'activité de cette division est majoritairement consacrée au bruit des transports et du tir. Une section « trafic aérien, armée et santé » étudie, par ailleurs, les aspects liés à l'évaluation des nuisances sonores et de leurs effets.

La **Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB)** a une mission de conseil scientifique et méthodologique auprès du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et de l'OFEV sur les questions liées au bruit et aux vibrations. Cette commission extraparlamentaire traite particulièrement des effets du bruit sur la santé et le bien-être par le biais de rapports et de recommandations. Elle a été très active dans la détermination des valeurs limites pour les différents types de bruit pris en compte par la LPE et l'OPB.

4.3 Bases légales et autorités d'exécution cantonales

4.3.1 Bases légales

Le droit fédéral (art. 36 LPE) attribue aux cantons un rôle important dans le développement et la mise en œuvre des politiques visant à protéger la population des atteintes dues au bruit.

La **Constitution** genevoise précise ainsi que l'État doit veiller « à maintenir l'équilibre entre les exigences de la vie économique et sociale et la préservation du milieu naturel ainsi qu'à assurer un environnement sain et une bonne qualité de la vie » (art. 160D al. 1). Outre cet objectif général, la Constitution assigne à l'État un double rôle de coordination des services chargés des questions environnementales, entre autres en matière de bruit (al. 5 let. a) et de contrôle de la conformité des projets de construction et d'installations avec la protection de l'environnement et l'aménagement rationnel du territoire (al. 5 let. b).

En application de la loi fédérale et de la Constitution, le canton de Genève s'est doté d'une réglementation en matière de nuisances sonores, dont les principaux éléments se retrouvent dans les deux textes présentés ci-dessous.

La **loi d'application de la loi fédérale sur l'environnement (LaLPE)** stipule que le Conseil d'État arrête les plans de mesures nécessaires à l'élimination des émissions excessives (art.12). Elle rappelle l'obligation d'attribuer des degrés de sensibilité au bruit sur le territoire cantonal (art. 15).

Le **règlement sur la protection contre le bruit et les vibrations (RPBV)** traite spécifiquement de la question du bruit. Le règlement se base sur deux principes majeurs : la limitation des émissions (art. 2 al. 1) et l'imputation des frais causés par l'application du règlement à celui qui est à l'origine des émissions sonores (art. 2 al. 2), plus communément appelé principe du pollueur-payeur. Le RPBV stipule que le Conseil d'État doit adopter un plan des mesures de protection contre le bruit (art. 4 al. 1 let. a). À l'heure actuelle, seul un plan de mesures d'assainissement du bruit routier prévu à l'article 6 RPBV a été développé.

Le RPBV définit également :

- les autorités cantonales responsables, les obligations des acteurs publics et privés, ainsi que les mesures administratives de contrôle et de sanction (art. 1 al. 1, art. 18 et 19),
- la mise en place de deux commissions de suivi concernant le bruit routier et le bruit des établissements publics, les rôles du service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (SPBR) et le rattachement de la commission cantonale de protection contre le bruit (art. 4, 5, 6 et 7),
- les conditions d'attribution des degrés de sensibilité au bruit dans l'élaboration des plans d'affectation des sols et les autorisations de construire (art. 9).



Le **règlement instituant une commission cantonale de protection contre le bruit (RCPB)** décrit les missions et la composition de cette instance.

Le **règlement sur la protection de l'environnement des entreprises (RPEE)** précise que la question du bruit doit être étudiée sous l'angle du droit de l'environnement lors de l'attribution des autorisations de construire aux entreprises (art. 9 al. 4 et 5)¹⁸.

En matière de bruit, on trouve en outre deux règlements cantonaux décrits ci-dessous.

Le **règlement concernant la tranquillité publique (RTP)** interdit les bruits de nature à troubler la tranquillité publique (art. 1 al. 1). Son champ d'application couvre tant les bruits générés dans l'espace public que ceux générés dans le domaine privé (art. 1 al. 3 RTP).

La **loi sur la restauration, les débits de boissons et l'hôtellerie (LRDBH)** contient également des articles consacrés à la question du bruit et de la tranquillité publique. Elle précise notamment que les autorisations de construction (art. 2) et d'exploitation (art. 6) ne peuvent pas être délivrées lorsque la tranquillité publique est susceptible d'être troublée. Elle définit également les horaires d'exploitation (art. 18), les obligations des exploitants concernant le voisinage (art. 22) et les sanctions encourues en cas de trouble de la tranquillité publique (art. 69).

En plus de ces bases légales, le bruit est une thématique qui se prête à la prise de mesures moins formelles ne découlant pas d'un cadre réglementaire précis. Les actions de communication et d'information en font partie, tout comme l'établissement de contrats de rue ou encore l'engagement de « chuteurs », médiateurs chargés de modérer les nuisances sonores produites par certains clients.

4.3.2 Autorités d'exécution

Les organes suivants, instaurés par le RPBV, comptent parmi les acteurs essentiels du dispositif cantonal de protection contre le bruit:

- le service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (SPBR) ;
- la commission cantonale de protection contre le bruit ;
- la commission interdépartementale des établissements publics ;
- la commission de suivi de l'assainissement du bruit routier (Prassob¹⁹).

On ne présente dans ce chapitre que les missions globales du SPBR et de la commission cantonale qui concernent l'ensemble des aspects de la protection contre le bruit.

Le **service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (SPBR)**, créé en 2001, est le service spécialisé de protection contre le bruit. Ses missions sont définies à l'art. 4 RPBV. Il est en principe l'autorité compétente pour l'application de la législation fédérale de protection contre le bruit (art 4. al. 4 RPBV).

Le service peut fixer des valeurs admissibles indicatives portant sur des types de nuisances sonores pour lesquelles le Conseil fédéral n'a pas édicté de valeurs limites d'immissions (art. 4 al. 2 RPBV). À ce titre, il est notamment chargé d'élaborer un plan de mesures de protection contre le bruit en vue d'une adoption par le Conseil d'État (art. 4 al. 1 let. a). Il doit aussi constituer les différents cadastres du bruit (routier, ferroviaire et aérien) (art. 4 al. 1 let. b). Il remplit également des fonctions de préavis (let c) ainsi que de contrôle et d'expertise (let f), notamment en termes de mesurage du bruit.

¹⁸ Avec le transfert de compétences au SPBR (voir page suivante), les éléments concernant le bruit vont être inclus dans le RPBV à l'automne 2012.

¹⁹ L'acronyme Prassob désigne le « programme d'assainissement OPB ».



En plus de ces missions, le SPBR s'est vu confier, depuis octobre 2011, la gestion de l'ensemble des questions environnementales liées aux activités des établissements publics. La modification du RPBV découlant de ce transfert est en cours de consultation. La promulgation est prévue durant le second semestre 2012.

À l'instar de l'OFEV au niveau fédéral, le SPBR se consacre essentiellement aux catégories de bruits issus d'une installation fixe au sens de la LPE.

La **commission cantonale de protection contre le bruit** est instituée par l'art. 5 RPBV. Elle a un rôle consultatif et de suivi dans le processus d'attribution des degrés de sensibilité et d'assainissement du bruit, ainsi qu'un rôle de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du plan cantonal d'assainissement du bruit routier (art. 2 al. 1 RCPB).

La commission est composée de trois représentants des associations de protection de l'environnement, de trois représentants des milieux économiques et d'associations d'automobilistes, d'un représentant de la Fédération des associations de quartier et d'habitants, d'un représentant de la Chambre genevoise immobilière, ainsi que de deux représentants de l'Association des communes genevoises. Elle est présidée par le conseiller d'État en charge du département (art. 3).

Cette commission se réunit en moyenne quatre fois par an. Dès sa création en 2002, elle a été particulièrement active dans la discussion des plans communaux fixant les degrés de sensibilité. Cette tâche étant quasiment achevée, son activité s'est ralentie. Elle se consacre désormais au suivi de l'assainissement du bruit routier ainsi qu'à divers sujets liés au bruit en fonction des propositions des membres ou des participants invités.

5 Bruit routier

Synthèse du chapitre

La protection contre le bruit routier constitue un domaine fortement régulé par les autorités fédérales, qui subventionnent les mesures d'assainissement. Les cantons fixent néanmoins leurs priorités et décident de l'organisation. Parmi les différentes mesures à disposition, Genève a choisi de privilégier la pose de bitume phonoabsorbant sur les routes cantonales et de confier l'établissement des projets et le suivi des travaux à des mandataires externes. Les communes sont chargées de l'assainissement des routes communales.

Les investissements prévus sont considérables, mais l'action du canton manque de visibilité et d'anticipation, notamment en l'absence de réels outils de reporting financier et technique. Il est ainsi peu probable que tous les travaux soient achevés dans le délai fixé par la Confédération (2018). De plus, les ressources humaines actuelles seront insuffisantes pour faire face à l'accroissement du rythme de réalisation des projets d'assainissement.

Les retards constatés proviennent à la fois d'un démarrage tardif, de la complexité des processus et de la nécessité de coordonner tous les acteurs concernés par les travaux de génie civil. Cette coordination a toutefois permis de coupler une partie des travaux d'assainissement avec les travaux d'entretien des routes, sans émarger au budget cantonal dévolu à l'assainissement.

Les efforts de prévention et de communication sont actuellement insuffisants, au vu de la nécessité d'agir également sur les comportements (conduite souple) et sur le choix des équipements (notamment les pneumatiques).

5.1 Contexte général

5.1.1 Enjeux en Suisse

Le bruit routier constitue un enjeu important en raison du grand nombre de personnes exposées (1,3 millions en Suisse (OFEV 2009)), des problèmes de santé publique induits (cf. 1.3.2) et des investissements nécessaires pour l'assainissement.

Fin 2009, les coûts totaux de l'assainissement du bruit routier étaient estimés à 4,2 milliards de francs²⁰. En 2009, soit plus de 20 ans après le début des travaux, 1,56 milliard (38% du total) a été investi (OFEV, 2010a). Pour respecter l'échéance de 2018 fixée par la Confédération, il faudrait investir 293 millions chaque année entre 2010 et 2018.

5.1.2 Enjeux à Genève

Population exposée et assainissements nécessaires

Au niveau du canton (cf. tableau 3), le nombre de personnes exposées à des niveaux de bruit se situant au dessus des valeurs limites d'immission (VLI) a augmenté en chiffres absolus entre 1998 et 2008, bien qu'il ait diminué en chiffres relatifs en raison de l'augmentation de la population durant la même période. La diminution du nombre de personnes exposées à des niveaux de bruit se situant au-delà des valeurs d'alarme (VA) indique l'impact des mesures d'assainissement. Malgré cette diminution relative, la comparaison intercantonale fournie par le monitoring SonBase (OFEV, 2009) permet de constater que la population genevoise reste particulièrement exposée au bruit routier.

²⁰ Le coût de l'assainissement des routes nationales était estimé à un peu moins de 2 milliards, celui des routes principales à environ 400 millions et celui des autres routes à un peu moins de 2 milliards également (OFEV, 2010a).



Tableau 3 : Personnes exposées au bruit à Genève en 1998 et 2008

	Selon VLI		Selon VA	
	nombre de personnes	%	nombre de personnes	%
1998	118 000	29	29 000	7
2008	120 000	26	15 000	3

(Sources : DAEL, 1998 ; DAT, 2009)

En 2012, 150 km de routes nécessitent encore des travaux dans le canton (SPBR, 2012). La majorité des tronçons à assainir sont situés en Ville de Genève qui concentre les facteurs de nuisance évoqués au point 5.1.3. En outre, les travaux d'assainissement représentent des enjeux financiers considérables. Ainsi, en 1998 déjà, leur coût était estimé à 120 millions.

Politique de la mobilité et bruit routier

La politique des déplacements joue un rôle important dans le domaine du bruit, car elle contribue à déterminer la quantité de trafic sur un axe, et, ainsi, le type de mesures d'assainissement envisageables. Par exemple, l'installation de zones de limitation à 30 km/h est principalement possible dans les réseaux de quartier (LZSB 30 art.3 al. 1)²¹.

Entre 2003 et 2009, le trafic automobile a augmenté de 13% sur l'ensemble du canton²². Le nombre de véhicules à moteur en circulation (OCSTAT, 2012a) et celui des trajets effectués sont en augmentation (DIM, 2011), contribuant ainsi à la saturation du réseau. Dans ce contexte, les reports sur les axes secondaires augmentent. Ce phénomène a un impact sur le bruit et sa répartition (Rapport du Conseil d'Etat RD 910, 2011).

5.1.3 Facteurs ayant une influence sur le niveau de bruit routier

Le niveau d'émission sonore du trafic motorisé est principalement influencé par:

- la densité du trafic,
- le revêtement de la chaussée,
- le comportement des conducteurs,
- le régime de circulation (accélération ou décélération),
- les vitesses effectives des véhicules,
- l'état général des véhicules,
- le type, l'état et la largeur des pneumatiques (DAEL, 1998).

Plusieurs de ces facteurs (principalement l'augmentation du trafic et de sa densité) ont connu une aggravation durant les dernières années, ce qui contribue à l'augmentation des nuisances. Par ailleurs, la diminution par les constructeurs du bruit des moteurs a été beaucoup plus marquée pour les automobiles que pour les deux roues motorisés, Selon les mesures effectuées à Genève, si ces derniers représentent 15% du trafic sur un axe, ils génèrent 20% du bruit (SPBR, 2005). Le fait que le nombre de motos et scooters en circulation ait augmenté de 37% depuis 2001 (+13 422) à Genève alors que l'augmentation du nombre de voitures de tourisme ne dépassait pas 1% (+3118) (OCSTAT, 2012a) constitue donc un facteur aggravant.

²¹ Pourtant, un recours plus large aux zones 30 est possible. Certaines communes du canton de Berne ont fait l'expérience de fortes limitations de vitesse en traversée de localité.

²² On notera toutefois que le trafic a diminué de 9% entre 2003 et 2009 si l'on ne considère que la Ville de Genève (DIM, 2011). Sachant qu'une diminution de moitié du volume du trafic est nécessaire pour réduire le bruit de manière significative (soit de 3 dB(A)), cette diminution de 9% n'a qu'un impact limité sur le bruit.

Le style de conduite influe sensiblement sur le niveau de nuisances sonores. Un moteur de voiture tournant à 4000 tours/minute fait autant de bruit que 32 moteurs à 2000 tours/minute (Cercle Bruit, 1998). Les bruits forts et soudains (démarrage en trombe, échappements modifiés) émergent sensiblement du tapis sonore généré par le trafic général. Ils sont de ce fait plus susceptibles d'être perçus et de déranger les riverains, en particulier durant la nuit lorsque le niveau de bruit ambiant est plus faible.

Les pneumatiques ont également un impact sur le bruit. Certains modèles peuvent réduire les émissions à hauteur de 3 dB(A), soit une réduction de moitié de la puissance sonore (OFEV, 2010b).

5.2 Politique fédérale

5.2.1 Principes, objectifs et calendrier

En matière de bruit routier, les objectifs, les principes d'action ainsi que le calendrier sont fixés par la LPE (1983) et l'OPB (1986). La LPE considère les routes comme des « installations » et il incombe à leurs propriétaires²³ de les assainir si les valeurs légales sont dépassées. Cette loi prescrit que la Confédération participe aux frais d'assainissement.

L'OPB ne fixe pas de valeurs limites d'émissions sonores pour les véhicules, considérant notamment que la législation sur la circulation routière fait référence (art. 3 al. 2 OPB). La **loi sur la circulation routière (LCR)** détermine les comportements bruyants à éviter (art. 42 al. 1) et charge le Conseil fédéral d'édicter les prescriptions concernant l'équipement des véhicules, y compris pour empêcher le bruit (art. 8 al. 2). Elle donne compétence à la police de saisir les véhicules bruyants (art. 54 al. 1) et les permis de conduire des conducteurs causant intentionnellement du bruit (art. 54 al. 3)

L'OPB indique en revanche, dans son annexe 3, les valeurs limites d'exposition à respecter pour le bruit routier de jour et de nuit en fonction des quatre degrés de sensibilité évoqués dans le chapitre précédent.

L'OPB fixe trois objectifs prioritaires :

- assainir les tronçons de routes existantes lorsque les valeurs limites sont dépassées (art. 13) ;
- limiter les émissions des nouvelles routes (art. 7) ;
- contrôler qu'une utilisation accrue du réseau routier liée à de nouveaux projets ne provoque pas un dépassement des valeurs légales (art. 9).

L'OPB précise les délais d'assainissement suivants :

- L'assainissement des routes placées sous la responsabilité des cantons et des communes est subventionné par la Confédération jusqu'au 31 mars 2018 (art. 17 al. 4 let. b OPB). Avant la révision de l'OPB en 2004 ce délai était fixé au 31 mars 2012.
- Pour les routes nationales, qui relèvent de la responsabilité de la Confédération (via l'Office fédéral des routes), le délai est fixé au 31 mars 2015 (art. 17 al. 4 let. a OPB).

Le manuel d'aide à l'exécution de l'OPB précise les attentes de la Confédération et fixe les modalités de mise en œuvre des principales mesures d'assainissement. Il stipule par ailleurs que les effets des mesures doivent se maintenir durant au moins 15 ans à partir de la fin des travaux. Il s'agit donc pour les autorités concernées de mettre en œuvre des mesures dont

²³ La Confédération est propriétaire des routes nationales (autoroutes). À Genève, l'art. 4 de la loi sur les routes (Lroutes) précise que le canton est propriétaire des routes cantonales et les communes des routes communales. Le règlement concernant la classification des voies publiques (RCVP) définit la liste des routes cantonales et communales.



l'efficacité est garantie au moins durant ce laps de temps et de prévoir au mieux l'évolution du trafic. Il est donc nécessaire, au vu du temps qui s'écoule entre le lancement des études et la réalisation des projets (environ 5 ans), de disposer d'une estimation portant sur un horizon de 20 ans (OFEV & OFROU, 2006).

Si l'assainissement entrave l'utilisation de la route, se révèle trop coûteux ou si des intérêts prépondérants s'y opposent, l'OPB prévoit des **allègements** autorisant le dépassement des valeurs limites d'immissions (art. 14). Si, en raison des allègements accordés, les valeurs d'alarme ne sont pas respectées, il incombe au propriétaire du bâtiment exposé d'insonoriser les locaux sensibles au bruit (art. 15, aux frais du propriétaire de la route (art. 16).

5.2.2 Répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes

Les cantons sont désignés comme autorités d'exécution (art. 45 OPB). C'est aussi le cas de la Confédération pour les routes nationales. Pour les autres catégories de routes, la Confédération remplit un rôle de surveillance et de contrôle (art. 20 al. 1 et 2 ; art. 23). L'OPB charge l'office fédéral de l'environnement (OFEV) d'enquêter périodiquement auprès des cantons à propos de l'état d'avancement des travaux d'assainissement (art. 20). L'enquête annuelle porte sur le relevé des routes et des tronçons à assainir, les délais et les coûts d'assainissement et le nombre de personnes exposées au-delà des valeurs limites d'immission et d'alarme. Les cantons doivent également mentionner les assainissements menés durant l'année écoulée, ainsi que leur coût et leur efficacité.

En tant qu'autorités d'exécution, les cantons peuvent accorder des allègements à l'obligation d'assainir (art. 14, cf. 5.5.4). Ils doivent aussi vérifier que les travaux d'assainissement exécutés correspondent aux mesures prévues (art. 18).

En tant que propriétaires de routes, les cantons et les communes sont responsables des frais liés à l'assainissement des routes ou à la pose de fenêtres isolantes (art. 16).

5.2.3 Subventions fédérales et conventions-programmes

La participation financière de la Confédération est de deux ordres. Pour les **routes cantonales principales** (33 km pour quatre tronçons à Genève, dont 18,5 km à assainir), les cantons reçoivent les subventions prévues via l'impôt sur les huiles minérales. Depuis l'entrée en vigueur de la RPT (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) en 2008 le financement de l'assainissement des **autres routes cantonales et communales**, est réglé dans des conventions-programmes de 4 ans conclues entre la Confédération et les cantons. Ces conventions portent sur les périodes : 2008-2011, 2012-2015 et 2016-2018. L'échéance du 31 mars 2018 marquera la fin des subventions fédérales (OFEV, 2011). Les conventions-programmes fixent le détail des routes et tronçons à assainir, les mesures prévues, leur coût et leur efficacité escomptée (art. 22 OPB) et le montant de l'enveloppe budgétaire de la Confédération.

Le taux de subventionnement accordé par la Confédération tend à diminuer. Il était à l'origine fixé en fonction de la capacité financière du canton (49% pour Genève). En 2004, il a été réduit à 25% dans le cadre d'un paquet de mesures d'économies du Conseil fédéral. Depuis 2008 et l'entrée en vigueur de la RPT, le taux de subventionnement varie selon un indice d'efficacité pondérée (réduction de l'exposition au bruit en fonction du nombre de personnes protégées) (OFEV, 2008). De la sorte, le taux de subventionnement varie selon les mesures (cf. 5.5.3).

L'instrument de pilotage des conventions-programmes est constitué d'un tableau de bord regroupant l'ensemble des informations récoltées dans le cadre de l'enquête annuelle menée par l'OFEV. Ce tableau réparti sur 5 onglets contient 560 lignes et 491 colonnes de données chiffrées. Ces données semblent exhaustives, mais elles sont particulièrement complexes à interpréter en raison du niveau de détail des différents tableaux.



5.3 Cadre d'action de l'administration genevoise

En lien avec son plan directeur, le canton de Genève s'est doté, en 1998, d'un plan d'assainissement qui définit les routes à assainir et les mesures nécessaires. Le Grand Conseil a voté en 2003 un crédit cadre (L 8644) pour l'ensemble des travaux d'assainissement, dont l'organisation et le financement sont répartis entre la Confédération, le canton et les communes.

5.3.1 Plan directeur cantonal et plan des mesures d'assainissement du bruit routier

Plan directeur cantonal

Le Plan directeur cantonal « Genève 2015 » approuvé par le Grand Conseil en 2001 définit le concept de l'aménagement cantonal. Il fixe comme objectif la réduction sensible des atteintes dues au bruit dans l'environnement. Dans sa première version, il prévoyait, pour le bruit routier, les principes suivants (fiche 5.03) :

- prendre des mesures à tous les niveaux des processus de décision, notamment dans les plans d'aménagement et les plans de gestion de la circulation ;
- agir à la source du bruit en particulier par la pose d'un revêtement de la chaussée approprié ;
- prévoir des dispositifs architecturaux permettant de protéger la population des nuisances sonores (objectif subsidiaire).

Ce plan a fait l'objet de deux mises à jour en 2006 et 2010. Les moyens actuellement mis en avant sont l'attribution des degrés de sensibilité au bruit et l'assainissement des secteurs pour lesquels les valeurs limites sont dépassées.

Le plan directeur cantonal « Genève 2030 » (DCTI, 2011) est actuellement en cours d'élaboration. La fiche B03 du projet de plan, soumis à consultation entre le 29 août 2011 et le 9 janvier 2012, appelle à une réflexion concertée lors de la création de nouveaux tronçons routiers. Les études concernant ces derniers doivent être intégrées aux études d'urbanisme et d'aménagement du territoire des quartiers environnants afin de déterminer les mesures d'accompagnement nécessaires et de respecter les prescriptions légales en matière de nuisances pour la population (pollution de l'air et nuisances sonores).

Plan des mesures d'assainissement du bruit routier (1998)

La planification de l'assainissement des routes se base sur un plan de mesures établi en 1998. Il a été rédigé par un groupe de travail créé à l'occasion de la publication du premier cadastre du bruit par le Conseil d'État en 1994. Le crédit d'investissement relatif à ce plan a été adopté par le Grand Conseil en 2003 (cf. 5.3.2).

Ce plan analyse globalement la situation à Genève. Il présente le degré d'exposition de la population au bruit routier, le cadre légal applicable, les mesures envisageables et les tronçons à assainir. Ses auteurs considèrent que les attentes de la majorité de la population sont doubles. Il s'agit, d'une part, d'améliorer le cadre de vie en réduisant le bruit et, d'autre part, d'assurer le maintien de l'accessibilité à l'agglomération. Pour parvenir à atteindre ces objectifs potentiellement contradictoires, le plan prévoit d'agir à plusieurs niveaux décisionnels et sur tous les éléments composant le système de transport (DAEL, 1998).

Sur la base de calculs prenant en compte les niveaux sonores définis dans le cadastre du bruit, la densité de population et d'emploi, ainsi que la présence d'équipements publics particulièrement sensibles au bruit, ce plan distingue les routes à assainir selon trois niveaux de priorité (cf. tableau 4). Les 48 routes ou tronçons de route à assainir sont répartis en 2 catégories distinguant les routes appartenant à la ville de Genève et les routes situées sur le reste du canton. Pour cette dernière catégorie, la CEPP précise ces données en distinguant dans le tableau 4 les routes cantonales et communales.



Tableau 4 : Routes à assainir selon le niveau de priorité

	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 3	Total
Routes ou tronçons de routes en ville de Genève	4	11	12	27
Routes ou tronçons de routes communales (hors VdG)	2	5	4	11
Routes ou tronçons de routes cantonales	2	5*	3	10

* dont 2 routes cantonales principales

(Source : CEPP, à partir de DAEL, 1998)

Le plan de 1998 mentionne en annexe trois listes de tronçons à assainir selon qu'il s'agisse de routes nationales, cantonales ou communales. Ces listes indiquent notamment les distances, les coûts (cf. tableau 5) et les mesures prévues. À la lecture, il n'est pas évident de comprendre dans quelle mesure les tronçons du tableau 5 recoupent ceux identifiés dans le tableau 4. Autrement dit, on n'observe pas de lien direct entre la priorisation et la planification.

Tableau 5 : Distances et coûts prévus selon le type de routes

	Tronçons	Distance (km)	Coût (CHF)
Routes nationales	9	2	1 276 800
Routes cantonales	39	60	entre 46 369 900 et 67 194 300
Routes communales VdG	*	70	entre 38 280 000 et 45 936 000
Routes communales (hors VdG)**	*	20	entre 88 474 et 130 848
Total	-	152	entre 94 774 100 et 127 491 900

* le nombre de tronçons n'est pas indiqué pour les routes communales

** les communes principales sont Carouge (7,8 km) et Vernier (2,2 km)

(Source : CEPP, à partir de DAEL, 1998)

La liste des tronçons de routes cantonales à assainir a été précisée dans la loi de financement de 2003 (cf. 5.3.2), mais n'a pas été actualisée depuis lors. Le trafic routier étant une donnée évolutive, le SPBR prévoit de mettre à jour cette liste en 2012, sur la base du cadastre du bruit qui doit, lui aussi, faire l'objet d'une actualisation. Selon les estimations des services, seuls deux ou trois tronçons de routes cantonales devraient être ajoutés.

La liste des tronçons communaux n'a en revanche jamais été précisée dans un document cantonal officiel, car chaque commune est responsable de l'assainissement de ses routes (cf. 5.4.5). Les tronçons communaux sont annoncés dans les conventions-programmes, mais toutes les communes n'ont pas encore annoncé l'ensemble de leurs projets. Un tel inventaire est cependant nécessaire pour que le canton dispose d'une base pour la négociation de la dernière convention-programme (2016-2018).

En raison de ces données manquantes, tant du côté du canton que de celui des communes, on ne peut à l'heure actuelle évaluer précisément, ni le nombre de kilomètres de routes restant à assainir, ni les coûts restant à engager.

5.3.2 Financement

Le crédit d'investissement relatif au plan de 1998 a été adopté par le Grand Conseil en mars 2003, soit 5 ans après la publication du plan de mesures. Ce crédit ne concerne que les travaux d'assainissement des **routes nationales et cantonales**. La loi de financement (L 8644) présente une nouvelle liste comprenant 39 routes cantonales (subdivisés en 73 tronçons). On passe ainsi, par rapport au plan de 1998, de 60 km à 130 km de routes nécessitant un assainissement. La loi prévoit des coûts de 65,9 millions pour les travaux (coûts d'études et



compensation du renchérissement non compris) pour un total de 85 millions dont 41,5 à la charge de la Confédération et 43,5 millions à la charge de l'État. Elle contient également un échéancier qui prévoyait l'achèvement des travaux en 2012.

Depuis le vote de ce crédit, plusieurs éléments ont évolué en lien notamment avec l'introduction de la RPT :

- Le taux de subventionnement accordé par la Confédération a été modifié à deux reprises passant de 49% à environ 25%. La participation fédérale est donc passée de 41,5 millions dans le projet de loi à 21,5 millions (montant estimatif indiqué dans GE-Invest). Il faut donc augmenter la participation cantonale pour couvrir le budget qui reste pourtant de 85 millions.
- La responsabilité de l'assainissement des routes nationales a été transférée à la Confédération. La loi de financement contenait une ligne de crédit de 1,6 millions pour l'assainissement d'un tronçon de route nationale. Ces frais ne sont donc plus à la charge du canton.
- L'assainissement des routes cantonales principales n'est plus subventionné par le biais des conventions-programmes signées avec l'OFEV. Le calcul de la subvention fédérale devrait ainsi être modifié. Dans la loi de financement, ces projets représentent un investissement de 15 millions. La part des coûts qui n'est pas prise en compte par la Confédération au titre de la redistribution de la taxe sur les huiles minérales reste imputée au crédit ouvert par cette loi.

Les conséquences de ces évolutions sur les dépenses cantonales et leur prévisibilité sont examinées au point 5.5.6.

Les communes sont chargées du financement des travaux d'assainissement des **routes communales**. La ville de Genève est le principal propriétaire de routes à assainir. Son service de l'aménagement urbain et de la mobilité (SAM) a développé une stratégie d'assainissement qui a été acceptée en 2009 (SAM, 2009). Les coûts sont estimés à environ 65 millions, dont 8 consacrés aux mesures d'isolation phonique des bâtiments. Contrairement au canton dont les travaux sont financés par un crédit global, la Ville de Genève doit faire accepter les budgets propres à chaque projet (ou groupe de projets). En mars 2012, le Conseil municipal a ainsi accepté d'allouer un crédit de 7,9 millions pour l'assainissement de 8 rues par la pose de bitume phonoabsorbant (cf. 5.5.3).

5.4 Organisation et acteurs principaux

La gestion de l'assainissement revient principalement à deux services (SPBR et SABR) et à une instance de coordination (commission Prassob). D'autres acteurs cantonaux sont chargés de veiller à l'adéquation entre la politique publique de protection contre le bruit et les autres politiques publiques. Les communes, en tant que propriétaires de routes, sont également impliquées.

Quatre groupes de mandataires ont été constitués sur la base d'un appel d'offres afin de mener à terme d'ici 2018 les projets d'assainissements du bruit routier sur les routes cantonales et nationales. Ils sont chargés de la phase d'étude et d'établissement des projets, de la phase d'appel d'offres et de la direction des travaux.

5.4.1 Service de la protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (SPBR)

Le SPBR est essentiellement impliqué dans la gestion du bruit routier à trois niveaux :

- Il établit et met à jour le cadastre du bruit routier (art. 4 al. 1 let. c RPBV). Ce dernier a permis, lors de sa création, d'établir la liste des tronçons devant être assainis. Il servira également de base à l'actualisation de la liste prévue en 2012.



- Il préside la commission de suivi de l'assainissement du bruit des routes (Prassob) et établit les préavis de synthèse de cette dernière sur la base des préavis des services.
- Il contrôle, sur mandat du SABR, l'efficacité des mesures mises en œuvre une fois les projets réalisés.

Enfin, en coordination avec le SABR, il peut, sur demande, informer et conseiller les communes.

5.4.2 Service de l'assainissement du bruit routier (SABR)

Le RPBV charge l'office du génie civil (remplacé par la direction générale du génie civil) de prendre les décisions nécessaires à l'exécution de l'OPB (art. 14 al. 1). Au sein de cet office, le SABR, créé en 2003, est responsable de la coordination de l'assainissement des routes cantonales et communales, ainsi que la gestion des subventions. Il est également chargé de l'élaboration des conventions-programmes et de leur transmission à l'OFEV (art. 14 al. 2).

Les trois collaborateurs du SABR sont chargés de la planification de l'assainissement des routes cantonales, de l'établissement des demandes d'allégement (cf. 5.5.4) et du contrôle des travaux d'assainissement. Pour réaliser ces missions, ils sont en relation régulière avec les quatre groupements de mandataires pluridisciplinaires, les communes (cf. 5.4.5), la direction de la voirie cantonale, les propriétaires de parcelles devant accueillir des murs antibruit et l'OFEV.

5.4.3 Commission de suivi des projets d'assainissement du bruit des routes (Prassob)

La commission Prassob a pour mission d'élaborer le plan de mesures d'assainissement du bruit routier et d'en assurer le suivi et la mise à jour. Elle se prononce sur la compatibilité des projets d'assainissement avec le plan de mesures et assiste la direction générale du génie civil (DGGC) dans la coordination et l'exécution des projets d'assainissement. Enfin, elle fournit des instructions et des informations aux propriétaires de routes, essentiellement les communes, durant l'élaboration des projets d'assainissement.

Composition :

Les deux principaux services responsables de l'assainissement (**SABR et SPBR**) comptent chacun deux membres. La commission, présidée par le SPBR, regroupe des représentants de la plupart des autres services concernés par l'assainissement du bruit routier : la direction des autorisations de construire (**DAC**), le service des monuments et sites (**SMS**), l'**office de l'urbanisme** et les **directions générales** de la **mobilité** et de la **santé**. Indépendamment de leur niveau hiérarchique, les membres de la commission représentent les entités qui les délèguent et doivent, entre les deux séances, prendre le point de vue des services afin de rendre un préavis sur les projets étudiés.

La commission Prassob inclut aussi des représentants des Transports publics genevois (**TPG**) et de la **gendarmerie**. Comme la majorité des routes à assainir sont situées sur le territoire de la Ville de Genève, cette dernière est représentée par son service de l'aménagement et de la mobilité (**SAM**). Les autres **communes** sont associées aux travaux de la commission dans le cadre des projets qui les concernent.

Fonctionnement :

La commission se réunit environ dix fois par année. Elle consacre l'essentiel de son activité à l'étude des projets d'assainissement portant sur les différents tronçons en dépassement des valeurs limites. Ce travail vise à limiter les oppositions internes à l'État lors de la phase d'autorisation de construire. La commission évalue, à deux reprises, les projets soumis par les mandataires externes :

- Une **séance technique** menée durant la phase initiale du projet permet d'analyser les mesures envisagées, mais aussi de juger la pertinence du renoncement à certaines



mesures. À ce stade, le projet peut être réorienté sur la base des remarques des commissaires.

- Une **séance** dite **plénière**²⁴ permet de présenter le projet définitif : ensemble des mesures, coûts et effets prévus. Sur cette base, chaque instance émet un préavis qu'elle transmet au SPBR, chargé du préavis de synthèse. En cas de préavis positif, le processus d'assainissement continue (cf. 5.5.1). Dans le cas contraire, des modifications et un nouveau passage devant la commission sont nécessaires.

Difficultés soulignées par les acteurs

Certaines causes de retard des projets subsisteraient, notamment des blocages internes relevant d'oppositions entre services suite à des conflits d'objectifs entre politiques publiques. Par exemple, les objectifs de la protection contre le bruit sont parfois contraires à ceux de la protection de la nature et du patrimoine.

Le niveau de compétence technique et hiérarchique des membres de la commission est considéré comme adéquat par sa présidence. Toutefois, les préavis émis par la Commission ne seraient pas toujours suivis dans la procédure formelle d'autorisation, en particulier dans le cas d'autorisations nécessaires pour ériger des parois antibruit. Ces situations contribuent à ralentir le processus. En effet, en cas de refus des autorisations, les projets doivent être modifiés ou de nouveaux allègements doivent être demandés.

Deux correctifs ont été apportés pour remédier à ce problème. D'une part, le président a rappelé aux membres que le préavis rendu engage la direction ou le service qu'ils représentent. D'autre part, un courrier, inclus dans chaque dossier de demande d'autorisation, indique les engagements pris au sein de la commission. Les refus définitifs n'ont pas été nombreux (1 à fin 2011), mais certains projets ont dû être revus (2 à fin 2011). Les changements mis en place visent à limiter les risques de refus pour les projets à venir.

5.4.4 Autres acteurs cantonaux

D'autres acteurs sont également impliqués dans l'application de la politique de protection contre le bruit sans pour autant participer à la commission Prassob.

- La commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) est consultée pour les questions touchant aux immeubles et objets dignes d'être protégés dans le canton de Genève. Des négociations sont nécessaires lorsque des projets de changements de fenêtres concernent des bâtiments classés.
- La direction générale nature et paysage (DGNP) accorde les autorisations d'abattage d'arbres en lien avec la réalisation de mesures d'assainissement. Elle est consultée au début de l'établissement du projet et son avis fait l'objet d'un procès-verbal afin de limiter le risque de préavis négatif au moment de la demande d'autorisation, c'est-à-dire une fois que le projet a été accepté par Prassob.

5.4.5 Communes

Le RPBV charge le détenteur des routes de l'élaboration et de la réalisation des projets d'assainissement (art. 14 al. 3). Les communes sont donc responsables de l'assainissement des **routes communales**. L'État ne joue pas un rôle actif par rapport aux communes. Il se limite à des fonctions d'information, de conseil et de redistribution des subventions fédérales.

L'État, représenté par le SABR, doit veiller à la coordination des travaux et à la redistribution des subventions fédérales. En revanche, il ne contribue pas financièrement aux mandats exécutés par les communes²⁵. Il est également l'intermédiaire entre les communes et l'OFEV.

²⁴ La composition de la commission est identique pour les deux types de séances.

²⁵ Les axes principaux réalisés à la faveur des nouvelles lignes de tram font exception.



Dans l'enquête annuelle 2010 à destination de l'OFEV, la distance de routes communales à assainir est de 114 km, soit 24 km de plus que ce qui était prévu dans le plan de 1998 (cf. 5.3.1). La ville de Genève est la plus concernée avec 65 km à assainir (SAM, 2011). Selon les données transmises à l'OFEV, les communes les plus touchées sont ensuite Vernier (8 km), Carouge, Lancy, Grand-Saconnex, Onex, et Bernex (environ 5 km chacune).

5.5 Mise en œuvre

5.5.1 Processus d'assainissement

Un processus d'assainissement complet suit les six étapes décrites dans le tableau 6.

Tableau 6 : Les six étapes d'un processus d'assainissement

	Processus	Acteurs impliqués
1	Détermination des tronçons à assainir sur la base du cadastre du bruit et attribution de chaque tronçon à un des quatre groupes de mandataires.	SPBR Prassob
2	Établissement du projet d'assainissement par le groupe de mandataire auquel le projet a été attribué.	Mandataires
3	Adoption du projet par la commission Prassob (cf. 5.4.3).	Prassob
4a	Obtention des autorisations nécessaires selon la procédure normale des autorisations de construire. Alors que la plupart des mesures nécessitent des autorisations formelles ou peuvent faire l'objet de recours, la pose de revêtement phonoabsorbant ne nécessite pas d'autorisation.	SABR (coordination) Services concernés
4b	Demandes d'allègement : la majorité des projets d'assainissement nécessite le dépôt d'une ou de plusieurs demandes d'allègement (cf. 5.5.4).	SABR (coordination) Services concernés
5	Réalisation des travaux par des entreprises de travaux publics privées. Le suivi des travaux est assuré par le groupe de mandataires responsable du tronçon à assainir.	Entreprises Mandataires (suivi)
6	Contrôle de l'efficacité des travaux afin de vérifier la réalisation de l'ensemble des mesures prévues et leurs effets. Le SABR est responsable de ce contrôle et peut mandater le SPBR pour effectuer des mesurages.	SABR SPBR

(Source : entretien SABR, 2012)

L'assainissement des routes communales n'est pas du ressort des quatre groupements de mandataires. Les communes doivent se doter de leurs propres mandataires. Hormis ce point, le processus est similaire.

5.5.2 Mesures d'assainissement prévues

L'OPB indique qu'un ordre de priorité doit être adopté en privilégiant les mesures à la source, plutôt que celles qui réduisent ou empêchent la propagation du bruit (art.13). Dans ce cadre, les cantons sont libres de recourir aux mesures qu'ils jugent les plus adaptées. À Genève, le plan de 1998 souligne qu'il faut souvent recourir à un cumul de mesures pour atteindre les objectifs de l'OPB. Ce plan propose 24 mesures classées en six grandes catégories²⁶ :

- Les **mesures à la source** visent à faire évoluer le comportement des usagers afin qu'ils adoptent une conduite moins bruyante. Ces mesures peuvent également limiter les émissions en influençant, à travers des mesures incitatives ou des campagnes d'information, le choix de véhicules ou de pneumatiques. Ces mesures font partie de la prévention et non de l'assainissement.
- Les **mesures constructives** visent à imposer une conduite moins bruyante (obstacles) ou à agir sur les émissions à la source (revêtement). Dans la communication de

²⁶ Le détail des 24 mesures est disponible en annexe 10.4.



l'administration genevoise, la pose de revêtement phonoabsorbant, qui est également une mesure constructive, est assimilée à une mesure à la source.

- Les **mesures d'exploitation** visent à agir sur la répartition du trafic entre les différents axes et sur sa fluidité. Il s'agit par exemple d'éviter le trafic de transit sur le réseau de quartier.
- Les **mesures sur le chemin de propagation du bruit** : elles consistent à construire des parois antibruit en les intégrant au mieux aux sites concernés.
- Les **mesures d'aménagement** visent à prendre en compte la protection contre le bruit dès les premières étapes de la construction d'un bâtiment, notamment via une disposition judicieuse des bâtiments, des locaux et des fenêtres d'aération, ou encore par la pose d'écrans vitrés devant les fenêtres.
- Les **mesures d'isolation acoustique** consistent à améliorer les qualités phoniques des **fenêtres** tout en respectant les qualités esthétiques des bâtiments.

Le SPBR est le seul acteur impliqué dans les travaux d'assainissement à être également chargé d'une mission de **prévention** qui concerne les différents types de nuisances sonores. Cette mission se matérialise par des actions de communication. À l'occasion de la journée internationale contre le bruit de 2012, le SPBR a signalé que le recours à la mobilité douce et aux transports publics constitue le comportement le plus à même de réduire durablement le bruit routier. Il a aussi communiqué sur l'opportunité de réduire le bruit en « surgonflant » ses pneus. Avant cette date, le service indiquait déjà sur son site Internet les modèles de pneumatiques permettant de limiter les nuisances sonores.

D'autres actions sur les bruits de comportement sont menées par la gendarmerie en application de la LCR et du RTP. Elle met sur pied des campagnes de **contrôle**, ciblant en particulier les conducteurs adoptant un style de conduite bruyant et/ou ayant procédé à des modifications techniques non homologuées sur leurs véhicules. Ces actions peuvent comporter un volet de prévention, via la distribution de dépliants édités par le bureau de prévention des accidents (BPA) et le rappel des règles de conduite. Cependant, la gendarmerie indique manquer d'effectifs pour pouvoir entreprendre des actions de grande ampleur²⁷.

5.5.3 Mesures appliquées et difficultés rencontrées

Dans son processus de choix des mesures d'assainissement, le canton de Genève suit l'esprit de la LPE et de l'OPB. Il applique les priorités suivantes: mesures à la source, puis sur le chemin de propagation, et enfin isolation phonique des bâtiments. **Les mesures d'assainissement à la source** comprennent essentiellement la pose de revêtement phonoabsorbant et les mesures de modération du trafic.

Revêtement phonoabsorbant

L'État et la Ville de Genève privilégient actuellement la pose de revêtement phonoabsorbant, bien qu'une incertitude subsiste quant au maintien à long terme de ses propriétés phoniques. Si les effets à la pose sont très importants – jusqu'à 9 dB(A) – il est plus difficile de juger de leur efficacité à long terme. Cependant, les mesures effectuées sur les tronçons cantonaux équipés depuis 2008 indiquent un bon maintien des propriétés d'absorption du bruit. De plus, compte-tenu des délais fixés par l'OPB, il n'est pas possible d'attendre plusieurs années pour constater l'évolution des performances et la résistance de ces revêtements. À ce propos, l'OFEV a mis en place un groupe de travail en vue d'étudier et d'analyser le vieillissement et l'usure des revêtements phonoabsorbants.

²⁷ De mars à juin 2011, la gendarmerie a procédé à des contrôles visant les véhicules et plus spécifiquement les deux-roues bruyants. Dans le cadre de cette opération, 957 véhicules ont été contrôlés et, parmi ceux-ci, 309 étaient en infraction (entretien gendarmerie).



Ces revêtements absorbent essentiellement le bruit de roulement. Ils sont moins efficaces en ce qui concerne le bruit de moteur. L'atténuation du bruit est donc plus faible pour les deux roues et les camions dont le bruit du moteur est plus important que celui de roulement. Ils sont également moins efficaces lorsque la vitesse ne dépasse pas les 30 km/h. Toutefois, même à cette vitesse, leur efficacité est d'au moins 1 dB(A), le seuil minimal retenu pour qu'une mesure puisse être envisagée.

Jusqu'à la fin de l'année 2011, les revêtements phonoabsorbants ont été posés le plus souvent dans le cadre des campagnes d'entretien du réseau routier menées par la direction de la voirie cantonale (DVC) (cf. 5.5.5). En 2012 ont démarré les premières campagnes de pose uniquement liées aux objectifs de l'OPB (cinq chantiers sous la responsabilité du SABR pour 2 km de routes et trois chantiers sous celle de la DVC pour 1,6 km de routes), ceci afin d'accélérer le rythme de réalisation des travaux.

Le surcoût des revêtements phonoabsorbants par rapport à un revêtement normal est de l'ordre de 6 à 10% pour les revêtements de dernière génération disponibles depuis 2008. Les prix ont considérablement baissé suite à l'arrivée sur le marché de produits concurrents.

La Confédération considère que lors de la pose de revêtement phonoabsorbant, seule la moitié des coûts des travaux peut être imputée à la protection contre le bruit. Elle ne subventionne donc cette mesure qu'à la hauteur de 16% du coût total (32% de la moitié, au maximum, des coûts totaux). À ce subventionnement vient s'ajouter une prime incitative de 25 francs pour chaque mètre linéaire de revêtement posé²⁸.

L'ensemble des acteurs rencontrés a souligné que cette mesure a l'énorme avantage de ne pas nécessiter d'autorisation ou de décision, car elle relève de la compétence d'un seul service, qui peut décider seul d'organiser des travaux. Elle peut donc être mise en œuvre plus rapidement.

Modération du trafic

Le canton et la ville de Genève recourent à des mesures de modération du trafic : diminution du nombre de voies de circulation automobile (tram en site propre, pistes cyclables, voies en sens unique), création d'îlots, pose d'obstacles (chicanes, gendarmes couchés) et réduction des limites de vitesse. Pour le subventionnement, le raisonnement est identique à celui prévalant pour la pose de revêtement phonoabsorbant. La Confédération subventionne donc ces mesures à hauteur de 12,5% (25% de la moitié, au maximum, des coûts totaux).

Les mesures de modération peuvent générer des reports de trafic sur d'autres axes sur lesquels la circulation est plus fluide. De plus, pour être réellement efficaces, elles doivent impliquer des réductions de trafic importantes, ce qui suscite un conflit potentiel avec les objectifs de la politique de mobilité, notamment celui d'assurer des conditions de déplacement favorables pour tous. En conséquence, certains acteurs, comme les représentants de la mobilité individuelle motorisée, s'opposent aux projets comprenant des mesures qui nuiraient au « libre choix du mode de transport ».

Parois antibruit

Les mesures sur le chemin de propagation, telles que les parois antibruit ne sont, selon les acteurs rencontrés, quasiment pas envisageables en milieu urbain, alors que ces dernières constituent la mesure principale pour les routes nationales (autoroutes). Au niveau des routes cantonales, ces mesures, dont les coûts représentent environ 7% des coûts engagés (source : entretien SABR) seraient techniquement envisageables pour davantage de secteurs, mais de nombreux acteurs s'y opposent. La Confédération subventionne cette mesure à hauteur de 25% de l'ensemble des coûts.

²⁸ Dans le cas d'une rue d'une largeur de 8 m, la subvention découlant de la prime incitative est donc d'un peu plus de 3 francs par m². Comme cette subvention vient s'ajouter aux montants remboursés en vertu de l'OPB, l'opération peut, suivant le montant du surcoût représenté par la pose de revêtement phonoabsorbant, devenir plus avantageuse que la pose de bitume standard.

La pose de parois antibruit suscite souvent des oppositions des propriétaires, voire des services de l'État, en particulier pour des raisons d'incompatibilité avec les exigences de préservation des sites et de la nature. De plus, l'efficacité des parois est réduite par la réglementation genevoise qui limite leur hauteur à 2 mètres. Comme il n'existe pas de critères de priorisation des objectifs entre les différentes politiques publiques impliquées, à savoir la protection du patrimoine, la préservation de l'environnement et la protection contre le bruit, les solutions demeurent difficiles à trouver.

Fenêtres isolantes

Les mesures d'isolation phonique concernent en premier lieu le changement de fenêtres. Fin 2011, l'État n'avait pas encore procédé aux remboursements des rares propriétaires ayant réalisé des travaux d'isolation phonique. Les procédures ont été définies (fin 2011) sur la base de celles employées par l'aéroport pour l'indemnisation des riverains. La Confédération accorde une subvention de 400.- CHF par fenêtre antibruit (quelle que soit la taille de la fenêtre). Cette subvention ne concerne que les locaux dont l'usage est sensible au bruit (donc pas les cuisines non habitables, ni les sanitaires et autres réduits). En conséquence, toutes les fenêtres d'une même façade ne sont pas forcément couvertes.

Coûts estimés

Le tableau 7 résume l'ampleur du recours aux différentes mesures pour l'ensemble des **projets cantonaux** d'assainissement du bruit routier (routes cantonales et routes cantonales principales). Il donne également le détail des investissements prévus par mesure. On peut constater le fort recours aux revêtements phonoabsorbants et le rôle secondaire des autres types de mesures. Le montant estimé des dépenses pour l'ensemble des travaux est de 124 millions (94 millions pour les routes cantonales et 30 pour les routes cantonales principales). Les coûts imputables au bruit et les coûts réels sont identiques, sauf pour les deux premières mesures pour lesquelles la Confédération ne considère que la moitié des coûts.

Tableau 7 : Ampleur du recours aux différents types de mesures et coûts prévus

Types de mesures	Distances à assainir par type de mesure en km	Coûts imputables au bruit pris en compte pour le calcul des subventions fédérales	Coûts réels pour les routes cantonales	Coûts réels pour les routes cantonales principales	Total des coûts par mesure
Revêtement	107	34 627 938	69 255 876	18 031 243	87 287 119
Modération	7.5	2 259 719	4 519 438	3 615 147	8 134 585
Parois	10	11 178 407	11 178 407	3 935 840	15 114 247
Fenêtres	---	3 249 000	3 249 000	2 511 000	5 760 000
Études	---	5 438 938	5 438 938	1 462 850	6 901 788
Études fenêtres	---	682 290	682 290	527 310	1 209 600
Total	---	57 436 292	94 323 949	30 083 390	124 407 339

(Source : OFEV, 2010a)

5.5.4 Demandes d'allègements

Les allègements sont des mesures de dérogation à l'obligation d'assainir qui incombe aux propriétaires des routes. Les allègements doivent faire l'objet d'une demande auprès de l'autorité compétente lorsqu'il n'est pas techniquement ou économiquement envisageable de



faire baisser les immissions au-dessous des valeurs légales (VLI)²⁹ selon les objectifs fixés par l'OPB.

Les demandes d'allègement doivent être motivées et présentées pour chaque bâtiment ou groupe de bâtiments. Elles sont adressées par le SABR à la DGGC). Les allègements sont donc accordés à Genève par la DGGC sur la base des demandes adressées par un service intégré à cet office.

Les propriétaires des bâtiments concernés doivent être informés et peuvent s'opposer à cette volonté de l'État de ne pas remplir les obligations qui lui sont faites³⁰. Si une demande d'allègement est acceptée et que le bruit ne dépasse pas les VA, le propriétaire de l'installation bruyante est libéré de son obligation d'assainir.

La procédure d'allègement est la suivante :

- 1) le projet d'assainissement identifie les bâtiments en dépassement des VLI, c'est-à-dire ceux qui devront faire l'objet d'un assainissement ;
- 2) une fois le projet approuvé par la commission Prassob, un dossier d'allègement est établi. Sur cette base, le SABR adresse la demande d'allègement à la DGGC ;
- 3) en cas d'accord de la DGGC (aucun refus jusqu'à présent), le SABR prévient le propriétaire ;
- 4) la demande d'allègement est ensuite publiée dans la FAO et le propriétaire peut alors faire des remarques dans un délai de 30 jours ;
- 5) la décision d'allègement est signée par l'ingénieur cantonal et publiée dans la FAO ;
- 6) le propriétaire peut alors faire opposition dans un délai de 30 jours.

Pour 16 projets, la DGGC a déjà émis 427 décisions d'allègement, dont six ont donné lieu à un recours de la part des propriétaires des bâtiments concernés.

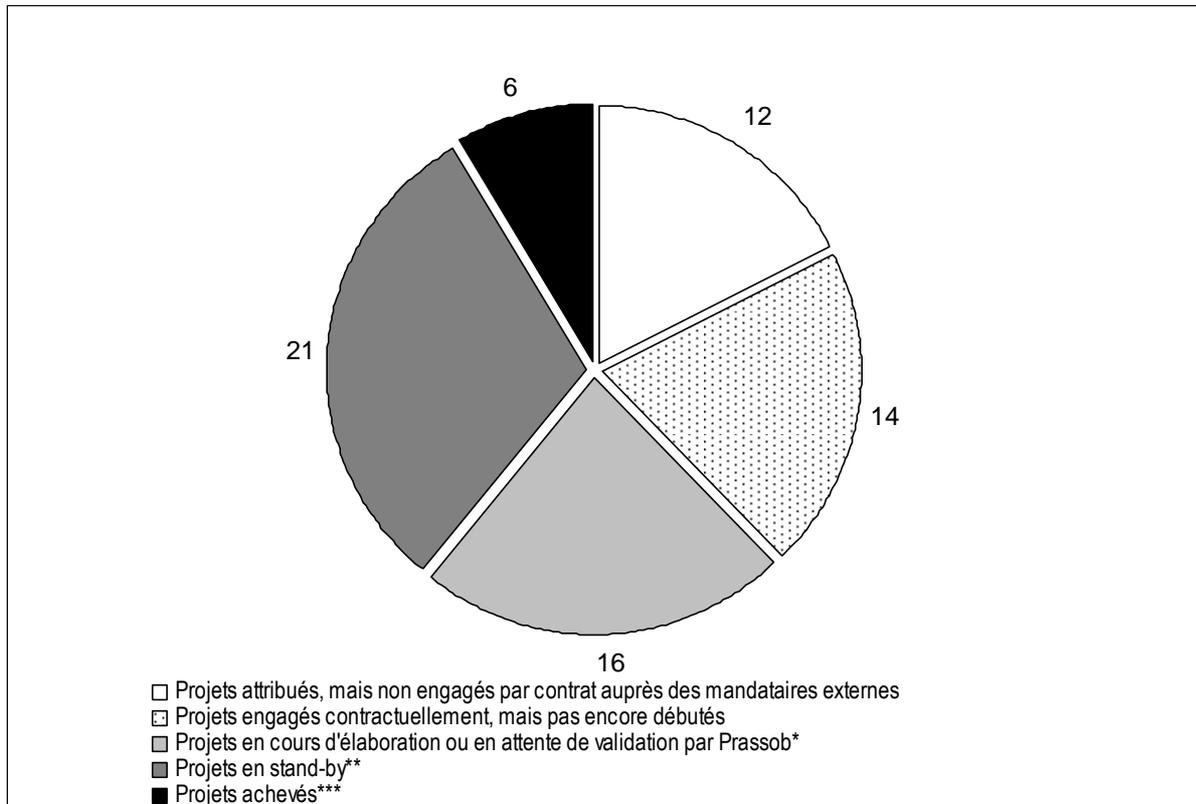
5.5.5 Avancement des travaux et effets constatés

Concernant les **routes cantonales**, les 73 tronçons à assainir selon la loi de financement (cf. 5.3.2) ont été réunis en 69 projets d'assainissement. La figure 4 présente les données disponibles concernant l'avancement des travaux pour l'ensemble des 69 projets. Vingt-six d'entre eux n'ont pas encore débuté (les deux zones les plus claires). Parmi les 43 projets restants, 27 ont été approuvés par la commission Prassob (projets en stand-by et projets achevés).

²⁹ La directive pour le rendu des programmes et des projets d'assainissement du bruit routier du canton de Genève (SABR, 2004) rappelle l'ensemble des motifs qui justifient un allègement selon les articles 13 et 14 de l'OPB, mentionnant notamment les problèmes liés à la qualité de l'habitat, à l'intégration architecturale et paysagère, aux conséquences écologiques, aux effets insuffisants et au rapport coût/utilité défavorable.

³⁰ Pour une description des principaux aspects juridiques des allègements voir Favre (2003).

Figure 4 : Avancement des travaux d'assainissement à fin 2011



* dont 5 ayant déjà passé une fois devant Prassob

** aucun projet en attente d'autorisation ou en cours de réalisation fin 2011, au moins 5 de ces projets ont débuté en 2012

*** aucun de ces projets n'a encore bénéficié d'un contrôle

(Source : entretien SABR, 2012)

Cette figure appelle plusieurs commentaires :

- Les 69 projets présentés ici ne représentent pas l'ensemble des tronçons de routes cantonales à assainir. Le SPBR doit encore ajouter au minimum deux nouveaux tronçons en 2012.
- Les travaux relatifs à plus des trois quarts des projets validés par la commission Prassob n'avaient pas débuté à la fin 2011.
- Aucun projet terminé n'a fait l'objet de mesures de contrôle. Le SPBR procède néanmoins à des mesurages annuels sur les tronçons ayant bénéficié de la pose de revêtement phonoabsorbant de nouvelle génération.

En ce qui concerne l'avancement des travaux à fin 2011, les 6 projets menés à terme ont permis d'assainir 7,3 km sur un total de 125 km (soit 6%). Le SABR a pu estimer, sur la base des données transmises à l'OFEV, que ces travaux ont permis de protéger 1300 personnes sur un total de 28 000 exposées au-delà des VLI sur des tronçons cantonaux. Selon les données transmises à l'OFEV, la réalisation de l'ensemble des projets cantonaux permettrait de protéger environ 10 000 habitants (passage sous les VLI).

De nombreuses routes ont toutefois bénéficié de la pose de revêtement phonoabsorbant dans le cadre des **travaux d'entretien** menés par la direction de la voirie cantonale (DVC). La DVC dispose d'un plan sur lequel figure l'ensemble des routes cantonales qui doivent être assainies. Si une de ces routes figure dans sa campagne de reprofilage annuelle, elle prévoit en conséquence la pose d'un revêtement de type phonoabsorbant. En outre, chaque année, le



SPBR et le SABR émettent un préavis sur la campagne de reprofilage de la DVC, afin de valider les routes qui doivent (ou non) être traitées avec un revêtement phonoabsorbant. L'objectif est d'offrir une complémentarité et d'agir là où l'intervention est la plus nécessaire en termes de bruit et de nécessité d'entretien. Le SABR indique qu'à fin 2011, environ 50 km de revêtement phonoabsorbant ont ainsi été posés grâce à cette approche³¹. C'est près de sept fois plus que le résultat des travaux menés dans le cadre du plan de mesures cantonal. Il faut néanmoins prendre en compte le fait que dans certains projets une partie des mesures d'assainissement a déjà été prise, mais que ces projets ne sont pas comptabilisés dans les 7,3 km vu qu'ils ne sont pas entièrement achevés.

De nombreux tronçons de routes cantonales initialement prévus n'ont donc pas été réalisés durant la première convention-programme (2008-2011). Ils ont été annoncés à nouveau dans la deuxième convention-programme. Malgré cela, le volume de travaux prévu a tout de même été atteint grâce à la réalisation de **projets communaux alternatifs**, conformément à la procédure autorisée par l'OFEV. Ces projets alternatifs concernent l'assainissement de routes communales qui n'avaient pas initialement été prévues durant les négociations de la première convention-programme. Les travaux d'entretien mentionnés ci-dessus ont également été déclarés à l'OFEV afin de bénéficier des subventions lorsque les tronçons assainis faisaient partie des tronçons prévus par la

En dépit de cette situation, l'état d'avancement général des projets concernant les **routes communales** reste faible. Hors Ville de Genève, les travaux réalisés par les communes ne dépassent pas 2 à 3 km, sur les 20 km annoncés au canton en 2010. Sur les 19 communes concernées³², 6 n'ont pas présenté de projets dans le cadre des deux premières conventions-programmes. Le haut niveau de technicité requis pour remplir le document de l'OFEV le rend peu accessible aux petites communes ne disposant pas d'un service spécialisé. En décembre 2010, le SABR a contacté toutes les communes pour leur rappeler leurs obligations et les informer de la possibilité de bénéficier d'une subvention de la Confédération.

La situation en Ville de Genève

De son côté, la Ville de Genève a réuni les tronçons à assainir sur son territoire au sein de 204 projets d'assainissement. Parmi ces derniers, 107 doivent encore être lancés, 53 sont en cours, 27 sont terminés au niveau de la phase de projet. Enfin, les travaux sont achevés dans 17 cas (SAM, 2011). Les services de la Ville de Genève estiment que la durée moyenne entre la décision d'établir un projet d'assainissement et la fin des travaux est de 5 ans (SAM, 2011). Les travaux entrepris par la Ville de Genève ont permis d'assainir 9 km de rues, protégeant ainsi 12'000 habitants (SAM, 2011).

La Ville de Genève a produit, en août 2011, un bilan (SAM, 2011) concernant sa stratégie d'assainissement qui avait, elle, été présentée en avril 2009. Ce document présente l'état d'avancement des travaux ainsi que les objectifs pour l'achèvement du programme et son financement. Ce document évoque des divergences avec le canton dont deux concernent le choix des mesures d'assainissement.

La Ville de Genève souhaiterait notamment pouvoir appliquer davantage de mesures de **modération du trafic**. Elle souhaiterait en particulier redéfinir la hiérarchie du réseau et limiter le trafic au centre-ville, mais elle n'est pas légalement compétente en matière de circulation. Le plan directeur cantonal du réseau routier 2011-2014 mentionne aussi la volonté des autorités de la Ville de Genève qui cherchent à limiter le trafic de transit au centre-ville et souhaitent un report modal vers les autres moyens de transport, notamment pour atteindre les objectifs de l'OPB. Les demandes de la Ville de Genève sont listées dans un document annexe au plan directeur du réseau routier 2011-2014 (DIM, 2011).

³¹ Parmi ces 50 km, 16 ont pu bénéficier de la pose des revêtements de nouvelle génération à efficacité accrue disponibles depuis 2008.

³² La liste des communes figure en annexe 10.6.

La Ville juge également inopportun de procéder à la pose de revêtement phonoabsorbant de dernière génération lorsque les revêtements actuels ne sont pas dégradés, notamment dans le cas des tronçons récemment rénovés pour permettre le passage du tram. L'État maintient en effet cette obligation en référence au rapport coût / efficacité défini par l'OPB, (SAM, 2011).

Retards et conséquences

Le nombre important d'étapes techniques et administratives à remplir pour finaliser un projet contribue à ralentir le rythme de réalisation des travaux. D'autres causes de retard peuvent être mentionnées. Dans certains cas, la protection contre le bruit doit être intégrée dans des projets d'aménagement dont l'horizon temporel est beaucoup plus large que celui de la protection contre le bruit, donc les projets d'assainissement sont suspendus dans l'attente d'autres réalisations. Dans d'autres cas, l'assainissement de routes très fréquentées se heurte conjointement aux impératifs de mobilité (les travaux ne peuvent être réalisés que de nuit) et de protection contre le bruit des chantiers (l'inspection des chantiers édicte des conditions de réalisation trop restrictives pour les mandataires chargés des travaux).

Le tableau 8 indique l'évolution des prévisions concernant les distances de routes à assainir. Il estime également l'avancement des travaux et l'ampleur des travaux restant à accomplir. Selon ces estimations, il resterait plus de 200 km de routes à assainir, dont 121 km de routes cantonales. Les projets d'assainissements devraient être achevés en moins de 6 ans. Le retard accumulé entraîne cependant un fort risque de non respect du délai de mars 2018.

Tableau 8 : routes à assainir, routes assainies et routes restant à assainir (distances en km)

	Routes communales	Routes cantonales	Total
1. distances selon plan d'assainissement de 1998	90	60	150
2. distances selon loi de financement de 2003	n.d.	130	-
3. distances annoncées à l'OFEV en OFEV 2010	114	129	243
4. distances de routes entièrement assainies /projets terminés	10-12	8	18-20
5. revêtements phonoabsorbants posés	n.d.	47	-
6. revêtements phonoabsorbants à poser	n.d.	33	-
7. distances de routes restant à assainir (ligne 3– ligne4)	92-94	121	221-223

(Source : CEPP et données SABR)

En dépit de ce risque, les acteurs cantonaux en charge de l'assainissement ne peuvent déterminer les risques financiers encourus si des routes demeurent non assainies à l'expiration du délai. Comme l'obligation légale d'assainir ne disparaît pas après 2018, le risque principal concerne la fin du subventionnement accordé par la Confédération. Il serait en outre possible que les propriétaires de bâtiments exposés poursuivent les propriétaires des routes afin d'exiger des dédommagements.

5.5.6 État des dépenses

Fin 2011, les projets menés par le SABR ont totalisé des dépenses effectives d'environ 9 millions (études, heures consacrées par les collaborateurs du SABR, travaux). Elles ont été imputées au crédit de 85 millions. Le solde, soit environ 22 millions, concernait la pose de revêtement phonoabsorbant par la DVC depuis 2001. Cette somme a été imputée au budget d'entretien. Au total, les dépenses cantonales pour assainir le bruit routier se montaient donc à 31 millions.

Concernant les subventions fédérales, l'OFEV a attribué 8,3 millions à l'État durant la **première convention-programme** pour les projets cantonaux (5,5 millions) et communaux (2,8 millions).



Suite aux négociations entre le canton et l'OFEV concernant la **deuxième convention-programme** le montant alloué pour tous les travaux d'assainissements concernés (routes cantonales et communales) a été revu à la baisse par la Confédération. Cette convention prévoit un financement à hauteur de 23,4 millions au total. Sur cette somme, la troisième plus élevée de Suisse, plus de 2 millions sont liés au bonus de 25.- CHF accordé pour chaque mètre linéaire de revêtement phonoabsorbant posé durant la période 2011-2015 (entretien SABR, 2012). Le montant des subventions fédérales concernant les routes cantonales devrait se situer aux alentours de 9,5 millions, tandis que les communes (y compris la Ville de Genève) devraient recevoir près de 14 millions pour les routes communales. Les subventions de la Confédération variant selon le type de mesures mises en œuvre, il est difficile de vérifier la précision de ces estimations.

Dans ce contexte, plusieurs éléments demeurent incertains:

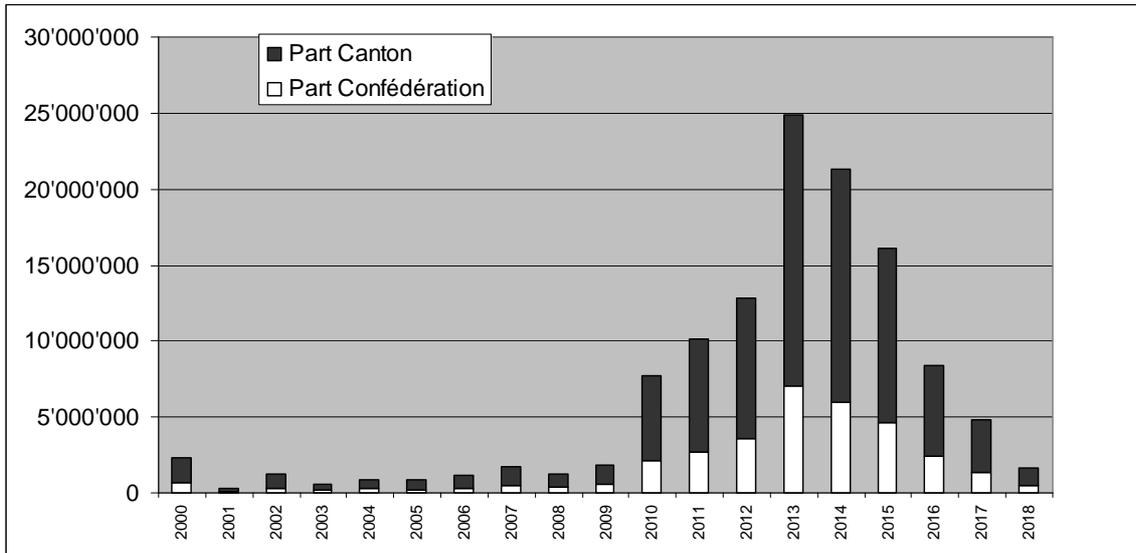
- Il n'est pas possible de déterminer précisément les coûts qui seront imputés à la protection contre le bruit et, par conséquent, au fonds de 85 millions déjà budgétisé³³. Par exemple, les frais d'études et de suivi des travaux par les mandataires externes étaient initialement estimés à 4 millions dans la loi de financement L 8644. Les données remises à l'OFEV en 2012 indiquent un montant de plus de 8 millions pour ces dépenses.
- La question de l'imputation des coûts liés à l'assainissement au budget d'entretien ou au fonds d'assainissement n'est pas clarifiée. Ainsi, l'adéquation entre le budget de 85 millions et l'ensemble des frais imputés au bruit va dépendre de la répartition des travaux de reprofilage entre la voirie cantonale (entretien) et le SABR (reprofilage bruit). Toutefois, comme la décision de procéder à des travaux de reprofilage au motif principal de la protection contre le bruit n'a été mise en œuvre que courant 2012, il n'est pas encore possible de déterminer la clé de répartition des coûts.
- La question du financement des nouveaux projets d'assainissement résultant de la mise à jour du plan n'est pas réglée, vu que ces derniers ne figurent pas dans la loi de financement.

5.5.7 Conséquences probables de l'accroissement des investissements

Selon les prévisions contenues dans les données transmises à l'OFEV, le rythme d'investissement annuel augmentera fortement passant d'une moyenne de 1,2 million par an durant la période 2001-2009 à des montants annuels de 7 à 25 millions durant la période 2011-2018 (cf. figure 5).

³³ On rappelle que la part fédérale escomptée à 42,5 millions sera réduite in fine, tandis que la part inscrite au budget de l'Etat se limite à 43,5 millions.

Figure 5 : Évolution des dépenses : projets inclus dans les conventions-programmes



(Source : Tableau OFEV, 2011)

Ces prévisions supposent que le canton sera en mesure de réaliser chaque année, entre 2012 et 2015, des travaux (en moyenne 18,8 millions par année) portant sur des montants 15 fois supérieurs à ceux investis entre 2000 et 2009 (en moyenne 1,2 million par année). Un tel volume de travaux nécessitera un travail de coordination nettement plus important que celui réalisé actuellement, ainsi qu'une planification minutieuse afin de ne pas entraver entièrement la mobilité dans le canton. Il nécessitera également de trouver suffisamment de mandataires pour réaliser ces travaux dans les délais prévus.

Cet accroissement du nombre de projets traités simultanément risque également d'excéder les capacités de l'administration. D'une part, le SPBR estime ne pas avoir les ressources humaines nécessaires pour assurer le contrôle acoustique des travaux d'assainissement dès lors qu'un plus grand nombre de projets auront été achevés. Un poste supplémentaire serait nécessaire pour pouvoir mener à bien cette activité de suivi et de contrôle.

D'autre part, le SABR va faire face au cumul des phases d'étude, de réalisation et de suivi du processus d'assainissement. Ce service devra assurer la gestion des procédures d'autorisation, y compris les demandes d'allégement et les recours, ainsi que la coordination des mandataires chargés de l'établissement des projets d'assainissement et du suivi des travaux. Il devra enfin fournir des prestations accrues auprès des communes, car le nombre de communes et de projets concernés devraient fortement augmenter, de même que les sommes à gérer. Le SABR estime que l'accroissement de la charge de travail nécessitera probablement des ressources supplémentaires. Il a déjà sensibilisé la DGCC à cette question.

5.6 Comparaison intercantonale

5.6.1 Contexte général

Une comparaison intercantonale a mis en regard la situation des cantons de Bâle-Ville, Vaud et Zurich (Zellweger, Flamand, 2011). Les points de comparaison ont porté sur le choix des mesures, les relations entre les cantons et les communes et le degré d'avancement des travaux. Dans ces trois domaines, des différences importantes peuvent être constatées par rapport à la situation genevoise.

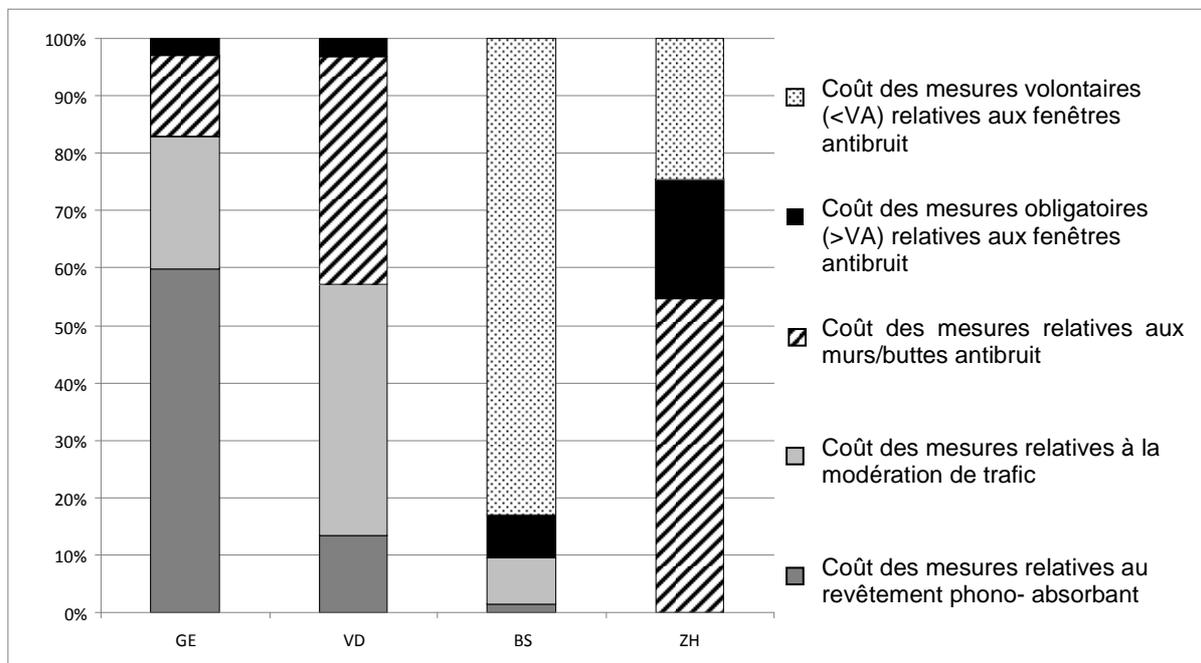
La comparaison montre que le degré d'exposition de la population varie fortement entre cantons. La population genevoise est ainsi plus exposée au bruit (25%) que celle des cantons de Bâle-Ville (15%) et Vaud (9%). Cette différence s'explique, d'un côté, par le caractère moins urbain du canton de Vaud et, d'un autre, par le degré d'avancement des travaux d'assainissement à Bâle-Ville.

Aucun des cantons étudiés ne dispose d'un document de référence spécifique à la lutte contre le bruit routier, tel que le plan d'assainissement du canton de Genève. En revanche, les trois cantons examinés disposent d'un cadastre du bruit routier selon les exigences de l'OPB. Le degré de développement et de précision de cet outil est cependant très variable.

5.6.2 Choix des mesures

Les différences les plus marquantes entre les cantons se manifestent dans le choix des mesures d'assainissement (cf. figure 6).

Figure 6 : Répartition des coûts des mesures planifiées par canton 2008-2011



(Source : Zellweger, Flamand, 2011, données : convention-programme 2008-2011)

Les cantons alémaniques étudiés ne respectent pas la priorisation des mesures de l'OPB. Ils considèrent ainsi comme prioritaires les mesures d'isolation phonique des bâtiments (fenêtres). Ils vont en outre au-delà des exigences légales (mesures volontaires) en subventionnant la pose de fenêtres dans les cas où le niveau de bruit se situe entre les valeurs limites d'immission (VLI) et les valeurs d'alarme (VA). Les cantons de Vaud et Genève ne procèdent en revanche à la pose de fenêtres isolantes que lorsque toutes les autres mesures ont été envisagées et/ou réalisées. Vaud et Genève semblent par conséquent davantage respecter les prescriptions légales, en favorisant la pose de revêtement et les mesures de circulation. Toutefois, une observation plus large des politiques menées par Bâle-Ville et Zurich dans les domaines de l'aménagement et de la mobilité montre que ces deux cantons ont intégré depuis de nombreuses années la question de la protection contre le bruit dans leurs différentes politiques sectorielles. Bâle-Ville et Zurich prennent de nombreuses mesures d'assainissement du bruit routier telles que la création de zones 30 dans les quartiers d'habitation, la promotion des transports publics et de la mobilité douce, la maîtrise du stationnement au centre-ville et le



développement des zones piétonnes sans les qualifier ainsi et sans les inclure dans leurs conventions-programmes.

Les pratiques en matière d'allègements diffèrent également fortement d'un canton à l'autre, malgré un cadre légal relativement explicite. Pour l'heure, la Confédération tolère la marge d'interprétation que s'accordent les cantons.

5.6.3 Répartition des rôles entre les cantons et les communes

Chacun des cantons étudiés connaît un système différent en termes de répartition des compétences, mais aussi des droits de propriété sur les routes :

- Bâle-Ville planifie son assainissement de façon totalement centralisée, car le bruit routier relève de la seule compétence du canton.
- Le canton de Zurich est responsable de l'assainissement des routes cantonales, tandis que les communes ont la charge d'assainir les routes communales. Seule exception, les routes cantonales se trouvant sur le territoire des villes de Zurich et de Winterthur sont assainies par ces dernières. Ces dernières ont d'ailleurs leur propre service de lutte contre le bruit routier. À cet effet, le canton met à leur disposition une somme forfaitaire chaque année. S'agissant des routes communales, le canton peut proposer et éventuellement cofinancer des mesures d'assainissement.
- Dans le canton de Vaud, le Service des routes a choisi la commune comme unité géographique de référence pour les études de bruit. Les routes cantonales sont propriété du canton hors-localité et des communes dans les localités. Cela signifie concrètement qu'au moins deux tiers des problèmes de bruit sont à régler par les communes. Dans les faits, pour les petites communes ne disposant pas d'un service technique, le canton s'occupe de faire les études et demande une contribution financière à la commune. Pour les grandes, c'est l'inverse : elles s'occupent de piloter l'étude et le canton leur verse une contribution. Chaque autorité finance la réalisation des travaux pour les tronçons dont elle est propriétaire.

En résumé, exception faite des deux centres urbains zurichois (Zurich et Winterthur), les administrations cantonales jouent un rôle moteur dans l'assainissement du bruit routier en impulsant des études et en encourageant la réalisation de mesures.

5.6.4 Avancement des travaux

Les données obtenues auprès de l'OFEV s'avèrent parfois contradictoires. On constate ainsi par exemple que l'indicateur d'avancement des travaux d'assainissement diminue pour plusieurs cantons entre 2006 et 2010. Cela s'explique sans doute par la variété des méthodes de reporting des cantons. Le petit échantillon observé dans cette comparaison permet de constater que les différents cantons ne remplissent pas le tableau de reporting de l'OFEV de la même manière, ce qui rend les données difficilement comparables.

Certains renseignements à propos de l'état d'avancement ont toutefois été transmis à titre indicatif lors des contacts avec les responsables cantonaux :

- Dans le canton de Vaud, la politique de lutte contre le bruit routier n'a véritablement démarré qu'en 2004, avec le vote d'un crédit d'étude. En 2007, les premières études ont pu démarrer. Fin 2011, un certain nombre de mesures d'assainissement étaient en phase de réalisation ou réalisées. Toutefois, l'objectif 2018 fixé par l'OPB ne devrait pas être atteint.
- Les cantons de Bâle-Ville et de Zurich affichent quant à eux un taux de réalisation élevé. Les représentants cantonaux estiment pouvoir achever l'assainissement soit dans le délai imposé par la loi (BS), soit avec deux ans de retard (ZH).



5.7 Constats

5.7.1 Ampleur de l'assainissement et retards constatés

- La mise en œuvre du plan d'assainissement du bruit routier a été très lente à démarrer dans le canton. Elle a accumulé aujourd'hui un retard considérable, alors même que les échéances du financement fédéral ont été repoussées de 2012 à 2018. L'OPB a été promulguée en 1986, le plan de mesures cantonal adopté en 1998, le crédit en 2003. Le service en charge de ce programme a été créé en 2003 et un guide pour l'élaboration des projets adopté en 2004.
- Fin 2011, seuls 6 projets sur 69 sont considérés comme terminés, hormis le contrôle de la réalisation et de l'efficacité des travaux. Ces projets ne représentent que 7,3 km sur un total de 125 km (soit 6%).
- L'assainissement du réseau communal, en particulier celui des six principales communes urbaines présente également un retard considérable.
- Dans cette situation, il apparaît extrêmement improbable que le délai de 2018 puisse être respecté.

5.7.2 Reporting technique

- Les données disponibles concernant le nombre de kilomètres à assainir et le nombre de personnes qui bénéficieront des travaux d'assainissement sont incomplètes ou floues. Il apparaît ainsi que seul un tiers des personnes (10 000 sur 28 000) exposées au-delà des valeurs limites le long des routes cantonales seront ramenées sous ces valeurs.
- Il n'existe actuellement pas de bilan des mesures achevées ni de prévision des effets pour ce qui concerne les projets en cours, du moins pas sous une forme communicable. Il en résulte une difficulté à anticiper les conditions d'achèvement du programme sur des points importants : mesures d'allégement nécessaires, programme spécifique de pose de vitrages isolants (en coordination avec la politique énergétique). Enfin, malgré la forte probabilité que les travaux ne soient pas achevés à l'échéance, la question des conséquences d'un éventuel retard n'a pas été clarifiée.
- Selon les estimations de l'administration, le nombre de personnes touchées par des valeurs d'immission excessives est resté stable depuis l'entrée en vigueur de l'OPB (notamment en raison de l'accroissement de la population de 20% entre 1990 et 2010). Certains gains liés à la réduction du trafic au centre-ville ont été compensés par des nuisances accrues en périphérie. Il n'existe toutefois pas d'information complète sur les gains effectifs des mesures déjà mises en œuvre, étant donné que le contrôle de l'efficacité des travaux réalisés n'a pas encore été effectué.

5.7.3 Reporting financier

- Le mode de financement de l'ensemble du programme, compte tenu de la révision de la pratique fédérale et d'une imputation importante au budget d'entretien routier est peu clair. L'état actuel d'engagement du crédit initial de 85 millions et sa part effectivement à la charge du canton ne sont pas déterminés avec précision. Le manque à gagner découlant de la diminution du taux de subventionnement fédéral n'a pas entraîné de nouveau crédit et les acteurs impliqués continuent à évoquer un crédit de 85 millions.
- La détermination du coût total des travaux, des montants des subventions fédérales, ainsi que de la part des coûts imputables au bruit est rendue difficile en raison du faible développement des outils de « reporting » financier. Dans ce contexte, la détermination tant des montants disponibles que des ressources à engager est très complexe et peu précise.



5.7.4 Ressources

- Les conventions signées avec la Confédération révèlent la volonté d'accélérer le rythme de réalisation des projets afin de respecter l'échéance fédérale de 2018. Alors qu'entre 2001 et 2009 l'investissement a été en moyenne de 1,2 million par an, ce volume devrait être porté jusqu'à 25 millions par an en 2013.
- Le processus d'assainissement passe d'une phase essentiellement orientée vers l'élaboration et l'approbation des projets à une phase conciliant l'élaboration, les demandes d'autorisation et la réalisation d'un nombre important de projets. Au vu des retards déjà accumulés, la capacité des acteurs concernés (notamment le SABR et la commission Prassob) à faire face à cette augmentation de la charge de travail doit être examinée.
- En termes de coûts, plus de la moitié des tâches d'assainissement incombe aux communes. Hormis une fonction de conseil, l'État ne les soutient que faiblement dans leurs obligations, se limitant à relayer les informations requises par la Confédération et à redistribuer les subventions accordées, alors que, dans d'autres cantons comme Vaud, l'administration cantonale se charge elle-même des études qui sont soumises pour validation aux communes ne disposant pas des moyens techniques nécessaires.

5.7.5 Dispositif administratif

- Les missions et le fonctionnement de la commission Prassob, alternativement instance technique et autorité d'approbation, sont ambiguës.
- Les décisions d'allègement sont accordées par la DGGC sur demande du SABR qui lui est directement inféodé. Cette procédure est ainsi gérée à l'interne, la DGGC étant à la fois juge et partie. Il est problématique que l'instance requérante et celle chargée de la décision soient regroupées au sein du même office.
- Se consacrant essentiellement à un rôle d'étude et d'approbation des projets d'assainissement, la commission Prassob ne remplit pas l'ensemble des missions confiées par le RPBV (en particulier la mise à jour du plan de mesures de 1998).
- La collaboration entre les deux principaux acteurs (SABR et SPBR) est bonne. Les contacts avec les autres services sont en revanche plus complexes lorsque se présentent des conflits d'objectifs entre politiques publiques. La règle de décision en cas de conflit d'intérêt reste indéfinie. Si deux services ont des objectifs et des positions antagonistes, il n'existe pas de procédure ni d'instance d'arbitrage pour arriver rapidement à une solution.

5.7.6 Mesures appliquées

- L'État a privilégié la pose de revêtement phonoabsorbant. Cette mesure, relevant de l'entretien routier, a l'avantage de ne pas nécessiter d'autorisation et de ne pas contraindre le volume de trafic. Elle a pu être imputée sur les budgets courants, sans recourir au crédit du programme d'assainissement proprement dit. Cette bonne pratique répond par ailleurs à l'objectif fédéral d'agir en priorité au niveau de la source de bruit, raison pour laquelle elle fait l'objet d'un subventionnement spécifique de la Confédération.
- Le recours au bitume phonoabsorbant comporte toutefois des limites selon la composition du trafic (le bruit des camions et des deux roues motorisés est moins atténué que celui des voitures). De plus, des réserves sont émises quant à sa durabilité.
- Le canton a finalisé en 2011 une procédure permettant de faciliter le changement des fenêtres. Toutefois la campagne d'insonorisation des bâtiments prévue dans les projets d'assainissement n'a pas encore démarré. Au vu du nombre important d'axes dépassant les valeurs d'alarme, une temporisation supplémentaire risque d'entraîner la perte des subventions fédérales après 2018.



- Alors que la plupart des sources mettent l'accent sur le rôle important des comportements dans la génération du bruit routier, les mesures de prévention à ce niveau ne sont que faiblement développées. La gendarmerie (contrôle et sanction) et le SPBR (communication) ont peu de ressources à consacrer à ces aspects de la protection contre le bruit.

5.7.7 Constats généraux

- La comparaison intercantonale, incluant Vaud, Zurich et Bâle-Ville, illustre le fédéralisme appliqué dans la politique de lutte contre le bruit. Chaque canton a développé sa stratégie et ses outils. Aucun des trois cantons ne s'est doté d'un instrument tel que le plan des mesures d'assainissement du bruit routier genevois. Les deux cantons alémaniques se prévalent d'un large avancement du programme, avec une perspective raisonnable d'achèvement à l'échéance de 2018. Ne recourant que peu aux revêtements phonoabsorbants, ils ont en revanche opté pour la pose de fenêtres isolantes.
- La communication sur les projets réalisés, le nombre de personnes protégées et l'avancement du programme, est presque inexistante. La base de données utilisée comme interface entre le canton, les communes et la Confédération (OFEV) ne peut être employée pour communiquer à des non-spécialistes. La Ville de Genève a, en revanche, été en mesure d'établir, en 2011, un document synthétique sur sa stratégie d'assainissement et son état d'avancement.

6 Bruit des établissements publics

Synthèse du chapitre

Le nombre d'établissements publics s'est nettement accru à Genève au cours des 15 dernières années suite à la libéralisation de ce secteur économique. Cette augmentation n'a pas fait l'objet de mesures d'accompagnement, pas plus que l'interdiction de fumer dans les établissements, mesure qui a déplacé les fumeurs à l'extérieur. En conséquence, l'exposition au bruit de la population a augmenté, d'autant plus que la plupart des établissements publics sont situés dans des zones qui sont également dévolues à l'habitat.

L'efficacité de la protection contre les nuisances sonores liées au divertissement nocturne est limitée par la fragmentation du cadre d'action (acteurs et réglementations multiples). Celle-ci restreint également la possibilité de disposer de données évaluant précisément l'ampleur du phénomène et l'adéquation des réponses fournies par l'administration aux plaintes de la population. Elle nécessite également des efforts considérables de coordination.

La rotation des exploitants (entre 26% et 30% des établissements changent d'exploitant chaque année) freine le travail de transmission des conditions liées aux diverses autorisations (exploitation, musique, extension des heures d'ouverture). Elle ne facilite pas non plus la mise en place de démarches plus participatives (contrats, chartes) qui permettraient de réguler localement les problèmes de bruit.

6.1 État de la situation à Genève

6.1.1 Enjeux

Les établissements publics représentent une activité économique importante pour le canton de Genève. En 2008, ils généraient plus de 16 000 emplois, soit 5% du total des emplois du canton (OCSTAT, 2009). Ils fournissent à la population des lieux d'échange et de rencontre, mais génèrent également des nuisances sonores. Ces dernières peuvent, suivant leur intensité, constituer un problème public, comme en témoigne le nombre de pétitions et de motions traitées par le Grand Conseil (cf. point 3.2.4). Le Conseil d'État déclare veiller à ce que la ville demeure « *dynamique et vivante, tout en assurant à chaque citoyen la tranquillité qu'il est en droit d'attendre. Raison pour laquelle le Conseil d'État s'emploie, via notamment la police, le SCom et le SPBR, à trouver le bon équilibre entre sa volonté d'animer Genève – pour des raisons évidentes d'attrait économique et touristique – et celle de faire respecter la tranquillité des habitants* » (M 1792-A, 2009). Il s'agit pour la CEPP d'analyser la manière dont les autorités interviennent pour maintenir l'équilibre entre les activités économiques et les nuisances qu'elles génèrent.

Les données présentées au chapitre 3 montrent qu'une partie croissante de la population est exposée et se plaint du bruit des établissements publics. Les sondages commandés par le canton indiquent un doublement de la proportion des personnes déclarant être exposées à ce type de bruit entre 2008 (9%) et 2010 (17%) (Mis Trend, 2010). Le volume de plaintes adressées à l'administration et aux autorités traduit la mobilisation des riverains contre les établissements publics problématiques. L'incident tragique du 25 janvier 2012, lorsqu'un riverain excédé a tiré au pistolet sur un groupe de fêtards, témoigne, lui-aussi, du haut niveau de tension³⁴.

³⁴ Un fait divers similaire avait déjà eu lieu en juillet 1986. Deux voitures avaient été touchées sans faire de blessés.



Les nuisances sonores des établissements publics sont ressenties avec d'autant plus d'acuité qu'elles se manifestent le plus souvent durant la nuit et perturbent le sommeil des riverains. De plus, les bruits générés la nuit sont plus perceptibles en raison de la diminution du fond sonore émis durant la journée par les diverses activités propres au tissu urbain.

6.1.2 Accroissement du nombre d'établissements publics

La montée des plaintes relatives au bruit des établissements publics doit être mise en rapport avec l'augmentation du nombre de ces derniers suite à l'abrogation de la clause de besoin. Cette disposition permettait au Conseil d'État de limiter par zone le nombre de débits de boissons (art. 42 LRDBH de 1996) dans le but principal de lutter contre l'alcoolisme.

Les débats parlementaires de 1993 ont mis en question l'efficacité supposée de la clause du besoin par rapport à son objectif initial de santé publique, tout en mettant en évidence une situation de monopole à l'avantage des exploitants qui bénéficiaient déjà d'une patente les autorisant à servir de l'alcool. Les discussions concernant l'abrogation de la clause du besoin avaient commencé au milieu des années 1980³⁵. Lors des débats précédant l'abrogation, les élus ont souligné que des mesures devaient être prises pour accompagner la libéralisation souhaitée afin d'assurer le maintien de la tranquillité publique. Ainsi des modifications ont été apportées à la LRBDH³⁶. Cependant, l'administration n'est pas en mesure de refuser une autorisation d'exploiter à un établissement public au motif d'un risque de nuisance sonore³⁷. La commission judiciaire du Grand Conseil a estimé que la panoplie de sanctions offerte par la loi permettait de punir les établissements générant des nuisances sonores.

Suite à cette libéralisation, le nombre d'établissements publics a considérablement augmenté. Les statistiques font défaut pour établir précisément cet accroissement avant 2001³⁸. Les données disponibles à partir de 2001 indiquent une augmentation de 133% en 10 ans : de 1118 en 2001 (Berthet et al., 2010) à plus de 2600 en 2011 (données SCom, 2011). Ces données doivent toutefois être utilisées avec précaution, car tous les établissements publics ne génèrent pas de plaintes pour nuisances sonores. Les entretiens effectués ainsi que l'analyse des procès-verbaux de la commission de suivi des établissements publics montrent que les plaintes sont essentiellement générées par deux catégories d'établissements : les cafés-restaurants (incluant les bars) et les dancings. Les dancings peuvent ouvrir jusqu'à cinq heures du matin. Parmi les quelque 1800 cafés-restaurants du canton, 818 étaient en 2010 au bénéfice d'une autorisation d'extension des horaires leur permettant de fermer à 2 heures du matin 7 jours sur 7 à condition d'offrir de la cuisine chaude jusqu'à 1h30. Le tableau 9 indique le nombre d'établissements publics autorisés à la fin de l'année 2010. Les données fournies par le SCom ne permettent pas de montrer l'évolution du nombre d'établissements faisant partie des deux catégories.

³⁵ À partir de 1989, la LRDBH prévoyait l'attribution de demi-licences d'alcool autorisant les établissements qui en faisaient la demande à servir des boissons alcoolisées durant le repas de midi et le soir jusqu'à 23h, ce qui permettait, de facto, de contourner la clause du besoin. La révision de la Constitution fédérale entrée en vigueur en 2000 a confirmé la suppression de toute clause cantonale visant à limiter le nombre d'établissements publics et laissé aux cantons jusqu'à 2010 pour abroger ces dispositions.

³⁶ Il s'agit en particulier l'art. 4 al. 3 concernant les terrasses et l'art. 6 al. 1 portant sur la localisation des établissements.

³⁷ Selon le Mémorial du Grand Conseil, « une législation donnant de larges pouvoirs à l'administration pour refuser une autorisation d'exploiter pourrait avoir pour conséquence de réintroduire une clause de besoin fondée sur le bruit » séance du 3 décembre 1993.

³⁸ Selon le SCom, il manque actuellement une étude précise et fiable sur l'évolution du nombre d'établissements. En effet, les catégories ont changé entre les années et la manière de décompter les établissements a passablement évolué. Le même service ne dispose pas de statistiques fiables avant l'année 2009.

Tableau 9 : Nombre de cafés-restaurants et de dancings.

	Établissements autorisés au 31/12/2010
Café-restaurant	1803
Dancing	32
Autres*	761
Nombre total d'établissements publics	2596

* Buvettes, cantines, cercles, hôtels, salons de jeux, etc.

(Source : données SCom, 2011)

L'accroissement du nombre d'établissements s'accompagne d'une forte rotation de leurs exploitants. Entre 700 et 800 établissements, soit entre 26 et 30% du total, changeraient d'exploitant chaque année³⁹. Les faillites (45 en 2010, 37 en 2011) n'entraînent quasiment jamais la disparition des établissements, car de nombreuses personnes sont persuadées de pouvoir exploiter avec profit ces derniers, bien qu'il existe, selon les associations professionnelles, quelque 500 établissements dont la rentabilité n'est pas prouvée. Cette rotation accroît significativement l'activité de l'administration en matière d'autorisations et de surveillance.

Depuis 1997, ce sont en moyenne 400 nouvelles autorisations d'exploiter qui sont accordées chaque année pour des cafés-restaurants et des dancings (données SCom, 2011). La libéralisation du secteur a également contribué à accroître la concurrence entre les établissements qui doivent lutter pour attirer des clients, notamment par la diffusion de musique à volume élevé et l'organisation d'animations musicales.

6.1.3 Interdiction de fumer dans les établissements publics

L'accroissement du bruit ressenti par les riverains doit être également mis en rapport avec l'interdiction de fumer à l'intérieur des établissements publics. Après une première période d'interdiction entre le 1^{er} juillet 2008 et le 1^{er} octobre 2008, la loi cantonale sur l'interdiction de fumer est entrée définitivement en vigueur le 31 octobre 2009. Cette nouvelle réglementation a une influence sur les comportements de la clientèle. Les fumeurs se retrouvent plus souvent à l'extérieur des établissements et cela en toute saison. Le risque de gêne pour les riverains s'en trouve accru. Dans le cadre des réflexions qui ont entouré l'interdiction de fumer dans les lieux publics, le service du médecin cantonal a réalisé une étude d'impact montrant que tant la police que les exploitants s'attendaient à une augmentation des problèmes de bruit (Cantoreggi et al., 2006). Pour y faire face, cette étude recommandait la mise en œuvre d'un suivi auprès des services de l'État concernés (SCom et gendarmerie) afin d'évaluer les conséquences de l'interdiction sur leurs activités (ibid.). Cette démarche n'a pourtant pas été entreprise.

6.1.4 Augmentation du nombre de terrasses

Le nombre d'autorisations accordées pour des terrasses a fortement augmenté durant la dernière décennie. En Ville de Genève, le nombre de terrasses est passé de 627 en 2002 à 899 en 2011, soit une augmentation de plus de 40%⁴⁰. Cette évolution, souhaitée et soutenue par les autorités cantonales et communales (M 1532-A), n'a pas fait l'objet de mesures d'accompagnement. Elle répond à la demande des exploitants pour lesquels les terrasses

³⁹ Ces données sont mentionnées dans les rapports de commissions parlementaires suivants : PL 10691-A, P 1767-A et P 1789-A)

⁴⁰ Données communiquées à la CEPP par le service de la sécurité et de l'espace public de la Ville de Genève. En outre, la localisation des terrasses pour la ville de Genève est disponible à l'adresse suivante : <http://sitv.ville-ge.ch/data/seep/DomainePublic/index.htm>



constituent une source de revenu importante (M 1754-A). La clientèle, en partie en raison de l'interdiction de fumer, recourt fortement à la possibilité de consommer à l'extérieur.

Étant donné que le bruit des établissements publics génère davantage de plaintes pendant la période d'ouverture des terrasses (Cantoreggi et al., 2006), la possibilité, depuis le 1^{er} mars 2010 en Ville de Genève, d'obtenir des autorisations d'exploitation annuelles (plutôt que saisonnières) des terrasses aggrave la situation pour les riverains d'établissements publics interrogés par la CEPP.

Depuis la modification de la LRDBH entrée en vigueur le 1^{er} juin 2011, les communes sont chargées d'accorder les autorisations d'installation pour les terrasses sises sur leur domaine public, ainsi que d'en fixer les horaires (art. 4 al. 3 LRDBH)⁴¹. Les communes exercent cette responsabilité de manière variée. Ainsi, le règlement sur les terrasses de la Ville de Genève, promulgué en 2006 et actuellement en cours de révision, ne fixe pas d'horaires d'ouverture, ne précise pas les obligations des exploitants par rapport au comportement de la clientèle. Il ne prévoit pas non plus de sanctions, contrairement à celui adopté par la Ville de Carouge. Ce dernier mentionne, en effet, les horaires (art. 8), charge l'exploitant de veiller au bon comportement de sa clientèle sur la terrasse (art. 9), le rend responsable de tout dommage causé par l'exploitation de la terrasse (art. 10) et prévoit des sanctions en cas d'infraction.

Cette transmission de compétence à l'échelon communal peut s'avérer problématique, notamment lorsque la commune ne précise pas les horaires. Dans ces cas, l'horaire d'exploitation de la terrasse correspond à celui de l'établissement. Ainsi, de nombreuses terrasses peuvent rester ouvertes jusqu'à 2 heures du matin, en particulier en fin de semaine. Dans ces cas, les communes risquent de devoir veiller au respect d'horaires qui dépassent le plus souvent ceux des agents de la police municipale. De plus, les petites communes n'ont pas forcément d'agents disponibles pour faire respecter les horaires de fermeture, même lorsque les établissements ferment à minuit.

6.1.5 Évolution de l'usage de l'espace public

Les statistiques des réquisitions-bruit reçues par la police indiquent que les bruits sur la voie publique constituent un motif croissant de plainte. Le bruit des établissements publics ne peut pas aisément être séparé de l'ensemble du bruit dans l'espace public. Les clients des bars et des dancings ne sont pas les seuls responsables des nuisances sonores et il n'est pas toujours possible de rattacher les fêtards bruyants à l'un ou l'autre établissement.

L'usage accru de l'espace public comme lieu de divertissement peut s'expliquer par l'insatisfaction d'une partie de la population face à l'offre d'établissements publics. Malgré une forte augmentation, l'offre nocturne genevoise ne semble pas correspondre aux attentes et aux capacités financières d'une partie de la population (Berthet et al., 2010). Sur la base d'un sondage effectué auprès de 464 noctambules fréquentant 48 lieux de divertissement nocturne, une étude engagée par la Ville de Genève soutient qu'il manque de lieux bon marché et sans sélection à l'entrée, ainsi que de réels contenus culturels. Ce décalage inciterait certains noctambules à passer leurs soirées dans l'espace public plutôt que dans les établissements (id.).

Les associations d'habitants dénoncent également l'alcoolisation de mineurs en groupe. Les nuisances sonores qui en résultent peuvent se mélanger ou se confondre avec celles des établissements. Les exploitants se plaignent d'ailleurs d'être tenus pour responsables de l'ensemble des nuisances associées à la vie nocturne.

⁴¹ Un amendement, finalement abandonné, prévoyait de donner aux communes la possibilité de traiter chaque terrasse de manière individuelle en fonction notamment de la configuration des lieux, de la proximité et du type de voisinage. Les communes auraient également été chargées de sanctionner d'éventuels troubles de l'ordre public ou violations des conditions d'exploitation.



Le niveau de bruit dans l'espace public est aussi influencé par l'accroissement du nombre de manifestations organisées dans le canton (plus de 2500 demandes au SCom par année, dont une trentaine de manifestations d'envergure).

6.1.6 Mixité des affectations urbaines

Contrairement à d'autres villes dans lesquelles les activités commerciales et de loisirs sont plus clairement séparées de l'habitat, Genève vit sous le régime de la mixité des affectations en zone urbaine. Ce principe constitue depuis plusieurs décennies une des bases de la politique d'aménagement du territoire du canton.

Le projet de plan cantonal pour 2030 (DCTI, 2011) confirme ce principe, en prônant conjointement la présence des activités économiques et le maintien, voire le développement de l'habitat au cœur de l'agglomération (fiche A06). Il reconnaît toutefois la nécessité de maîtriser les nuisances pour le voisinage.

La mixité en zone urbaine est défendue par la plupart des instances politiques et professionnelles comme favorable à l'équilibre des activités économiques (services de proximité pour les habitants et les entreprises) ainsi qu'à l'animation et aux rencontres, voire à la régulation sociale. Les instruments d'aménagement disponibles donnent une part prépondérante au logement, mais permettent la présence d'activités économiques diverses. Les conditions concrètes de la compatibilité entre habitat et activités commerciales ne sont pas réglées au niveau de l'aménagement du territoire. Il n'est ainsi pas possible d'éviter la concentration excessive d'établissements publics ou la substitution de petits commerces par des établissements publics (ou de ceux-ci par des commerces).

Même si certains quartiers sont particulièrement bien dotés en établissements publics, il n'existe pas, à Genève, de zones spécifiquement dédiées aux activités nocturnes. Dans les faits, la grande majorité des établissements publics est située dans des zones également dévolues à l'habitat. Cinq secteurs du centre de l'agglomération concentrent la plupart des établissements publics du canton : Pâquis, Eaux-Vives, Plainpalais, Vieille-Ville et Carouge. Le quartier des Pâquis, un quartier à forte densité de population, compte à lui seul plus de 500 établissements publics.

6.2 Réponse cantonale au problème du bruit des établissements publics

6.2.1 Cadre juridique

Du point de vue juridique, la problématique du bruit des établissements publics est à l'intersection entre le droit de l'environnement (régulation des nuisances liées à l'exploitation des établissements) et le droit de police (régulation des comportements).

Au sens de la LPE, les établissements publics sont considérés comme des installations, et les nuisances sonores causées par leur exploitation sont soumises à la LPE. La jurisprudence précise que l'ensemble des bruits liés à l'exploitation normale d'une installation doit être pris en compte, y compris les bruits générés par la clientèle. Dans la mesure où le Conseil fédéral n'a pas défini de valeurs limites d'exposition pour les établissements publics, les services accordant les autorisations doivent évaluer eux-mêmes les immissions de bruit en fonction des critères légaux relatifs à ces valeurs (art. 40 al. 3 OPB)⁴². Dans ce cadre, ces services peuvent se référer à la **directive concernant la détermination et l'évaluation des nuisances sonores liées à l'exploitation des établissements publics (DEP)**⁴³. Les valeurs limites fixées par cette directive sont plus sévères que celles concernant les autres activités commerciales (annexe 6

⁴² ATF 130 II 32, 35 s.

⁴³ ATF 137 II 30, 36.



OPB). En outre, cette directive prescrit des méthodes d'appréciation des bruits de comportement non mesurables par sonomètre⁴⁴.

L'**ordonnance son et laser (OSLa)** fixe des limites au volume des musiques électroniquement amplifiées pour les concerts et les discothèques. Elle précise que le niveau sonore instantané ne doit jamais dépasser 125 dB(A), tandis qu'elle définit trois valeurs limites de niveau sonore par heure entre 93 et 100 dB(A).

Le **règlement sur la tranquillité publique (RTP)** permet de traiter les bruits de comportement non liés à une exploitation normale de l'installation.

La **loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (LRDBH)** lie l'autorisation d'exploiter un établissement public au respect de la tranquillité publique et du voisinage. D'une part, l'autorisation d'exploiter n'est pas délivrée si, manifestement, la construction, l'aménagement et l'implantation des locaux de l'établissement sont susceptibles d'entraîner des troubles de l'ordre public (art. 6 al. 1 let. a). D'autre part, les établissements « dont l'exploitation perturbe ou menace gravement l'ordre public, notamment la sécurité, la moralité et la tranquillité publiques » peuvent être fermés pour une durée maximale de 4 mois (art. 69 al. 2). La menace à la tranquillité publique doit cependant être concrète (art. 6 al. 1).

Le **règlement cantonal sur la protection contre le bruit et les vibrations (RPBV)** précise les missions de la commission de suivi et de coordination relative aux établissements publics (cf. point 6.2.3).

6.2.2 Vue d'ensemble des acteurs

Le dispositif genevois de gestion des établissements implique de nombreux acteurs appartenant à plusieurs départements ainsi qu'aux administrations communales. Seuls les acteurs et les activités en lien avec la protection contre les nuisances sonores des établissements publics sont décrits et analysés dans la présente évaluation. Le détail de leurs missions figure en annexe 10.6.

Le dispositif cantonal a subi d'importants changements (cf. 6.2.4). Il reste néanmoins très complexe. De nombreux acteurs se référant à des cadres réglementaires différents doivent collaborer de manière bilatérale ou au sein de trois instances de coordination (cf. 6.2.3). Les collaborations concernent essentiellement trois processus : les autorisations de construire, les autorisations d'exploiter et le traitement des plaintes.

La **DAC** (ex DCTI) détermine si un établissement peut s'installer dans un endroit donné, ainsi que les modalités de cette installation. En ce qui concerne les aspects liés au bruit, elle s'appuie sur les préavis du SPBR.

Le **SPBR** (ex-DSPE), service-expert de l'administration, est en charge de tous les aspects techniques. Il est le seul service habilité à procéder à des mesurages des niveaux de bruit afin de vérifier si les valeurs limites de la DEP sont respectées. Il a repris, fin 2011, les missions du service de l'environnement des entreprises (**SEN**) concernant la définition des conditions d'exploitation des établissements publics.

Le **SCom** (DARES) est en charge de l'application de la LRDBH. Il délivre les autorisations d'exploiter et est chargé de taxer et de contrôler les établissements publics. Il est également responsable de l'application des sanctions prévues par la LRDBH.

La **gendarmerie** a une fonction de prévention des nuisances, notamment à travers l'activité des « îlotiers LRDBH » spécialisés dans la problématique des établissements publics. Ces policiers prennent contact avec les exploitants et les riverains pour assurer un dialogue. Ce rôle préventif se manifeste également à travers des patrouilles. La police peut prononcer des sanctions vis-à-

⁴⁴ Les détails concernant la classification des types de bruit et valeurs limites sont disponibles en annexe 10.5. Le texte de la directive est disponible à l'adresse suivante : http://www.cerclebruit.ch/cerclebruit/publikat/gastrolaerm/directive_etablisements_publics_032007.pdf

vis des exploitants, voire de la clientèle. La dissolution de la brigade antibruit⁴⁵ et la réduction du nombre de gendarmes affectés au contrôle des nuisances sonores a diminué la capacité d'action de la gendarmerie dans ce domaine. La brigade transports et environnement (BTE) a cependant conservé un rôle d'autorité de sanction dans les cas d'infraction à l'ordonnance son et laser (OSLa).

Les différentes **polices municipales** sont habilitées à faire respecter la LRDBH et le RTP. La loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes (LAPM) confie, entre autres, aux APM la mission de lutter contre le bruit (art. 5, al. 2) et leur donne la compétence de sanctionner « *les infractions qu'ils constatent lorsqu'elles relèvent de leurs compétences* » (art. 5, al. 4). Toutefois, la plupart des réquisitions sont encore adressées à la gendarmerie. Les horaires des agents de police municipale (APM) de la Ville de Genève s'étendent de 6h à minuit. Cet horaire peut être étendu à 1h ou 2h en cas de manifestations spéciales. Les autres polices municipales ont des horaires similaires ou plus réduits, exception faite de la ville de Carouge qui a partiellement remédié à cette lacune. Depuis mars 2012, ses APM travaillent toute la nuit le vendredi et le samedi. En règle générale, les APM ne sont donc pas disponibles pour répondre à une partie importante des plaintes liées au bruit nocturne.

6.2.3 Instances de coordination

Trois organes de coordination gèrent les questions liées aux établissements publics et en particulier les plaintes qu'ils génèrent. Cette démultiplication souligne la complexité de la problématique. Le tableau 10 précise les membres et les missions de ces instances.

Tableau 10 : Instances de collaboration et missions

Instance	Membres	Origine et missions
Commission de suivi et de coordination relative aux établissements publics	SPBR SCom Gendarmerie DAC (ex-)SEN ScanE Service de la sécurité civile	Mise en place par le RPBV Présidée par le directeur du SPBR, précédemment par la DAC Coordination des décisions des autorités en matière d' autorisations de construire, d'aménager, d'exploiter et de diffuser de la musique dans des établissements nouveaux (art. 7 al. 2 let. a RPBV) Coordination des décisions des autorités en matière de traitement des plaintes et l'exécution des mesures d'assainissement du bruit et des vibrations (art. 7 al. 2 let. b RPBV)
Plateforme de suivi des plaintes	SCom SPBR Gendarmerie APM	Mise en place par le SCom pour optimiser le suivi des plaintes Réponse rapide aux plaignants Convocation des services concernés et des parties prenantes (exploitants et plaignants) Détermination des actions à entreprendre par les différents services
Groupe stratégique	SCom SPBR Gendarmerie	Mis en place à l'initiative du SPBR Regroupe les directeurs du SPBR et du SCom et un commandant de la gendarmerie Développement d'une vision stratégique des établissements à problème et des quartiers à risque Fixation des modalités de coordination entre les services concernés

(Source : CEPP)

La commission de suivi et de coordination relative aux établissements publics a été instaurée par le RPBV en 2003. Elle gère tous les aspects de coordination interdépartementale concernant la mise en œuvre de la LRDBH. Elle se réunit environ une fois par mois. Outre la gestion des plaintes liées au bruit, elle traite aussi des établissements exploités sans autorisation ainsi que des problèmes d'hygiène ou de sécurité. Il s'agit non seulement de détecter les problèmes, mais aussi de proposer des solutions en concertation avec l'ensemble des services concernés. La lecture de ses procès-verbaux indique qu'elle réfléchit également

⁴⁵ Voir le rapport du Conseil d'Etat (M 1719B) pour un historique de l'évolution de la brigade antibruit.



aux aspects généraux de la question des établissements publics. Elle a ainsi envisagé, sans la finaliser, la production d'une brochure destinée aux exploitants.

La commission consacre cependant la majeure partie de ses séances à la gestion et au suivi des plaintes. Ce suivi concerne 20 à 30 établissements par année. Le rappel de la situation de chacun de ces établissements permet de coordonner l'action des différents services impliqués (cf. annexe 10.6), en particulier lorsque les sources de bruit sont multiples (musique, clientèle, appareils). Dans ces cas, les processus peuvent se révéler particulièrement longs (plus d'une année dans plusieurs situations). Les plaintes doivent d'abord être instruites et les exploitants disposent ensuite d'un droit de réponse et, le cas échéant, de délais pour se conformer aux décisions des services concernés, contre lesquelles ils peuvent recourir.

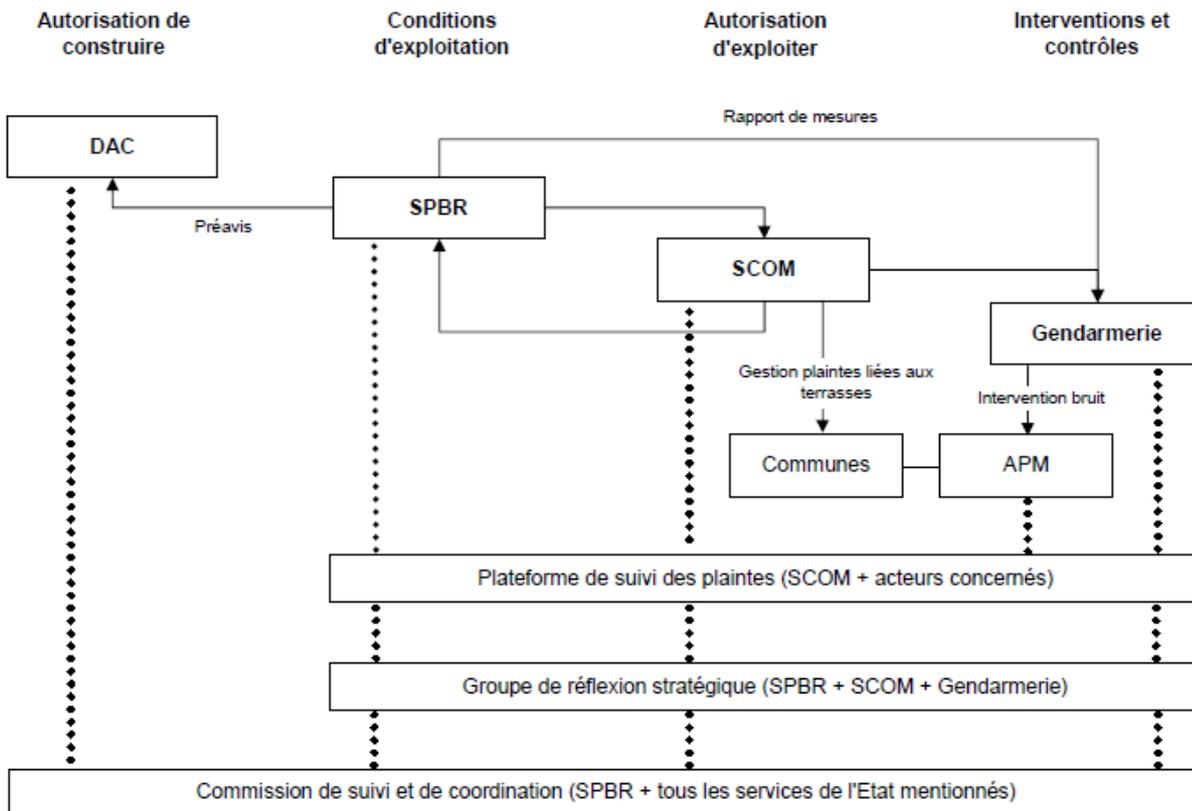
La plateforme de suivi des plaintes est un organe de coordination ad hoc. Il a été mis sur pied en septembre 2008 par le SCom de son propre chef. Selon les représentants de ce service, il s'agissait d'améliorer la qualité des services rendus aux plaignants et de permettre une coordination plus systématique entre les services impliqués et avec les communes. Le principe de cette instance consiste à réunir les plaignants, les exploitants mis en cause et les acteurs administratifs concernés (selon les cas SPBR, SEN, îlotiers, APM et gestionnaire du domaine public de la commune concernée, en charge des terrasses). En 2011, plus de 120 plaintes ont été traitées. Comme chaque plainte nécessite en moyenne deux séances, les réunions de cette instance sont très fréquentes (cf. 6.3.3).

Le groupe stratégique a pour but de discuter des orientations stratégiques de la gestion du bruit des établissements publics et des manifestations publiques de loisirs. Il s'est réuni à cinq reprises entre sa création (2010) et janvier 2012. Il ne traite pas de plaintes spécifiques mais vise à améliorer la collaboration entre les trois acteurs (SPBR, SCom, gendarmerie) situés au cœur du dispositif cantonal et à définir des stratégies adaptées pour gérer les situations spécifiques des quartiers et zones les plus concernés. Ce groupe a été chargé fin 2011 par la commission cantonale de protection contre le bruit de réaliser un état des lieux concernant le bruit des établissements publics, sur mandat de la commission cantonale de lutte contre le bruit.

En plus de ces trois groupes, la commission cantonale de protection contre le bruit (cf. 4.3.2) peut également être habilitée à se prononcer sur les grandes orientations de la gestion du bruit des établissements publics.

La figure 7 résume le dispositif mis en place ainsi que les relations entre les acteurs et leur rôle dans les différentes procédures.

Figure 7 : Dispositif de gestion des établissements publics



(Source : CEPP)

6.2.4 Un dispositif de gestion des établissements publics en transition

Ce dispositif cantonal de gestion des établissements publics est en transition. De nombreux changements ont eu lieu, sont en cours ou sont prévus prochainement. La CEPP a donc dû mener son évaluation dans un contexte mouvant. Les principales évolutions ainsi que leur influence potentielle sur le dispositif sont décrites ci-dessous :

- Au moment des entretiens menés par la CEPP, le SCom révisait l'ensemble de ses processus et procédures afin de corriger les problèmes constatés par la Cour des comptes⁴⁶. Un des objectifs de cette révision est de remettre la mission de contrôle du commerce au centre de ses activités. La réforme vise également à améliorer le suivi des dossiers et à disposer de statistiques fiables à travers l'acquisition d'un nouvel outil informatique (dès 2014). Le SCom s'est doté d'un secteur juridique pour optimiser l'application des sanctions. Il a également mis en place une plateforme de gestion des plaintes. Selon les acteurs concernés, ces efforts portent déjà leurs fruits avec notamment une réactivité accrue dans le traitement des plaintes.
- Depuis le 1^{er} octobre 2011, le SPBR a repris l'ensemble des missions du Service de l'environnement des entreprises (SEN) dans le domaine des établissements publics. Il lui incombe donc de définir les conditions d'exploitation de ces derniers selon l'OPB et la DEP ainsi que de traiter les plaintes relatives aux nuisances « techniques » (ventilation, sonorisation). Ce transfert implique un renforcement du rôle et des prérogatives du SPBR. Le RPBV va être adapté en fonction de cette réforme. Il sera adopté durant le deuxième semestre 2012.

⁴⁶ L'audit de la Cour des Comptes avait notamment révélé que plus de 200 plaintes ayant occasionné des rapports de la gendarmerie avaient été classées sans suite en septembre 2008 (CdC, 2010).



- Une modification de la LRDBH, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2011, a clarifié le rôle des communes concernant la gestion des terrasses. Ces dernières sont maintenant sous la responsabilité des communes. Enfin, une refonte complète de la LRDBH est prévue pour fin 2013.

6.3 Autorisations et procédures

6.3.1 Autorisations de construire

La LRDBH précise qu'un établissement ne doit pas être susceptible de troubler l'ordre et la tranquillité publics en raison de sa construction, son aménagement ou son implantation. La direction des autorisations de construire (**DAC**) est chargée de vérifier que les normes applicables sont respectées. Elle peut intervenir dans quatre cas de figure : (1) lors de la construction d'un nouvel établissement, (2) en cas de réaffectation d'un local pour en faire un établissement, (3) en cas de transformation importante dans un établissement existant ou (4) d'un changement de type de patente.

Le dossier reçu par la DAC est ensuite envoyé au **SPBR** (précédemment au SEN) qui a pour mission de vérifier que le local peut accueillir le type d'établissement prévu en contrôlant le respect de la norme SIA 181 et en vérifiant si le local a déjà généré des plaintes liées au bruit. Sur la base de son analyse, le SPBR établit un préavis. Il peut notamment demander des aménagements (isolation phonique, création d'un sas à l'entrée, modification de l'installation de sonorisation) ou une étude acoustique complète.

En matière de bruit, les préavis et la décision sont uniquement basés sur des **normes techniques**. Tous les acteurs administratifs rencontrés ont souligné que les bases légales disponibles ne permettent pas de refuser un établissement en arguant du bruit potentiel de la clientèle. Lorsqu'un établissement présente toutes les garanties requises concernant le respect des normes, l'administration n'a donc pas de moyens d'empêcher son aménagement ou sa construction, même s'il se trouve dans une zone présentant une forte densité d'établissements et/ou de population. Toutefois des possibilités légales semblent exister. Ainsi, le Tribunal administratif est revenu sur des autorisations accordées dans le cas d'une discothèque implantée dans une zone résidentielle (A/995/2003-TPE) en arguant du principe d'intervention préventive contenu dans la LPE.

La DAC ne vérifie pas le respect des exigences spécifiées dans l'autorisation. Aucune **inspection** systématique n'est prévue avant l'ouverture de l'établissement, sauf pour les établissements prévoyant de la musique forte (en particulier les discothèques). Toutefois, des contrôles peuvent être ordonnés si l'établissement fait une demande d'animation musicale (cf. 6.3.2).

6.3.2 Autorisations d'exploiter

L'autorisation d'exploiter est délivrée par le **SCom** (art. 4 al. 1 LRDBH ; art.1 al. 2 RRDBH). Elle précise notamment le type de patente, les horaires, la possibilité de procéder à des animations musicales, le nombre maximal de clients autorisés. En matière de bruit, les aspects importants relèvent des types de patentes accordées, des autorisations d'extension d'horaire, des autorisations d'animation musicale. Les autorisations concernant les terrasses sont également importantes, mais elles ne sont pas gérées par le SCom.

Les **horaires** des différents types d'établissement sont fixés à l'art. 18 LRDBH. Ils varient selon les types de patentes. Les dancings et cabarets peuvent être ouverts jusqu'à 5h. Les cafés-restaurants peuvent être ouverts de 4h à 24h. Sur demande de l'exploitant, ces horaires peuvent être étendus jusqu'à 2h le vendredi et le samedi et jusqu'à 1h les autres soirs. Les établissements offrant un service de restauration chaude jusqu'à 1h30 peuvent demander une

prolongation d'horaire jusqu'à 2h durant toute la semaine. Ces prolongations d'horaire peuvent être annuelles, trimestrielles, mensuelles ou ponctuelles.

Depuis 2008, le SCom a entrepris une large opération de révision des autorisations accordées aux établissements notamment en matière d'extension d'horaires et d'animation musicale. Les contrôles préalables à l'octroi des autorisations d'animation musicale ont été renforcés. Le SCom consulte la gendarmerie et ses propres dossiers pour savoir si l'établissement a fait l'objet de plaintes ou a causé des problèmes durant l'année écoulée. Si tel est le cas, l'autorisation peut être refusée. Le SCom a également réduit le nombre d'autorisations annuelles au profit d'autorisations ponctuelles (cf. tableau 11). Ces dernières permettent une meilleure maîtrise de la part de l'administration qui peut refuser de les renouveler en cas de problème.

Tableau 11 : Évolution du nombre d'autorisations musicales 2009-2011

	2009	2010	2011
Autorisations annuelles	102	30	30
Autorisations ponctuelles	1112	893	1600*

*extrapolation à partir des données des 9 premiers mois de l'année

(Source : données SCom)

Les autorisations d'**animation musicale** sont accordées par le SCom, mais leur contenu est en règle générale défini par le SPBR (précédemment par le SEN) pour tout nouvel établissement. Ce dernier est chargé de définir le volume maximal en dB(A) selon la nature du bâtiment. Pour les demandes d'autorisation annuelle, le SPBR demande une étude acoustique afin de déterminer précisément le niveau sonore maximal. La pose d'un limiteur – appareil limitant le niveau maximal d'émission et de mesurer les niveaux sonores de diffusion – permet de contrôler le respect des exigences spécifiées dans l'autorisation. Cette pratique tend à se généraliser, bien que la procédure ne soit pas encore entièrement au point⁴⁷.

L'autorisation d'exploiter une **terrasse** est délivrée par la commune pour les terrasses situées sur leur domaine public, et par l'État pour celles situées sur le domaine public cantonal (le long des routes cantonales, quelques terrasses au bord du lac)⁴⁸.

Le **contrôle** du respect des autorisations d'exploiter (horaires, animations musicales, exploitation conforme à la catégorie de l'établissement) est assuré par le secteur inspectariat du SCom. La gendarmerie et les polices municipales sont également habilitées à effectuer ce type de contrôle. En cas d'infractions, elles doivent dénoncer les cas au SCom qui veillera à la mise en conformité.

En cas de **changement d'exploitant**, le Scom est le seul service concerné. Le SPBR (précédemment le SEN) qui a défini les conditions d'exploitation n'est pas informé.

6.3.3 Gestion des plaintes

Les plaintes peuvent être adressées au SPBR (précédemment au SEN), au SCom, à la DAC, à la gendarmerie ou aux polices municipales ou encore être directement envoyées aux autorités politiques.

⁴⁷ L'absence tant d'un cadre réglementaire spécifiant les conditions d'utilisation des limiteurs que d'un modèle standardisé pose certains problèmes de procédure. De plus, les limiteurs peuvent être « déréglés » par les exploitants. Les procès-verbaux de la commission de suivi indiquent par ailleurs que les services de l'État rencontrent de grandes difficultés à obtenir les données des limiteurs auprès des exploitants.

⁴⁸ Les terrasses sises sur le domaine privé (notamment dans des cours intérieures) doivent bénéficier de l'autorisation du propriétaire du terrain et du DCTI (art 4. al. 3 LRDBH).



La multiplicité des types de bruit, des bases légales et réglementaires, ainsi que le nombre d'acteurs impliqués rendent la gestion des plaintes particulièrement complexe.

Les types de bruit et leur traitement

Les tableaux 12 et 13 résument, pour les différents types de bruits, l'existence de valeurs limites, la base légale applicable, les mesures à disposition de l'administration, ainsi que les acteurs en charge de constater d'éventuelles infractions ainsi que les services responsables des sanctions et décisions d'assainissement.

Tableau 12 : Facteurs de bruit liés à l'exploitation de l'installation

Type de bruit	Valeurs limites	Base légale ou réglementaire	Mesures	Expertise/ constat	Application des sanctions
Bruit des installations techniques à l'extérieur (ventilation)	Oui	Annexe 6 de l'OPB	Assainissement de l'installation	SPBR	DAC SPBR
Bruit des installations techniques à l'intérieur (musique, cuisine)	Oui	Norme SIA 181	Assainissement de l'installation	SPBR	DAC SPBR
Musique à l'intérieur ressentie par les voisins	Oui	DEP	Assainissement de l'installation et/ou pose d'un limiteur	SPBR	DAC SPBR
Musique trop forte pour la clientèle	Oui	OSLa	Avertissement Amende Fermeture du local	SPBR BTE	BTE
Bruit de la clientèle à l'intérieur	Oui	DEP	Assainissement du local	SPBR	DAC SPBR SCom
Bruit de clientèle lié à l'exploitation normale de la terrasse	Oui	DEP	Amende Fermeture de la terrasse Limitation des horaires Mesures préventives	SPBR	Communes
Rangement et nettoyage de la terrasse	Non	DEP	Réduction des horaires d'ouverture de la terrasse Mesures préventives	SPBR	Communes

(Source : CEPP)

À l'exception du rangement et du nettoyage de la terrasse, tous les bruits d'exploitation décrits dans le tableau 12 peuvent être mesurés et comparés aux valeurs limites indiquées dans les différents règlements et lois. Le SPBR est donc en mesure de déterminer si une plainte liée à ce type de bruit est fondée. Sur cette base, l'administration peut décider de la nécessité de mesures de remédiation et de leur nature. L'objectivation des plaintes portant sur des bruits mesurables est techniquement aisée à mettre en œuvre. Les procédures sont claires et des appareils de mesure perfectionnés permettent de séparer les types de bruit comme le montrent les rapports du SPBR. En revanche, il n'est pas possible de séparer des bruits de nature similaire, par exemple pour déterminer les responsabilités respectives de deux établissements qui auraient des terrasses attenantes.

Tableau 13 : Facteurs de bruit liés aux comportements de la clientèle

Types de bruit	Valeurs limites	Base légale ou réglementaire	Mesures applicables	Expertise/ constat	Application des sanctions
Comportement de la clientèle sur la terrasse, devant et aux abords de l'établissement	Non	RTP	Amende	Gendarmerie APM	Gendarmerie APM
		DEP	Réduction des horaires de la terrasse Amende Mesures préventives	SPBR	Communes
		Règlements communaux	Retrait du permis d'installation de la terrasse ou réduction des horaires	Gendarmerie APM	Communes
		LRDBH	Amende Réduction des horaires de l'établissement Fermeture	Gendarmerie APM	SCom
Trouble de la tranquillité publique	Non	RTP	Amende	Gendarmerie APM	Gendarmerie APM
		LRDBH	Amende Réduction des horaires d'ouverture de l'établissement Fermeture	Gendarmerie APM	SCom

(Source : CEPP)

Le tableau 13 montre que plusieurs bases légales et réglementaires sont applicables face aux bruits de comportement. Comme l'a souligné la jurisprudence, les bruits de la clientèle liés à une exploitation normale doivent être associés à l'installation. Cependant, en l'absence de valeurs limites, il revient à l'autorité d'estimer si la nuisance contrevient ou non à la LPE et l'OPB. De plus, certains bruits de comportement sortent de l'exploitation normale et ne peuvent être traités sous l'angle du droit de l'environnement. Dans ce contexte, le droit de police (RTP) ou la LRDBH peuvent être invoqués. On remarquera que le traitement des troubles de la tranquillité publique est similaire à celui des bruits de comportement de la clientèle sur la base du RTP ou de la LRDBH.

La DEP précise les conditions dans lesquelles les bruits de comportement doivent être pris en compte : « les sources sonores pour lesquelles il n'y a pas de valeurs limites correspondent à des bruits de comportement ; dans ce cas, la gêne sera évaluée sur la base d'un constat effectué lors d'une inspection locale, en fonction de critères d'audibilité et d'émergence plutôt qu'en procédant à des mesurages de niveaux sonores qui ne sont le plus souvent pas reproductibles » (art. 4).

Processus de gestion des plaintes

Dès la réception d'une plainte, l'administration saisie met en œuvre un processus comprenant plusieurs étapes :

- 1 accuser réception de la plainte ;
- 2 déterminer la nature de la plainte (bruit lié à l'exploitation, au bâtiment ou au comportement) ;
- 3 affecter la plainte au service compétent ;
- 4 objectiver la plainte afin de déterminer si elle est fondée ;
- 5 décider des mesures nécessaires au respect de la loi ;
- 6 s'assurer de la mise en œuvre des mesures.

La détermination de la nature de la plainte permet de désigner l'acteur en charge de son suivi. Ce dernier peut ensuite examiner la validité de la plainte :



- Dans le cas de non respect des horaires ou des autorisations, elle peut s'appuyer sur le rapport d'un inspecteur du SCom. Les inspecteurs peuvent travailler de jour comme de nuit.
- Dans le cas de bruits de comportement non mesurables par sonomètre, elle doit disposer d'un rapport de police.
- Dans le cas de bruits mesurables, l'objectivation incombe au SPBR. Après discussion avec les parties (exploitants et riverains), le SPBR procède à un mesurage chez le plaignant, généralement durant le week-end. Il analyse ensuite les niveaux par rapport à la directive Cercle Bruit.

Si les valeurs limites ne sont pas dépassées, la plainte est classée, même si le plaignant ressent une gêne. L'objectif des normes légales n'est en effet pas d'instaurer le silence.

En cas de dépassement des valeurs limites (bruits mesurables), les acteurs de l'administration doivent ensuite déterminer la cause de ce dépassement. La structure du bâtiment peut être insuffisante en raison du non respect de la norme SIA 181. L'exploitant peut ne pas respecter les conditions stipulées dans l'autorisation de construire ou d'exploiter. La clientèle peut générer un fond sonore plus important que le niveau de musique autorisé. En fonction des sources de bruit, les acteurs impliqués varient. Le traitement des plaintes n'est cependant pas évident lorsque différents types de bruit sont mélangés ou lorsque les travaux d'isolation acoustique prévus dans l'autorisation d'exploiter ou de construire n'ont pas été réalisés correctement.

Fonctionnement de la plateforme de suivi de plaintes du SCom

Lorsque le SCom est en charge de la plainte et que cette dernière est recevable, le service convoque, dans le cadre de la **plateforme du suivi des plaintes**, les parties prenantes : en général, l'exploitant et/ou le propriétaire de l'établissement concerné, les plaignants et le SPBR. Si la situation le demande, l'ilotier LRDBH et/ou les policiers municipaux sont également invités. Lorsque la plainte concerne une terrasse, le service en charge du domaine public de la commune participe aussi à la séance. Si plusieurs plaintes concernent un établissement ou plusieurs établissements dans un périmètre restreint, leur gestion est regroupée.

Sur la base de l'étude approfondie du dossier, des mesures correctrices sont décidées et les différents services responsables sont chargés de veiller à leur application. Chaque plainte nécessite en moyenne deux séances. Une note de séance permet d'assurer la traçabilité des décisions. Les séances permettent également de rappeler aux exploitants les obligations qui leur sont fixées par le cadre réglementaire. Les plaintes « standard » sont habituellement traitées en deux mois. Les plaintes complexes sont souvent suivies par la commission de suivi des établissements publics.

Nombre de plaintes traitées et de sanctions prononcées par les différents acteurs

Les données concernant le nombre de plaintes, leur bien fondé, ainsi que les décisions et sanctions des autorités sont lacunaires. De plus, les services étant parfois amenés à collaborer pour gérer certaines plaintes, il est possible qu'elles soient répertoriées plusieurs fois. En l'absence d'un outil unifié de gestion, ce type de situation apparaît inévitable.

Avant d'être déchargé de cette mission, le **SEN** traitait entre 35 et 40 plaintes par année.

Le **SPBR** a ouvert 23 dossiers suite à des plaintes concernant le bruit des établissements publics en 2009 et 29 en 2010. Parmi les 29 plaintes traitées directement en 2010, 19 ont fait l'objet de mesurages et 10 ont été gérées d'une autre manière, par exemple au sein de la plateforme de suivi des plaintes du SCom. Dans les 19 cas de mesurage, 13 ont permis de constater des dépassements des valeurs limites. De par son rôle dans la plateforme du SCom, il a également été impliqué dans le traitement de 43 dossiers. En outre, le SPBR n'était pas habilité à prononcer des sanctions avant le transfert des compétences du SEN concernant les établissements publics en octobre 2011.

La **DAC** ne différencie par le traitement des établissements publics de celui des autres bâtiments dans ses statistiques portant sur le nombre de plaintes et de sanctions prononcées. Elle n'est donc pas en mesure de documenter son action en la matière.

Enfin le **SCom** ne dispose de statistiques fiables que depuis 2009. Le système de gestion et de suivi des plaintes en vigueur avant ce changement avait été jugé insuffisant par la Cour des comptes qui avait examiné les données portant sur les années 2008 et 2009 (CdC, 2010). Le tableau 14 permet de constater que tant le nombre de plaintes reçues (+44%) que le nombre d'établissements concernés (+80%) ont augmenté entre 2009 et 2011. Cette augmentation reflète selon le SCom, une plus grande efficacité dans le traitement des plaintes. Le SCom remarque aussi que, lorsque des plaintes concernant un établissement aboutissent, les riverains ont tendance à accroître leur mobilisation contre les établissements situés dans la même zone.

Tableau 14 : Nombre de plaintes traitées par le SCom

Année	Nombre de plaintes reçues	Nombre de plaintes ayant généré une séance de la plateforme de suivi	Nombre d'établissements concernés
2009	180	< 50	100
2010	230	< 100	150
2011*	260	< 120	180

*Projection sur la base des plaintes reçues jusqu'au 1er novembre 2011.

(Source : données SCom)

Le suivi des plaintes adressées au SCom permet de déterminer la suite donnée aux différentes plaintes (cf. tableau 15).

Tableau 15 : Types et nombre de réponses aux plaintes

Réponse aux plaintes	2008	2009	2010	2011*	2008-2011
Amendes	20	72	90	5	187
Restrictions d'horaires	0	0	4	0	4
Classements	16	29	9	1	55
Affaires en cours	0	4	6	56	66
Total des infractions	36	106	109	62	313

(Source : données SCom)

* Les données portant sur 2011 doivent être complétées par de nombreux dossiers qui n'ont pas encore été saisis dans la base de données des plaintes.

Les amendes représentent la sanction la plus utilisée. Elles sont pourtant jugées peu efficaces par la majorité des acteurs rencontrés (associations d'habitants, DAC, SPBR, états généraux de la nuit). En effet, une amende infligée pour dépassement de l'horaire peut être négligeable en regard de l'accroissement du chiffre d'affaires réalisé lors de ce dépassement. Les restrictions d'horaires ne sont en revanche quasiment jamais mises en œuvre, alors qu'elles sont considérées comme particulièrement dissuasives en raison de leur impact important sur le chiffre d'affaires⁴⁹.

Ces informations, bien que partielles, puisqu'elles ne comportent que les décisions prises par le SCom, indiquent un faible niveau de sévérité en cas d'infraction avérée. Les procès-verbaux de

⁴⁹ La fermeture de l'établissement joue sur les coûts fixes qui représentent les coûts qui ne varient pas en fonction de la quantité produite par l'entreprise et que l'entreprise doit supporter même lorsque son activité cesse (loyer, charges de personnel).



la commission de suivi confirme la difficulté du recours aux sanctions. Il s'avère que l'administration menace à de nombreuses reprises avant de sévir, même en cas de non respect des spécificités de l'autorisation de construire ou d'exploiter. L'application de l'autorité de l'État est insuffisante dans ce domaine. De plus, la complexité des procédures, notamment le droit pour les exploitants d'être entendus et le droit de recours, impliquent de longs délais.

Bien que le SCom puisse sanctionner un établissement sur la base du « trouble de voisinage », ce dernier ne peut pas se limiter au bruit. Dans le cas du bruit, le seul argument valide semble être le rapport du SPBR (mesures par sonomètre). Sans cela, les décisions du SCom peuvent être annulées par la Chambre administrative..

6.3.4 Positions des parties prenantes

Les acteurs rencontrés ont souligné les difficultés liées à la gestion du bruit des établissements publics. Leurs positions sont résumées ci-dessous.

La **gendarmerie** estime que les contrôles routiniers des îlotiers RDBH se déroulent dans de bonnes conditions, mais rappelle qu'en raison d'un manque d'effectifs, les demandes d'intervention pour tapage nocturne passent après celles concernant les atteintes aux personnes et aux biens et les interventions en cas d'accident. Si aucune patrouille n'est disponible, le temps d'attente peut être important et dépasser l'heure. La réactivité des forces de l'ordre a également été amoindrie par la transformation de la plupart des postes de police de quartier en antennes locales fermées durant la nuit et souvent même à partir du samedi à midi.

Le **SCom** estime devoir jouer, par défaut, un rôle important dans le dispositif alors que le bruit ne fait pas partie de ses prérogatives. Il est chargé d'appliquer la LRDBH qui ne mentionne pas explicitement la question du bruit. Il juge ne pouvoir intervenir qu'en se basant sur la notion, difficile à étayer, de trouble de voisinage (art. 22 LRDBH) ou en s'appuyant sur des rapports d'autres services. La gestion de la plateforme de suivi des plaintes demande beaucoup de ressources, a fortiori dans un contexte d'augmentation du nombre de plaintes. Le SCom estime avoir actuellement les ressources pour faire face à ses missions, mais souligne que la situation devra être réévaluée prochainement.

Le **SPBR** va devoir jouer un rôle plus actif dans la gestion des établissements publics. Il a pour cela reçu un poste en provenance du SEN. Il s'agira de déterminer si cette dotation est suffisante pour la gestion des problèmes environnementaux liés aux établissements publics, surtout si le nombre de plaintes augmente.

La **DAC**, même lorsqu'elle constate des absences d'autorisation ou des manquements concernant le suivi des spécificités des autorisations, préfère faire appel aux autres services, en particulier le SCom, pour sanctionner les contrevenants. En effet, le cadre légal auquel la DAC peut recourir n'est que peu adapté à ce type de problèmes. Il nécessite de recourir au pouvoir judiciaire.

En raison du transfert complet de la gestion des terrasses aux **communes**, il existe une inadéquation entre les horaires de la plupart des APM et ceux des terrasses.

La société des cafetiers, restaurateurs et hôteliers de Genève (**SCRHG**)⁵⁰ s'estime impuissante à résoudre les problèmes liés au bruit et déplore le fait que les activités nocturnes des établissements publics soient principalement considérées sous l'angle des nuisances produites. Ses représentants ne sont pas non plus favorables à la signature d'une charte des établissements publics (P 1767-A) et appellent plutôt à l'« éthique » personnelle des exploitants tout en déplorant le manque de professionnalisme de certains nouveaux arrivants dans la

⁵⁰ Une nouvelle association patronale, le groupement professionnel des restaurateurs et hôteliers GPRH a été créée en mai 2012. Elle comptait alors une cinquantaine de membres contre 1'300 pour la SCRHG.



profession. La SCRHG fait aussi état de difficultés pour obtenir et renouveler les baux des établissements, en particulier au centre-ville (P 1767-A).

Les **régies** déplorent la longueur de la procédure de résiliation des baux (souvent une année entière). La procédure est la suivante : enregistrement de plaintes (plusieurs en général), mise en demeure, menace de résiliation, résiliation, éventuellement contestation et engagement d'une procédure, passage devant la commission de conciliation, puis devant le tribunal des baux et loyers. De plus, les régisseurs doivent amener des preuves des dommages causés par les locataires, ce qui s'avère assez complexe lorsqu'il s'agit de bruit. Ces difficultés se retrouvent dans le traitement par les régies du bruit de voisinage.

Des **associations d'habitants** des quartiers concernés font parvenir de nombreuses pétitions aux autorités (cf. liste en annexe 10.2). Elles se plaignent avant tout du bruit de la clientèle, sur les terrasses et aux heures de fermeture. Les associations déplorent l'insuffisance des contrôles tant de la police que du SCom et estiment que le droit au sommeil des habitants est « bafoué au nom de la bonne marche de l'économie » (entretien CEPP). Aux Pâquis, les habitants se plaignent en outre de nombre de travaux et de transformations effectués, selon eux, sans autorisations. Ils déplorent également le développement de petites épiceries ouvertes durant une grande partie de la nuit. Ces commerces généreraient du bruit et vendraient souvent de l'alcool après 21 heures, alors que la loi l'interdit⁵¹.

En cas de plainte, l'ensemble de la procédure est d'un abord complexe. Les plaignants ne se rendent pas toujours compte du temps nécessaire pour instruire et traiter la plainte, ni du nombre d'acteurs à coordonner. À l'exception des habitants des Pâquis, les autres plaignants se déclarent satisfaits de l'action du SCom et de la plateforme du suivi des plaintes.

Durant les années 1990, des associations d'habitants avaient réclamé davantage d'animation dans leurs quartiers. Dans le cas des Pâquis, elles se sont par la suite plaintes que les bistrotts conviviaux qu'elles appelaient de leurs vœux aient progressivement fait place à des bars « lounge » qu'elles trouvent impersonnels, chers et peu bénéfiques au développement de la vie de quartier.

6.4 Réponses locales et associatives à Genève

6.4.1 Coordination des habitants

Les associations d'habitants des quartiers les plus touchés par la problématique sont à l'origine de la médiatisation du phénomène, notamment via le dépôt de pétitions. Les représentants de ces groupements rencontrés par la CEPP expriment leur mécontentement face à l'absence d'améliorations concrètes. Ils dénoncent notamment la faiblesse des contrôles.

Face à ces doléances, les exploitants et les acteurs publics (gendarmerie, SCom, SPBR) soulignent un abaissement du niveau de tolérance des riverains, alors que, d'après eux, les nuisances n'augmentent pas fondamentalement. Comme rappelé en introduction, la perception du bruit est à la fois objective et subjective. Cependant, la crise du logement a réduit les possibilités de déménager pour les personnes sensibles au bruit. Il devient donc plus pressant d'imaginer des réponses politiques complémentaires à l'action entreprise actuellement.

Les associations ne réclament pas forcément la fermeture pure et simple des établissements, comme ce fut longtemps le cas de certains riverains de la Place des Volontaires, où des copropriétaires semblaient avant tout soucieux de la dévalorisation de leurs biens. Elles se sont récemment ouvertes au dialogue avec les exploitants. Ainsi, en mars 2012, le centre culturel de l'Usine et ses voisins ont écrit ensemble au Conseil municipal pour lui demander notamment de financer des travaux d'insonorisation de l'établissement et réclamer l'intervention de patrouilles de modérateurs.

⁵¹ Art. 11 al. 1 LVEBA.



La mise en place de processus de dialogue entre habitants et exploitants est cependant rendue difficile du fait que les propriétaires des locaux ne sont pas les exploitants, que ces derniers changent fréquemment et, dès lors, se préoccupent peu des relations avec leurs voisins.

6.4.2 Coordination des acteurs de la vie nocturne et planification des espaces culturels

Sur l'impulsion d'acteurs associatifs et du département municipal de la culture, des « États généraux de la nuit » ont eu lieu à Genève du 1^{er} au 5 mars 2011. Cette semaine de débats et d'échanges d'idées visait à mieux cerner les problèmes liés à la vie nocturne genevoise et à proposer des solutions concrètes. C'est sur cette base qu'il a été décidé de créer un « Grand Conseil de la nuit »⁵². Cette instance réunit depuis 2011 des acteurs privés et associatifs impliqués dans la vie nocturne genevoise (bars, dancings, salles de spectacle, milieux associatifs). Elle cherche à défendre plus efficacement l'image du monde de la nuit, notamment en soulignant ses apports économiques et culturels. Ce conseil a pour ambition de devenir une force de médiation vis-à-vis de la population, de l'administration, ainsi que des forces de l'ordre en s'inspirant de modèles étrangers⁵³.

Une « plateforme de concertation sur les lieux culturels » a également été mise en place en décembre 2010 par l'État et les communes sur demande du rassemblement des artistes et acteurs culturels (RAAC). Elle a pour objectif de créer un cadre pour un dialogue suivi entre collectivités et acteurs culturels sur la question des espaces dévolus à la culture à Genève. Il s'agit de produire une vision globale, à même de nourrir les décisions politiques, et de permettre une planification des espaces culturels sur l'ensemble du territoire. Cette démarche liant animation et aménagement du territoire pourrait inspirer les acteurs en charge des établissements publics.

6.4.3 Prévention et contractualisation

Depuis la reprise par les communes de la gestion des terrasses, les horaires d'ouverture des terrasses sont, en Ville de Genève, calquées sur celles qui figurent dans les autorisations délivrées par le SCom. La Ville souhaite cependant dissocier ces conditions en faisant fermer les terrasses plus tôt. Elle ne peut cependant pas, comme l'a fait Carouge, édicter un horaire unique. Elle doit donc envisager un traitement par zone que la législation actuelle ne permet pas. L'année 2012 est considérée comme une année-test durant laquelle la Ville va observer l'organisation mise en place par les établissements.

À ce titre, les exploitants des établissements de cinq rues du centre (École de Médecine, Grand-Rue, Chaponnière, Bâle et Henri-Blanvalet) participent à une expérience pilote avec les services de la Ville. Ils s'engagent à ne plus servir les mineurs après 22 heures, organisent leur propre sécurité, dialoguent avec leurs voisins et rappellent aux consommateurs (par des affichettes et par la présence de « chuteurs ») la nécessité de tenir compte du besoin de repos des riverains. En contrepartie de leur engagement, les établissements des rues concernées pourraient bénéficier d'horaires d'ouverture plus généreux pour leurs terrasses, mais, en cas de non-respect des accords, les services de la Ville pourraient revenir sur ces autorisations à titre de sanction. La contractualisation effective de ces engagements n'était pas encore établie au moment des entretiens. La mise en œuvre de ces dispositions sur l'ensemble du territoire de la Ville était prévue pour le début de l'année 2013⁵⁴.

⁵² <http://www.grandconseildelanuit.ch/>

⁵³ Par exemple, Amsterdam dispose d'un maire de nuit chargé de faire le lien avec les autorités. Ce dernier est élu par les professionnels. L'objectif est de fédérer les « producteurs nocturnes » afin d'offrir une interface unique tant aux riverains qu'aux autorités.

⁵⁴ Interview de Pierre Maudet, alors conseiller administratif de la ville de Genève, *GHI*, 16.02.2012. Voir aussi le rapport P 1789-A.

6.5 Approche comparative

6.5.1 État de situation à Lausanne

De nombreux acteurs de la vie nocturne genevoise prennent en exemple⁵⁵ la ville de Lausanne qui comprend au Flon une zone peu habitée richement pourvue en activités commerciales et nocturnes. Cette vie nocturne génère également des problèmes et des plaintes. La Ville de Lausanne s'est cependant dotée d'un règlement précis qui détaille les conditions d'intervention de l'administration et lui permet de redéfinir les conditions d'exploitation des établissements en cas de problème. De plus, le fort degré d'organisation des exploitants a permis de créer une dynamique de coopération entre les parties prenantes.

La vie nocturne lausannoise a cependant généré un débat au niveau politique. Les critiques ont porté sur les nuisances et l'insécurité qui pouvaient être associées à l'attractivité de la ville, avec notamment l'accroissement du nombre de jeunes s'alcoolisant sur la voie publique et de nombreuses bagarres entre fêtards éméchés. L'exécutif communal a décidé d'imposer, dès le 1^{er} octobre 2011, une période, appelée « heure blanche », pendant laquelle la vente d'alcool est interdite. L'objectif est de marquer une pause entre la fermeture des établissements de nuit et l'ouverture des premiers cafés. En mai 2012, diverses rixes survenant durant cette « heure blanche » ont défrayé la chronique. Depuis, les exploitants de clubs réclament une extension des heures d'ouverture afin d'éviter les rassemblements qui ont lieu entre la fermeture des clubs et l'heure à laquelle les transports publics commencent à circuler.

6.5.2 Cadre réglementaire

Le cadre réglementaire lausannois se démarque sur plusieurs points de la situation en vigueur à Genève. La première différence se situe dans la loi cantonale. La Ville de Lausanne a obtenu, en application de la loi cantonale sur les auberges et débits de boissons (art. 6 al 1 LADB)⁵⁶, la délégation des compétences liées à la gestion des débits de boissons. La police municipale du commerce est chargée du contrôle administratif des établissements, via le bureau des établissements et commerces (qui remplit des missions comparables à celle du SCom). Il existe aussi un groupe de protection contre le bruit au sein de la police de Lausanne. Ce dernier est formé pour procéder aux contrôles et mesurages prévus par les cadres légaux municipal, cantonal et fédéral. Il ne fait appel au service cantonal de l'environnement et de l'énergie qu'en cas de dépassement des valeurs d'alarme dans le cadre des bruits d'installation.

La Ville de Lausanne s'est dotée d'un règlement communal sur les établissements⁵⁷, révisé le 17 août 2011. Dans plusieurs articles, ce règlement traite spécifiquement de la problématique de la tranquillité publique et des manières de la limiter. Les principales spécificités sont les suivantes :

- Possibilité de réduire ou de refuser l'extension des horaires pour les établissements susceptibles de provoquer des inconvénients appréciables dans les zones où l'habitat est prépondérant (art. 9 al. 1) ou pour des motifs d'ordre, de tranquillité ou de sécurité publics (art. 9 al. 1 let. b).

⁵⁵ Ces prises de positions (cf. notamment le rapport P 1758-A) sont antérieures aux débordements constatés en mai 2012 et évoqués dans le paragraphe suivant.

⁵⁶ La loi cantonale (LADB) précise encore que la définition des horaires est confiée au règlement communal de police (art. 22 al. 1) et que des conditions particulières peuvent être édictées pour protéger le voisinage de nuisances excessives (art. 53 al. 1). Elle mentionne encore que les titulaires de la licence d'exploitation doivent veiller au respect de la tranquillité publique dans l'établissement et à ses abords immédiats (art. 53 al. 2).

⁵⁷ Règlement municipal sur les établissements et les manifestations
<http://www.lausanne.ch/DataDir/LinkedDocsObjDir/3190.pdf>.



- Obligation d'exploiter portes et fenêtres fermées pour les établissements de nuit en tout temps (art. 10 al. 1) et dès 22 heures pour les établissements de jour.
- Toute demande de diffusion de musique à des niveaux supérieurs à 75 dB(A) doit faire l'objet d'un contrôle ou d'une étude acoustique préalable (art. 15 al. 3).
- Caractère inaudible à l'extérieur, y compris sur la terrasse, de la diffusion permanente de musique (art. 15. al. 5, art. 17 al. 7).
- Limitation de la gêne causée au voisinage par la terrasse, en particulier à partir de 22h (art. 17 al. 5).
- Imposition de conditions particulières ou retrait de l'autorisation, notamment si les établissements sont susceptibles de provoquer des inconvénients appréciables dans les secteurs où l'habitat est prépondérant (art. 18 al. 1 let. a).
- Possibilité d'imposer un concept de sécurité et/ou un service d'ordre à l'extérieur d'un établissement avec pour objectif d'éviter toute propagation sonore sur la voie publique (al. 1 let. a), de sensibiliser la clientèle au respect du voisinage (al. 1. let b) et de prévenir les forces de l'ordre en cas de problème (al.1 let. c).

Le tableau 16 précise les principales différences réglementaires concernant le bruit entre Lausanne et le canton de Genève.

Tableau 16 : Différences entre les cadres réglementaires du canton de Genève et de la Ville de Lausanne

Lausanne	Genève
Délégation de l'ensemble des prérogatives sur demande des communes	Délégation aux communes uniquement pour les terrasses
Réduction d'horaires possible pour les établissements susceptibles de provoquer des inconvénients appréciables dans les zones où l'habitat est prépondérant	Réduction d'horaires possible pour les établissements dont l'activité est problématique
Obligation d'exploitation portes et fenêtres fermées	Aucune spécification
Musique diffusée à l'intérieur ne doit pas être audible à l'extérieur	Aucune spécification
Définition du rôle du service d'ordre concernant le bruit et le respect du voisinage	Aucune spécification
Attention particulière concernant les terrasses à partir de 22 h.	Attention particulière concernant les terrasses à partir de 22 h (Carouge). Aucune spécification (Genève)

(Source : CEPP)

6.5.3 Partenariat et chartes

La situation lausannoise est également différente au niveau des relations entre les exploitants et les autorités. À Lausanne, la majorité des exploitants d'établissements de nuit ont signé en 2004 une charte avec les autorités communales⁵⁸. La charte fixe les obligations des exploitants et des autorités, ainsi que les principes de collaboration. Le processus de dialogue menant à la signature de cette charte a contribué à l'amélioration des relations entre les exploitants et la police municipale. De plus, les acteurs concernés sont parvenus à définir sur plan et, en accord avec les exploitants signataires, la notion d'abord immédiat de l'établissement. Les services de sécurité des établissements sont responsables d'assurer l'ordre et la tranquillité dans cette zone. Ils ont également une mission de surveillance en faveur de la police dans une zone plus

⁵⁸ Le texte de la charte est disponible à l'adresse suivante : <http://www.lausanne.ch/Tools/GetLinkedDoc.asp?File=3972.pdf&Title=Panneau+avec+les+r%E8gles+%E0+respecter>

large. Des contacts sont agendés régulièrement entre exploitants et policiers afin de maintenir cette dynamique de collaboration.

Les exploitants sont également réunis dans le « pool Lausanne la nuit », qui regroupe une quarantaine d'établissements de nuit et de bars. Cette instance permet une bonne coordination entre exploitants pour gérer d'éventuels problèmes, mais également lors des contacts avec les autorités. La coordination entre les exploitants et de collaboration avec les autorités ne garantit pas l'absence de nuisances sonores. Elle facilite en revanche la gestion et la résolution des problèmes.

6.6 Constats

6.6.1 Des évolutions mal encadrées

- Le bruit des établissements publics est en augmentation en raison de la croissance du nombre d'établissements, de celle du nombre de terrasses, ainsi que de l'entrée en vigueur de l'interdiction de fumer à l'intérieur des locaux. Ces trois évolutions majeures n'ont pas fait l'objet de mesures d'accompagnement spécifiques.
- Les effets liés à la libéralisation du secteur auraient dû être compensés par les modifications apportées à la LRDBH, mais ces dernières s'avèrent insuffisantes (cf. 6.6.4). Au bout du compte, une diminution du bien être de la population s'en est ressentie.
- Les effets en termes de bruit de l'interdiction de fumer n'ont pas été anticipés. De ce fait, deux objectifs de santé publique (interdiction de fumer et protection contre le bruit) sont incidemment entrés en conflit.
- L'augmentation du nombre de terrasses n'a pas fait l'objet de mesures spécifiques visant à minimiser les nuisances sonores potentielles. La question du bruit des terrasses n'est pas spécifiquement traitée dans la loi. La LRDBH a uniquement été modifiée pour clarifier les rôles respectifs des acteurs communaux et cantonaux. À l'heure actuelle, on constate une grande diversité des pratiques entre communes.

6.6.2 Aménagement du territoire

- Du fait de la mixité des affectations, il n'existe pas à Genève de zone spécifique liée au divertissement nocturne. L'animation se concentre dans un petit nombre de quartiers qui sont également des zones d'habitation, ce qui suscite de nombreuses plaintes.
- Cette mixité exerce cependant un effet positif sur deux versants. La présence d'établissements publics dans les zones d'habitation offre aux habitants des possibilités d'animation. Elle permet également une certaine régulation sociale, en modérant (jusqu'à un certain point) les comportements des utilisateurs au nom de la présence d'habitants aspirant au calme.
- Actuellement, la forte densité d'établissements dans certaines zones génère toutefois un potentiel élevé de conflit. Elle appelle le développement d'un traitement spécifique à chaque zone afin d'améliorer l'efficacité de l'action de l'État.

6.6.3 Approches coopératives et dialogue

- Le bruit lié au divertissement constitue un phénomène multiple. Il s'avère difficile de traiter séparément les bruits souhaités (convivialité, fêtes populaires, événements culturels) et les bruits non désirés relevant du tapage nocturne.
- Les acteurs de la nuit cherchent à promouvoir une vision plus positive de leur activité. Leur faible niveau d'organisation ne facilite cependant pas la mise en place d'une approche coopérative et concertée.



- La création du Grand Conseil de la nuit et les expériences pilotes de contractualisation menées par la Ville de Genève marquent le début d'une dynamique d'organisation des acteurs de la nuit et de collaboration entre les parties prenantes (administration, exploitants, riverains). Une telle dynamique a fait ses preuves à Lausanne.

6.6.4 Cadre légal

- La LRDBH, qui constitue le cadre légal de l'activité des établissements publics, ne traite pas directement de la question du bruit, mais de troubles de l'ordre public. Ce manque de précision ne permet pas au SCom d'intervenir directement pour régler les problèmes de bruit de voisinage et de bruit dans l'espace public.
- De même, le SPBR qui n'avait pas jusqu'à récemment de pouvoir de sanction concernant les établissements publics, ne peut pas intervenir sur les bruits de comportement en se référant à la LRDBH ou au RTP.
- La gendarmerie dispose des compétences d'intervention les plus larges, mais un seul îlotier par quartier ne suffit pas là où la concentration d'établissements publics est élevée. Pour diverses raisons (horaires, effectifs, priorités), la collaboration prévue avec les APM n'est pas optimale dans tous les quartiers.
- La fragmentation des domaines de compétences crée un contexte propice au renvoi de responsabilités entre les acteurs, chacun estimant qu'il revient à un autre d'agir. La récente réorganisation du dispositif (cf. 6.2.4) a certes contribué à une amélioration, mais il demeure un fort besoin de coordination.

6.6.5 Autorisations de construire

- L'administration dispose de certains outils pour prévenir les nuisances sonores des établissements publics telles que les exigences liées aux autorisations de construire. Il s'agit toutefois d'exigences techniques (isolation phonique, assainissement) qui concernent des bruits dits techniques (musique, ventilation). L'impact du comportement de la clientèle ne peut pas être pris en compte durant cette étape.
- Ces mesures techniques ne sont efficaces que dans le cas d'une exploitation portes et fenêtres fermées avec une clientèle à l'intérieur de l'établissement. Cette situation ne correspond pas forcément à l'usage effectif, en particulier en raison de l'interdiction de fumer et de la multiplication des terrasses qui ont accru le nombre de clients se trouvant à l'extérieur de la structure isolée phoniquement.
- En cas de plainte, le non respect avéré des exigences de l'autorisation de construire n'entraîne pas d'action immédiate en particulier de la part de la DAC. Cette dernière indique que la complexité du cadre légal nécessite qu'elle fasse appel au SCom pour gérer les plaintes liées au bâtiment et à l'autorisation de construire.

6.6.6 Autorisations d'exploiter

- Les autorités ont défini une série d'étapes qui doivent être respectées pour obtenir le droit d'ouvrir un établissement. Le suivi formel des étapes est contrôlé à travers l'analyse des dossiers de demande d'autorisation. Le contrôle de la réalisation concrète des travaux (isolation phonique) et de leur efficacité n'est cependant pas systématique. Il n'intervient le plus souvent qu'à la suite de plaintes.
- Lors d'un changement d'exploitant, la transmission des informations concernant les spécificités de l'exploitation de l'établissement n'est pas assurée. Alors que le demandeur d'une nouvelle patente bénéficie du suivi et des conseils de l'administration par l'intermédiaire du SPBR (ex-SEN), l'exploitant qui reprend un établissement disposant déjà d'une patente n'entre en contact qu'avec le SCom. En raison du fort taux de rotation des



exploitants, l'insuffisance de l'instruction des autorisations d'exploitation peut se traduire par un manque de responsabilisation et de vigilance de l'exploitant.

6.6.7 Gestion des plaintes et mesures prises

- Les riverains ne disposent pas d'un niveau d'information suffisant pour savoir à quel service adresser leurs plaintes.
- Les services concernés ont fait part de leur difficulté à répondre aux plaintes des riverains liées au bruit nocturne (gendarmerie) ainsi que de leur crainte quant à l'augmentation des ressources à consacrer au suivi des plaintes des établissements publics (SPBR et SCom).
- Les enquêtes auprès de la population et les statistiques des réquisitions de la police permettent d'évaluer l'ampleur du problème. Cependant, le faible développement de l'appareil statistique des autres services concernés ne permet pas de juger de son évolution. Le manque d'information empêche également de porter un jugement sur l'efficacité et l'efficience du travail de l'administration. Il n'est pas possible de déterminer le nombre de plaintes traitées par l'ensemble des acteurs impliqués, leur nature, leur bien-fondé, leur taux de résolution, ainsi que les mesures et/ou sanctions prises.
- Les éléments disponibles confirment la sous-utilisation des possibilités d'ordonner la fermeture administrative des établissements contrevenant à la réglementation, alors que cette mesure est reconnue comme la plus efficace.
- Les amendes sont réputées peu efficaces. Leur montant peut en effet être rapidement compensé par la hausse du chiffre d'affaires réalisé en cas d'ouverture prolongée ou d'exploitation d'une terrasse non-autorisée.

6.6.8 Organes de coordination

- La coexistence de trois instances de coordination révèle les difficultés que suscite le traitement des différentes formes de bruit liées aux établissements publics.
- La commission de suivi et de coordination des établissements publics n'a pas de pouvoir décisionnel. Elle suit en outre des dossiers complexes dont le rythme d'évolution est lent.
- La plateforme de suivi des plaintes instaurée par le SCom permet de coordonner les acteurs impliqués tout en respectant le droit des parties à être entendues. Elle gère un nombre de plaintes supérieur et agit de manière plus rapide. Par contraste avec la commission précédemment citée, elle traite de dossiers relativement simples.
- L'existence du groupe stratégique a été récemment reconnue par la commission cantonale de protection contre le bruit. Les frontières de son action restent en revanche à définir. Doit-il par exemple se limiter au bruit des établissements publics stricto sensu ou prendre en compte l'ensemble des bruits dans l'espace public ?



7 Bruit de voisinage

Synthèse du chapitre

Le bruit de voisinage constitue un domaine dans lequel l'intervention publique est limitée, parce qu'il est produit et ressenti dans l'espace privé. Les conflits de voisinage sont censés se régler entre les personnes concernées, avec éventuellement la médiation d'un tiers. On constate que de nombreux habitants font appel à la police qui n'est pas toujours en mesure de répondre faute de disponibilité. De leur côté, les régies, contre lesquelles les locataires peuvent légalement se retourner, sont peu enclines à agir rapidement et de façon efficace pour limiter le bruit.

L'intervention d'autres acteurs plus proches de la population (correspondants de nuit, médiateurs, concierges) semble produire de meilleurs résultats, mais il ne s'agit, pour l'instant, que d'expériences limitées.

En ce qui concerne le droit de l'environnement, l'obligation d'insonoriser ne concerne que les bâtiments construits après 1985. Elle ne s'applique donc pas à la grande majorité du parc immobilier genevois qui date d'avant l'entrée en vigueur de l'OPB.

De plus, malgré le fait que les bruits de voisinage sont majoritairement liés à des comportements, il existe relativement peu d'actions de communication et de prévention à même d'agir sur ces comportements. Les campagnes de sensibilisation régulièrement engagées semblent insuffisantes.

7.1 Introduction

7.1.1 Définition et particularités du bruit de voisinage

Dans ce chapitre, la CEPP a choisi de limiter la définition du bruit de voisinage au bruit entre voisins en laissant de côté la question du bruit dans l'espace public ressenti sur le lieu d'habitation. En effet, le chapitre consacré au bruit des établissements publics a permis de traiter les principaux aspects de cette problématique. L'analyse portera donc sur le bruit dans l'espace privé, un phénomène qui ne peut, à lui seul, faire l'objet d'une politique publique, mais qui s'avère étroitement lié à d'autres politiques (logement, action sociale, sécurité, cohésion sociale).

Selon les sondages réalisés en 2008 et en 2010, ce type de bruit constitue la principale nuisance sonore perçue par la population du canton (MIS Trend, 2010). Une évaluation objective du nombre de personnes touchées s'avère cependant difficile : d'une part, toutes les situations problématiques ne font pas l'objet d'une plainte⁵⁹ et, d'autre part, ces plaintes sont adressées à différentes instances (régies, gendarmerie, polices municipales, SPBR) qui, à l'exception de la gendarmerie, ne tiennent pas de statistiques.

La problématique du bruit de voisinage comporte des similitudes et des particularités par rapport aux autres formes de bruit traitées dans cette évaluation. Les similitudes suivantes peuvent être mises en évidence :

- Le cadre légal et les interventions qui en découlent sont fondés sur une distinction entre les bruits liés à des installations au sens de la LPE (ici les bâtiments d'habitation) et les bruits de comportement.

⁵⁹ Les plaintes pour bruit représentent pourtant l'indicateur principal des nuisances liées au bruit de voisinage.



- Les missions et les actions accomplies par les instances de l'État relèvent de la prévention du bruit, des autorisations de construire, de l'assainissement des installations, ainsi que de la répression des infractions.
- On retrouve, avec une intensité d'engagement variable, certains acteurs étatiques dont le rôle est transversal : le SPBR et la police (gendarmerie et polices municipales).
- Les réponses politiques à la problématique du bruit de voisinage impliquent une répartition des tâches entre État et communes, ainsi que la nécessité de coordonner les actions d'entités diverses.
- Ces réponses sont déclenchées soit dans le cadre d'une demande d'autorisation de travaux (construction, rénovation), soit par une plainte.

Des particularités par rapport aux autres formes de bruit sont à souligner :

- Il n'existe pas de valeurs limites fixant des seuils d'intervention (à l'exception de celles contenues dans la norme architecturale SIA 181, qui ne concerne qu'une faible partie des bruits de voisinage). C'est donc sur la base des usages qu'il s'agit de différencier le bruit excessif du bruit admissible.
- Le bruit en question est émis et reçu dans l'espace privé. Cette forte dimension privée implique un rôle accru des acteurs privés (régies, propriétaires et locataires).
- Davantage encore que dans le cas des établissements publics, la résolution des problèmes de bruit de voisinage fait appel à des solutions individualisées, qui peuvent être recherchées à travers la gestion des conflits, le dialogue et la négociation.
- Les interventions en cas de bruit de voisinage contribuent à révéler des problématiques psychosociales (violences domestiques, troubles psychiatriques, détresse) qui nécessitent l'intervention du réseau médico-social.

7.1.2 Situation à Genève

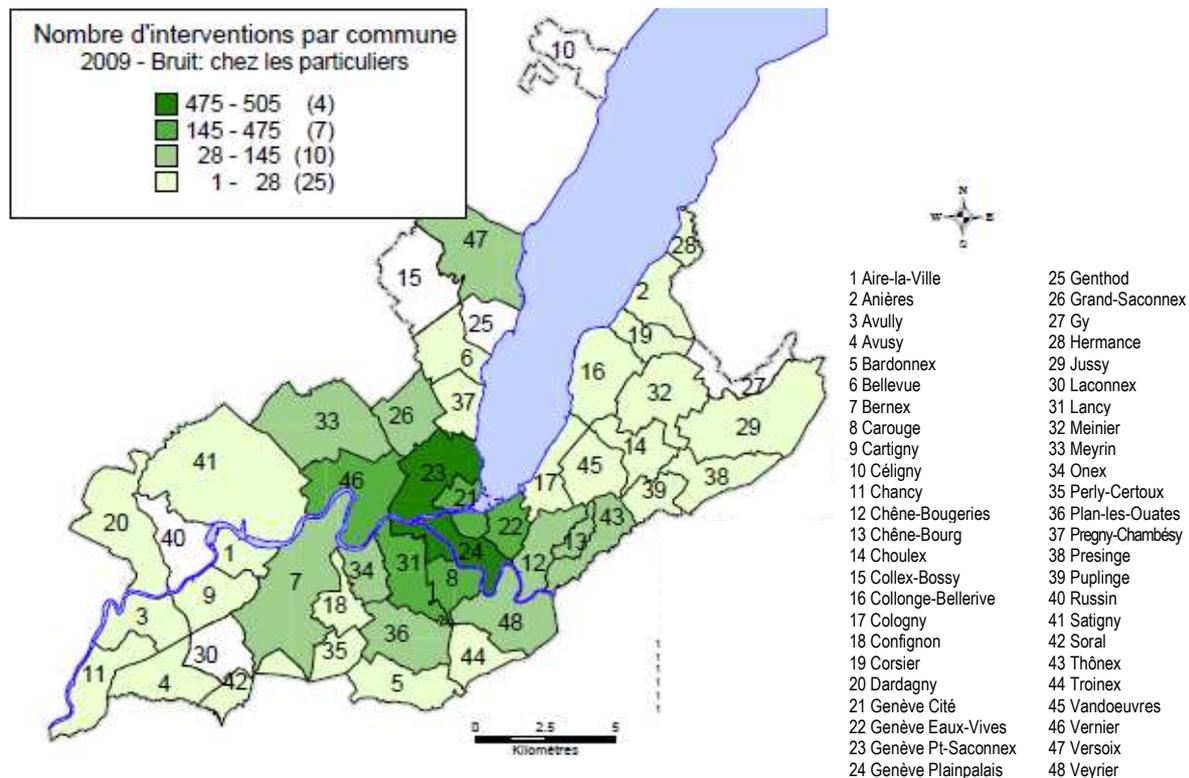
Selon l'enquête suisse sur la santé de 2007, 33% des habitants du canton estiment être exposés fréquemment ou régulièrement à des nuisances dues à des personnes ne faisant pas partie de leur ménage. Cette part s'avère largement supérieure à la moyenne suisse qui est d'environ 18 % (OFS, 2010).

Le bruit de voisinage représente le motif de 50% des réquisitions pour bruit reçues par la police, soit plus de 3000 appels par an⁶⁰. Les statistiques de la police indiquent que les zones urbaines sont plus touchées par cette problématique tant en valeur absolue que proportionnellement à la population. On constate sur la figure 8 que la majorité des interventions concernent les communes dans lesquelles l'habitat collectif est prépondérant. En rapportant le nombre d'interventions à la population, on remarque que les secteurs qui concentrent le plus d'interventions sont Chêne-Bourg, Genève Cité, Genève Plainpalais, Carouge, Genève Eaux-Vives et Chêne-Bougeries⁶¹.

⁶⁰ Données fournies à la CEPP par le service d'études stratégiques de la police genevoise.

⁶¹ Le fait que les nuisances soient prédominantes dans les zones d'habitat collectif ne signifie pas que ces dernières soient inexistantes en zone de villas. En raison de la limitation de ses ressources, la commission ne traitera que marginalement de cette question.

Figure 8 : Interventions de la police chez les particuliers en raison du bruit (2009)



(Source : données du service d'études stratégiques, 2010)

7.2 Cadre réglementaire

7.2.1 Niveau fédéral

La thématique du bruit de voisinage est régie par deux types de réglementation, dont l'application dépend du rapport juridique liant les parties en conflit. En cas de conflit entre propriétaires, ce sont les règles du **Code civil** (CC) qui s'appliquent selon lesquelles chaque propriétaire foncier est tenu d'utiliser son bien de manière à ce qu'il n'occasionne pas d'effets dommageables excessifs pour ses voisins (art. 684 CC). En revanche, si les parties en conflit sont des locataires, leur litige relève du droit du bail qui est régi par le **Code des obligations** (CO). Le bruit est alors considéré comme un défaut de la chose louée.

Le Code des obligations exige des locataires qu'ils fassent preuve d'égards envers les personnes habitant l'immeuble et les autres voisins. Il autorise le bailleur à résilier le bail des locataires qui, en dépit d'un avertissement écrit, persévéraient à manquer d'égards envers leurs voisins (art. 257f). En cas de défaut de l'appartement, tel qu'une insonorisation insuffisante par rapport aux normes légales, le locataire peut exiger du bailleur des travaux ou des compensations financières (art. 259a). Il est, en outre, autorisé à consigner le loyer si aucune action n'est entreprise dans un délai raisonnable (art. 259g).

Au sujet de l'isolation acoustique, l'**OPB** mentionne que les bruits « réguliers, prévisibles et inévitables » doivent faire l'objet de mesures d'isolation (art. 32). La LPE distingue les nouvelles installations, autorisées après son entrée en vigueur, des anciennes installations. L'obligation d'isolation phonique à titre préventif concerne donc les bâtiments construits ou rénovés de



manière significative après le 1^{er} janvier 1985. C'est alors la **norme SIA 181**⁶² qui s'applique. Cette norme définit les critères minimaux à respecter en termes d'isolation phonique des bâtiments (murs, plafonds, sols) afin de limiter les nuisances sonores internes et externes. On notera que 78,5% des logements genevois, et même 85% en Ville de Genève, datent d'avant 1986 (OCSTAT, 2012b) et ne sont donc pas concernés par cette obligation. L'action visant les anciennes installations relève de l'assainissement.

7.2.2 Niveau cantonal

Le **règlement sur la tranquillité publique** (RTP) porte tant sur le bruit dans l'espace public que sur le bruit entre voisins. Il prescrit que « *tout excès de bruit de nature à troubler la tranquillité publique est interdit* » (art. 1 al. 1) et que « *de nuit, chacun doit s'abstenir de provoquer des bruits pouvant troubler le repos des habitants* » (art. 1 al. 2). Il réglemente aussi l'usage des tondeuses à gazon et des souffleuses à feuilles et prévoit des amendes pour les contrevenants.

Pour les litiges relevant de la compétence du Tribunal des baux et loyers, il existe une instance spécifique : la **commission de conciliation en matière de baux et loyers**. Elle fait office d'organe de conciliation volontaire et, si les deux parties le demandent, elle peut s'ériger en tribunal arbitral (art. 2 de la loi organisant la commission de conciliation en matière de baux et loyers). Cette procédure de conciliation est gratuite, facultative et confidentielle. Les parties sont également informées dans ce cas de la possibilité de recourir à la médiation.

7.2.3 Usages locatifs, conditions générales et règlements d'immeuble

Dans les cantons romands (Vaud, Genève, Fribourg, Neuchâtel, Jura et les régions francophones du Valais), le bail à loyer tel que régi par le Code des obligations (art. 253 à 274) est complété par le contrat-cadre romand de baux à loyer, dont on remarque qu'il ne mentionne pas la question du bruit. Ce contrat-cadre est, à son tour, complété, dans chaque canton, par des conditions générales qui rappellent les règles de vie à respecter dans un immeuble.

Ainsi, l'Union suisse des professionnels de l'immobilier de Genève (USPI-Genève) édite des «conditions générales et usages locatifs» qui sont joints à la très grande majorité des baux des appartements privés⁶³. Les «Conditions générales et règles et usages locatifs appliqués dans le canton de Genève», issues de l'accord paritaire intervenu en 1991 entre la Chambre genevoise immobilière, la Société des régisseurs de Genève et le Rassemblement pour une politique sociale du logement, sont obligatoires pour les immeubles subventionnés. Les dispositions concernant le bruit contenues dans ces deux textes sont identiques : interdiction d'incommoder le voisinage, proscription de tout bruit entre 22h et 7h et interdiction d'un usage excessif d'instruments de musique et d'appareils tels que TV/Hi-fi.

La promulgation et l'affichage de règlements ne constituent pas une obligation légale des propriétaires à Genève, la plupart des immeubles en sont néanmoins dotés (estimation USPI-Genève). Ces règlements contiennent des indications sur les comportements bruyants à éviter et sur les égards dus aux autres résidents. Ils fixent des plages horaires de repos nocturne (22h-7h) et de repos de midi (12h-13h) pendant lesquelles les locataires doivent veiller à mettre les téléviseurs et les appareils de musique en sourdine et ne pas exercer d'activités bruyantes. Ces règlements préconisent aussi d'éviter le bruit les dimanches et jours fériés et conseillent aux locataires de prévenir leurs voisins s'ils prévoient d'organiser une fête.

⁶² Cette norme concerne les conditions générales d'exécution des travaux de constructions. Elle existe depuis la fin du XIX^{ème} siècle et a été notamment révisée en 1977 et de 2006.

⁶³ A Genève, il n'existe pas de conditions générales s'appliquant obligatoirement à tous les contrats de bail alors que les « dispositions paritaires romandes et règles et usages locatifs du Canton de Vaud » ont force obligatoire.

7.3 Acteurs et missions

7.3.1 Aperçu général

La protection contre le bruit de voisinage implique un grand nombre d'acteurs qui remplissent des missions de différents ordres. On peut distinguer :

- les actions entreprises « en amont », qui englobent, d'un côté, les contrôles lors de l'autorisation de construire et, d'un autre, la prévention des bruits de comportement,
- les actions « en aval », à savoir la résolution des conflits, la répression des comportements fautifs, mais aussi l'assainissement des bâtiments.

Le tableau 17 résume l'implication des acteurs principaux selon les principales missions qu'implique la protection contre le bruit du voisinage.

Tableau 17 : Acteurs, missions et processus dans le traitement du bruit de voisinage

Acteurs principaux	Missions et processus principaux					
	prévention bâtiments	prévention comportements	gestion des plaintes	résolution des conflits	répression	assainissement bâtiments
Niveau cantonal						
DAC/DU	x					
SPBR		x	x		x	x
Gendarmerie			x	x	x	
Niveau communal						
Polices municipales (APM)				x	x	
Correspondants de nuit*		x		x		
Acteurs privés						
Régies et propriétaires		x	x	x	x	x
Concierges		x**		x**		
Médiateurs				x		

*Ville de Vernier / **Rôle peu développé

(Source : CEPP)

La **prévention** est principalement du ressort de l'État et des régies, voire des concierges. D'une part, elle inclut la vérification de la conformité des nouveaux bâtiments aux normes d'isolation phonique. D'autre part, elle vise à informer la population des égards dus au voisinage et des mesures à prendre pour limiter le bruit de comportement.

La **gestion des plaintes** relève principalement de l'État et des régies. Elle est détaillée dans la section suivante.

La **résolution des conflits** entre voisins constitue la mission qui englobe le plus d'acteurs : voisins, concierges, régies, instances judiciaires, médiateurs, correspondants de nuit. Les polices municipales et la gendarmerie peuvent aussi jouer un rôle en la matière.

L'**assainissement** concerne l'isolation phonique des bâtiments qui connaissent des rénovations significatives (ou un changement d'affectation). À la charge des propriétaires, l'assainissement est placé sous contrôle de l'État. Il peut également être réalisé lorsque l'isolation des locaux habités s'avère non conforme aux normes.

La **répression** des comportements fautifs consiste à faire respecter par la sanction la législation et les normes en vigueur. Cette mission est principalement du ressort de la police (gendarmerie



et APM⁶⁴), mais il revient aussi aux régies de faire respecter les règlements d'immeuble en résiliant, si nécessaire, le bail des contrevenants.

7.3.2 Acteurs étatiques

Direction des autorisations de construire (DAC)

La DAC intervient principalement au stade de l'**autorisation de construire**, en application de l'art. 14 de la loi sur les constructions et installations diverses et en s'appuyant sur le préavis du SPBR (voir ci-dessous).

Elle est également sollicitée en cas de problème apparaissant **après la construction**. Dans ce domaine, le département de l'urbanisme (DU, ex-DCTI) constitue un acteur potentiel : la DAC peut être concernée en cas de bruit de voisinage lorsque l'on soupçonne un problème de conception de l'immeuble. L'organisation du département ne semble cependant pas en tenir compte. En effet, les entités responsables de cette mission n'existent plus. L'état-major technique de la direction de la police des constructions a été supprimé fin 2010 et le poste de répondant pour les questions d'habitabilité a disparu fin 2006. Les contrôles qui déterminaient le permis d'habiter ont été remplacés par une déclaration de conformité du mandataire.

SPBR

Pour la construction de nouveaux bâtiments, le SPBR a une activité de préavis pour la DAC lors du processus de **demande d'autorisation**. Il doit systématiquement vérifier si les plans déposés respectent les exigences de la norme SIA 181. Il peut aussi, en cas de plaintes liées aux bâtiments existants, procéder à des mesurages pour des bruits d'origine technique. Il n'a donc pas pour mission de procéder à des mesures dans le cadre des bruits de voisinage, qui sont considérés comme des bruits de comportement.

En matière de protection contre le bruit de voisinage, le service déploie essentiellement une activité de **communication** comme la rédaction de brochures et l'organisation de campagnes de sensibilisation (cf. 7.5) en collaboration avec le service de communication (SIC) du département de l'intérieur et de la mobilité et de l'environnement.

Gendarmerie et Polices municipales

La gendarmerie est souvent appelée à intervenir en cas de conflit entre voisins, notamment par le biais de la centrale d'alarme du 117. Les gendarmes ont un rôle de prévention en avertissant le(s) voisin(s) mis en cause. En termes de répression, ils ont la possibilité d'amender les contrevenants, notamment en cas de récidive ou si le bruit est particulièrement dérangeant. Les polices municipales peuvent aussi être appelées à intervenir en cas de bruit de voisinage. Le suivi des plaintes et la collaboration entre ces deux entités seront abordés dans la section suivante.

Correspondants de nuit

Inspirée par les expériences menées dans diverses villes, notamment en France (Gérard, 2010), mais aussi à Berne et à Zurich, la Ville de Vernier a mis sur pied, pour trois ans à partir de mars 2011, un projet pilote de correspondants de nuit. L'objectif du projet consiste à réduire les tensions sociales dans les quartiers des Avanchets et de Châtelaine-Balexert. Les initiateurs du projet visent à combler le vide qui existe dans l'intervention publique, à certaines heures, pour des problèmes tels que conflits entre voisins, attroupements bruyants, solitude, etc.

Les cinq correspondants de nuit sont spécifiquement formés à la médiation et à la communication. Ils ne portent pas d'uniforme, mais sont identifiables (veste avec logo). Ils ont à la fois un rôle de prévention et de réponse en cas de crise. Leurs horaires de travail, entre 22h et 2h, leur permettent de se substituer à la gendarmerie dans la plupart des situations liées au

⁶⁴ Le règlement d'application de la loi sur les agents de la police municipale (RAPM) précise que les APM sont habilités à faire appliquer les dispositions contenues dans le RTP.



bruit de voisinage. Les nuisances sonores représentent la majorité des causes d'intervention des correspondants de nuit (80% selon une estimation des responsables du service).

Le projet est trop récent pour que les résultats aient pu être évalués⁶⁵. Cependant, le volume des plaintes tendrait à diminuer et les retours de la population apparaissent comme positifs, la présence d'un acteur public durant une partie de la nuit étant appréciée.

7.3.3 Acteurs privés

Régies

Les bailleurs sont responsables de la conformité du bien loué aux normes d'isolation phonique. Ils établissent aussi les règlements d'immeuble et peuvent être amenés à intervenir dans un conflit de voisinage lorsqu'un locataire s'adresse à eux pour se plaindre des nuisances générées par un autre locataire. Le processus de suivi des plaintes est détaillé dans la section suivante.

Concierges

Les concierges peuvent jouer un rôle de lien entre les résidents d'un immeuble, rôle peu reconnu pour l'instant et peu favorisé par l'évolution du contexte. Ainsi, les représentants des régisseurs signalent qu'il y a toujours moins de concierges résidents, ces derniers étant de plus en plus souvent remplacés par des entreprises de nettoyage ou des concierges responsables de plusieurs immeubles⁶⁶. Dans ces cas, le contact avec les locataires s'avère bien plus restreint que lorsque le concierge réside lui-même dans l'immeuble. Cette évolution fait souvent l'objet de critiques, sans qu'elle soit bien connue ni évaluée.

Pourtant, l'ancrage local des concierges peut contribuer à en faire des acteurs à part entière des politiques de proximité. Dans le quartier des Avanchets (Vernier), les concierges, qui dépendent tous de la même régie, font partie des partenaires avec lesquels les correspondants de nuit ont tissé des contacts. De plus, selon les personnes rencontrées par la CEPP, les concierges souhaitent recevoir de l'aide pour régler les conflits de voisinage.

Cette évolution du rôle des concierges n'est pas encore prise en compte par la formation professionnelle actuelle. Le brevet fédéral de concierge organisé à Lausanne par le CFI (centre de formation à l'intendance et à la conciergerie) se concentre sur les aspects techniques du métier. Sur une durée de deux ans (36 journées de formation), cette formation ne comprend qu'un module de deux jours évoquant le rôle social des concierges et ce module traite à la fois de la gestion de l'administration et des relations humaines.

Par contraste, la formation continue pour les concierges d'immeubles donnée par l'Université ouvrière de Genève (UOG) accorde une grande importance à cette problématique. Cette formation dure dix mois et peut accueillir jusqu'à 15 candidats par volée. Elle comprend un module consacré à la communication et la gestion des conflits qui représente 33 heures de formation, soit près d'un tiers du total des heures d'enseignement. Elle est cofinancée par l'État (subvention), l'employeur et l'employé (qui peut utiliser le chèque annuel de formation).

Acteurs de la médiation

Les nuisances sonores et les conflits de voisinage qui en découlent font partie des situations dans lesquelles la médiation civile est recommandée, car les parties en conflit entretiennent des relations dans la durée. Dans le canton, plusieurs associations sont actives dans le domaine et peuvent intervenir sur demande des parties en conflit. Il existe également une liste de

⁶⁵ La commune de Vernier a opté pour une évaluation annuelle de ce dispositif, volonté que la CEPP ne peut que saluer.

⁶⁶ L'USPI-Genève indique un léger accroissement entre 2010 et 2011 du nombre de concierges employés par ses membres (3650 concierges pour 70% du parc locatif genevois). Cette augmentation fait suite à plusieurs années de baisse. Ces chiffres ne font cependant pas la différence entre concierges résidents et concierges responsables de plusieurs immeubles.

médiateurs certifiés. Le secteur de la médiation regroupe à la fois des acteurs privés qui facturent leurs prestations et quelques acteurs associatifs qui exercent bénévolement et reçoivent des subventions.

Malgré la multiplicité des organismes intéressés d'une manière ou d'une autre à la médiation civile, celle-ci reste largement méconnue et relativement peu utilisée. Ainsi, il est exceptionnel que les gérances informent les locataires de cette possibilité d'intervention. Les associations bénévoles rencontrent quant à elles des problèmes logistiques pour pratiquer la médiation, notamment dans la mise à disposition de locaux.

7.4 Gestion des plaintes

7.4.1 Actions entreprises en cas de bruit de voisinage

En dehors des demandes d'autorisation de construire (cf. 7.3.2) et des actions de prévention (cf. 7.5), la lutte contre le bruit de voisinage s'engage le plus souvent par une plainte. Cette section examine les différents processus de gestion des plaintes, afin de saisir le fonctionnement des différents acteurs et leur degré de collaboration. Face à une situation de bruit de voisinage, un habitant (qu'il soit locataire ou propriétaire de son logement) dispose de plusieurs options. La plus simple d'entre elles n'implique pas d'action de l'État, si ce n'est au titre de l'information préventive. Il s'agit du dialogue entre les parties concernées. Si cette première étape échoue ou qu'elle n'a simplement pas lieu, il faut s'en remettre aux solutions d'urgence et ensuite aux réponses à plus longue échéance. Dans la première catégorie, on trouve l'appel à la police ou au concierge, voire aux correspondants de nuit dans les quartiers où ces derniers existent. Pour ce qui concerne les actions à plus longue échéance, les locataires peuvent faire appel à la régie, au SPBR, intenter une action en justice ou encore recourir à un médiateur.

7.4.2 Plaintes à la police

Les plaintes pour bruit de voisinage qui parviennent à la **gendarmerie**, environ 3000 par an, sont traitées en fonction de la disponibilité des patrouilles. Cette disponibilité est d'autant plus faible que les réquisitions pour bruit ne sont pas prioritaires face aux missions urgentes (agression, accidents, etc.), en particulier lorsque l'intégrité physique des personnes est en jeu⁶⁷. Les personnes rencontrées par la CEPP soulignent aussi que la marge de manœuvre de la police est faible dans l'espace privé. Dans ces conditions, les interventions liées au bruit ont lieu lorsque l'engagement des autres missions le permet.

D'après les policiers rencontrés par la CEPP, les problèmes de bruit de voisinage comportent fréquemment des dimensions qui ne relèvent pas des missions de la police, mais plutôt du domaine médico-social⁶⁸. Face à certaines situations de bruit récurrentes causées par des personnes en détresse sociale ou psychologique⁶⁹, la police fait appel aux services sociaux, en particulier à l'Unité mobile d'urgence sociale (UMUS). Rattachée à la FSASD (Fondation des services d'aide et de soins à domicile), l'UMUS n'intervient que sur demande des services d'urgence (117, 144, Main Tendue et urgences HUG). Elle est active durant la nuit (17h-8h),

⁶⁷ Dans le cas de bruits récurrents dans l'espace public, il arrive que les opérateurs du 117 conseillent aux plaignants de rédiger une pétition à destination des autorités politiques.

⁶⁸ Dans certains cas, le développement de cette problématique n'est pas étranger à l'évolution de la psychiatrie vers une limitation des internements et un développement des prises en charge à domicile (Rey-Bellet et al., 2010).

⁶⁹ La police tient à jour des statistiques montrant que les réquisitions pour bruit de voisinage concernent souvent les mêmes personnes. Lors des entretiens, ses représentants ont évoqué les immeubles de la gérance municipale logeant à la fois des bénéficiaires de prestations sociales en situation précaire (aide sociale, assurance-invalidité) et des retraités de l'administration municipale. La question du bruit est exacerbée par les décalages existant entre ces populations.



ainsi que le week-end et les jours fériés. Cette collaboration est régie par une convention-cadre et fonctionne à la satisfaction des acteurs concernés. Ainsi, en 2010, 36% des demandes adressées à l'UMUS provenaient des services de police. Ces derniers regrettent de ne pas disposer d'une telle porte d'entrée unique en dehors des horaires d'activité de cette unité.

De plus, lorsqu'ils interviennent, les gendarmes des patrouilles envoyées par la centrale 117 peinent à apporter une réponse satisfaisante aux plaintes pour au moins deux raisons. D'une part, les possibilités de répression dépendent de celles d'établir un constat. L'objectivation s'avère plus facile dans le cas de diffusion de musique à un volume excessif, que lorsqu'il s'agit d'éclats de voix ou d'autres bruits ponctuels. D'autre part, étant donné les délais d'intervention de la police, le bruit a souvent cessé au moment de l'arrivée des agents. Par conséquent, beaucoup de réquisitions pour bruit demeurent sans suite.

Au vu de ces éléments, la gendarmerie n'apparaît pas comme l'instance la mieux adaptée au traitement de la problématique du bruit de voisinage. L'intervention d'un corps disposant d'un ancrage plus local comme les **polices municipales** pourrait être plus adéquate, à moins que le nombre d'îlotiers de gendarmerie n'augmente considérablement. Dans la situation actuelle, on constate cependant que les APM interviennent peu dans ce domaine. Même si, dans quelques communes, les réquisitions pour bruit sont transmises aux APM, ces derniers ne sont pas directement reliés au 117, qui enregistre la majorité des plaintes. De plus, les horaires de travail des APM ne leur permettent généralement pas d'intervenir durant la nuit et leurs prérogatives limitées les empêchent de prendre en charge des situations dans leur intégralité. Ainsi, lorsqu'un bruit est signalé dans un appartement et que les agents constatent une situation de violence domestique ou des personnes en situation irrégulière, les APM ne pourront pas traiter intégralement cette affaire, car ils n'ont pas de compétences judiciaires⁷⁰.

7.4.3 Plaintes au SPBR

Le SPBR reçoit de nombreuses plaintes d'habitants excédés par le bruit de voisinage (environ 400 par année selon l'ancien directeur du service), mais il ne peut pas toutes les traiter, car elles relèvent dans leur grande majorité du RTP. Dans ces cas, le service fait tout de même parvenir aux plaignants une brochure de prévention (cf. point 7.5) indiquant les droits et les devoirs des voisins en matière de bruit de voisinage.

Le service est habilité à traiter les bruits techniques (champ de l'OPB). En cas de malfaçon, les locataires peuvent faire constater par le SPBR le dépassement des valeurs prévues par la norme SIA 181. La mesure par sonomètre permet d'objectiver la plainte.

Les possibilités d'assainissement sont toutefois limitées par la date de construction de l'immeuble. Si le bâtiment n'est pas conforme et que sa construction est postérieure au 1^{er} janvier 1985, le DU (ex-DCTI) est en droit d'imposer des mesures d'isolation. Ce genre de cas est toutefois peu fréquent (3 à 4 plaintes par an), car il est difficile de constater les défauts et parce que la majorité du parc immobilier genevois a été construit avant 1985 (cf. 7.2.1.).

7.4.4 Plaintes aux régies

Les plaintes adressées aux régies ou aux concierges ne sont ni recensées ni centralisées. Selon les responsables de l'association faîtière des régisseurs (USPI-Genève), elles ne seraient pas en augmentation. Selon les représentants des locataires, les régies se montrent peu pressées de résoudre les problèmes de bruit de voisinage. Étant donné la situation actuelle de pénurie de logements (0,2% de taux de vacance des logements) et le manque de solutions alternatives, les locataires hésitent davantage à se plaindre.

⁷⁰ En matière pénale, les APM ne peuvent intervenir que par rapport aux articles 11a (mendicité) et 11B (bonneteau) de la loi pénale cantonale (E 4 05). Leurs compétences sont décrites dans les articles 8 à 11 RAPM, qui précisent l'article 10 de la LAPM.



Lorsqu'une plainte parvient à la régie, celle-ci en accuse réception et informe le locataire réputé bruyant. Tant que les plaintes ne se multiplient pas, l'action de la régie se limite à ces échanges épistolaires. Lorsque la situation devient plus tendue, le gérant d'immeuble peut convoquer les parties et tenter de faire cesser les plaintes, notamment en menaçant de résilier le bail de toutes les personnes concernées. Il peut aussi conseiller aux parties de faire appel à un médiateur, mais il ne participe pas à ce processus⁷¹. Lorsque les torts d'un locataire sont clairement établis (plaintes répétées de nombreux voisins), la régie peut entamer une procédure de résiliation du bail, qui s'avère souvent longue, compte tenu de la difficulté d'établir la preuve des nuisances et des possibilités de recours : entre 18 mois et 2 ans, selon un représentant des régisseurs⁷².

Si le bailleur ne parvient pas à régler le problème, les locataires qui s'estiment lésés peuvent entreprendre une action civile en réduction de loyer. C'est à ce stade qu'interviennent les autorités judiciaires. La Commission de conciliation en matière de baux et loyers et le Tribunal des baux et loyers sont saisis en cas de litige touchant au contrat de bail. Ces litiges portent sur le bruit lorsque le locataire se plaint de défauts d'insonorisation du bien loué. L'appréciation se fait alors au cas par cas : « *La notion de nuisance phonique est éminemment relative. Elle doit s'apprécier de cas en cas, sur la base de ce qui avait été convenu lors de la conclusion du contrat et de ce à quoi le locataire pouvait s'attendre, compte tenu de la nature de l'immeuble, de sa vétusté, de son état général et du montant du loyer* » (ACJ n° 115 du 06.02.2006).

7.5 Campagnes de prévention et développement des liens sociaux

7.5.1 Introduction

Plus que les deux autres types de bruit étudiés dans ce rapport, le bruit de voisinage constitue un objet à traiter dans le cadre des « politiques de proximité ». De l'avis des parties prenantes rencontrées par la CEPP, la question du bruit constitue un puissant révélateur du manque de dialogue entre voisins. Le volume considérable des plaintes relève à la fois d'une montée des incivilités (manque de respect et autres faits peu graves dont les conséquences sociales sont néanmoins importantes) et d'un abaissement du seuil de tolérance des habitants. Les conflits de voisinage étant très complexes à résoudre de façon satisfaisante pour toutes les personnes concernées, il importe d'agir à titre préventif afin de désamorcer les problèmes. Les campagnes cantonales de prévention du bruit et les initiatives visant à développer les liens sociaux constituent deux exemples d'intervention allant dans ce sens.

7.5.2 Communication, prévention et sensibilisation

L'art. 8 RPBV prévoit que le service de l'information et de la communication (SIC) du DIM élabore et exécute un plan de communication relatif aux mesures de réduction des nuisances sonores, à leur exécution et au bilan de leur mise en œuvre. Ce plan de communication est défini chaque année en collaboration entre le SPBR, le SIC et la direction des grands projets du département de l'urbanisme. Le SPBR est largement impliqué dans sa conception et sa réalisation. En outre, un « baromètre du bruit » permet de suivre l'évolution dans le temps de la perception du bruit de la part des Genevois (cf. point 3.2.2). Ce sondage réalisé tous les deux ans permet de mieux cibler les campagnes de communication.

Depuis 2005, le canton participe chaque année à la Journée internationale contre le bruit, sous l'égide de l'Office fédéral de l'environnement⁷³. Cette journée constitue un moment-clé de la

⁷¹ On notera toutefois que la régie Besson, Dumont, Delaunay & Cie dispose de ses propres médiateurs.

⁷² Cité dans l'émission ABE du 3 février 2004 [<http://www.tsr.ch/emissions/abe/1370940-nuisances-sonores-abe-en-quete-de-silence.html>].

⁷³ Le site <http://www.laerm.ch/fr> détaille les actions menées chaque année en Suisse. On peut remarquer que les actions menées à Genève ne reprennent pas la thématique nationale.



communication, car elle suscite l'attention des médias (presse, radio, télévision). Le SPBR et le SIC s'expriment chaque année sur une thématique précise. Parmi les actions concernant spécifiquement le bruit de voisinage figurent la publication d'une brochure explicative, des affiches à placarder dans les allées des immeubles et des cartes de courtoisie à distribuer aux voisins bruyants.

- La première de ces actions, menée en 2005, concerne la brochure « *Bruit de voisinage, quels sont mes droits et mes devoirs* » qui a été distribuée à plus de 26'000 exemplaires l'année de sa parution et traduite dans les huit langues les plus parlées dans le canton. Ce document décrit les bruits à éviter en tout temps et les bruits à éviter la nuit et les jours de repos. Il traite aussi des comportements à adopter pour limiter le bruit et donne des indications pour gérer les éventuels conflits avec un voisin. Bien qu'important, le tirage de cette brochure ne permet pas de toucher systématiquement la population résidente.
- L'affiche « *Bruit ?* » réalisée et diffusée en collaboration avec la Société des Régisseurs poursuit, depuis 2007, cette action de prévention. Elle reprend de façon synthétique les recommandations permettant de limiter le bruit tout en incitant à la tolérance à l'égard de certaines situations bruyantes inévitables. Son affichage dans les immeubles est cependant loin d'être systématique.
- Dans le cadre de cette campagne, le SPBR distribue aussi aux personnes se plaignant de nuisances sonores une « carte de courtoisie » visant à faciliter le dialogue entre voisins et à éviter autant que possible l'exacerbation des conflits.
- La campagne d'affichage et de spots radiophoniques « *Moins on s'entend, mieux on s'entend* » a démarré au printemps 2010 et a duré 2 ans.

Le SPBR cible aussi ses campagnes sur le bruit des établissements publics et sur le bruit routier (cf. 5.5.2). Selon les informations recueillies, ces campagnes, dont l'accueil est généralement favorable, ne font pas l'objet d'une évaluation systématique quant à leur perception ni à leur impact (hormis les baromètres bruit qui portent sur le bruit ressenti).

7.5.3 Politiques de proximité et développement des liens sociaux

La réduction des conflits de voisinage peut aussi passer par la création et l'entretien des liens de sociabilité entre voisins. Dans cette optique, la **fête des voisins** organisée chaque année depuis 2004 dans une quinzaine de communes du canton peut permettre de développer le dialogue entre les habitants et constituer, à ce titre, un moyen d'améliorer la qualité de vie et de lutter de manière préventive contre le bruit de voisinage.

L'adoption récente de la loi sur la cohésion sociale en milieu urbain (LCSMU du 19 avril 2012) offre une opportunité de coordonner les initiatives publiques (État et communes) et privées en matière d'action sociale, en particulier dans les quartiers identifiés comme problématiques. Bien que la question du bruit n'y soit pas spécifiquement exprimée, elle s'intègre dans l'amélioration des conditions de vie visées par la loi. On a relevé en particulier que la question du bruit est souvent le révélateur de situations personnelles difficiles et de tensions sociales. Le projet des correspondants de nuit (cf 7.3.2) s'inscrirait très bien dans une telle dynamique.

7.6 Constats

7.6.1 Mesures techniques

- Sur le plan technique, seuls les immeubles construits après 1985 sont concernés par l'assainissement conformément aux exigences de la norme SIA 181 (sauf lors de rénovations). En conséquence, la majorité du parc immobilier genevois, et notamment les immeubles les moins bien isolés ne sont pas soumis à l'obligation légale d'isolation phonique. En outre, le dispositif de contrôle lors des demandes d'autorisation de construire et du permis d'habiter a été fortement réduit, au moment où Genève s'efforce de réaliser des logements en quantité beaucoup plus importante.

7.6.2 Suivi des plaintes

- D'une manière générale, les données permettant d'objectiver le bruit de voisinage, en dehors de sondages de portée générale, sont assez lacunaires.
- Les réquisitions de la police constituent la partie la plus visible du problème du bruit de voisinage. Pour avoir une représentation plus fidèle de ce phénomène, il faudrait tenir compte des arrangements informels entre personnes, des plaintes adressées aux régies et des personnes qui sont victimes mais ne se plaignent pas.
- En raison de la pénurie de logements, les propriétaires et les bailleurs paraissent peu enclins à la résolution des problématiques de bruit de voisinage. C'est pourtant à eux que revient la tâche de faire respecter les règlements d'immeuble. Situés en bout de chaîne, les concierges font face aux doléances des locataires sans être particulièrement préparés à jouer ce rôle d'interface. Leur formation professionnelle survole ces questions et seule une formation continue semble y consacrer le temps nécessaire.

7.6.3 Interventions

- Lorsque les habitants attendent une réponse immédiate à des problèmes de bruit de voisinage, ils sollicitent dans la plupart des cas la gendarmerie. Cette dernière ne peut cependant guère apporter de solutions satisfaisantes. Sa collaboration avec les polices municipales est limitée pour des raisons organisationnelles. Le rôle d'intervention dans ce type de situation semble plus adapté aux agents municipaux et à des structures intermédiaires telles que celles des correspondants de nuit, plus proches de la population et plus au fait des particularités des quartiers.
- L'intervention tardive et peu suivie d'effets de la police peut susciter un sentiment d'injustice chez les plaignants (Ritter, 2002 ; Rozec et Ritter, 2003).
- L'intervention d'un tiers est souvent sollicitée quand la situation est déjà passablement aggravée, ce qui ne favorise pas sa résolution à l'amiable.
- Le problème du bruit de voisinage fait souvent partie d'une problématique plus large. Il relève à ce titre d'autres politiques publiques. La complexité du phénomène fait que nombre d'instances ont tendance à « se renvoyer la balle ». Cette complexité nécessite au contraire une collaboration accrue entre les différents intervenants.

7.6.4 Sensibilisation et médiation

- Les campagnes de prévention et de sensibilisation permettent à la fois de sensibiliser la population aux effets nuisibles du bruit et de rendre compte de l'action de l'État en la matière. Toutefois, leurs effets ne sont pas documentés, ce qui rend difficile une appréciation de leur adéquation par rapport aux moyens engagés.



- La prévention du bruit de voisinage « à la source » passe aussi par des modalités de régulation plus souples que les dispositions réglementaires. Dans ce cadre, les propriétaires et les régisseurs d'immeubles peuvent jouer un rôle considérable, ce qui semble être rarement le cas. Les règlements d'immeuble sont disparates et souvent peu explicites quant à la prévention des bruits de voisinage.
- La prévention et la médiation sont plus adéquates pour traiter la majorité des conflits entre voisins. Il existe donc un besoin d'intervenants locaux aptes à faciliter la résolution des problèmes de voisinage et à limiter l'aggravation des situations. Même reconnues, les associations offrant des prestations de médiation de voisinage, ne bénéficient pas jusqu'ici d'un soutien suffisant (financement de la formation des intervenants, accès à des locaux, etc.).

8 Conclusion et recommandations

La politique de protection contre le bruit couvre de nombreux domaines. La CEPP a choisi d'évaluer les actions menées pour trois types de bruits : le bruit de la circulation routière, celui lié à l'exploitation et à la fréquentation des établissements publics et le bruit de voisinage. Pour chacun de ces trois domaines, elle a posé des questions d'évaluation reformulant le mandat confié par la CCG. Pour mémoire, ce dernier demandait d'évaluer la réalisation des missions confiées aux acteurs de la protection contre le bruit, l'adéquation des moyens disponibles avec les objectifs politiques et l'efficacité des politiques mises en œuvre.

Pour réaliser cette évaluation, la CEPP a d'abord présenté la spécificité des politiques publiques touchant à la question du bruit, ainsi que les principales bases juridiques à partir desquelles ces dernières sont mises en œuvre. Elle a ensuite analysé séparément les trois domaines sélectionnés. Dans chacun de ces cas, elle a présenté le cadre d'action, les dispositifs, les mesures disponibles et les parties prenantes. Elle a ensuite analysé le fonctionnement de l'administration et les réponses qu'elle apporte aux problématiques rencontrées.

Chacun des chapitres 5 à 7 de ce rapport se conclut par les principaux constats d'évaluation concernant les trois domaines étudiés (cf. 5.7, 6.6, 7.6). Ces derniers sont repris ci-dessous dans les points 8.1 à 8.3 qui constituent également les réponses aux questions d'évaluation posées au point 1.6. À la suite de cette présentation, la CEPP a dégagé une série de constats généraux concernant l'ensemble des mesures cantonales de protection contre le bruit. De ces constats découlent quatre volets de recommandations, dont l'un de portée générale et les trois autres s'appliquant à chacun des domaines étudiés.

8.1 Bruit routier

Les **mesures prévues** par le plan d'assainissement du bruit du trafic routier permettent en grande partie de répondre aux objectifs visés en termes de réduction du bruit. Leur mise en œuvre se révèle toutefois contrastée. D'une part, toutes les mesures prévues ne sont pas réalisées avec la même intensité. Pour différentes raisons, l'État a privilégié la pose de revêtement phonoabsorbant, plutôt que l'installation de parois ou de fenêtres antibruit. D'autre part, le degré de réalisation de ces mesures varie fortement suivant l'entité responsable des travaux. Ainsi l'assainissement des voies communales, placé sous la responsabilité des communes, est nettement moins avancé que celui des routes nationales dont répond la Confédération. Concernant les routes cantonales, très peu de projets d'assainissement sont entièrement achevés.

Le **suivi des projets** d'assainissement s'avère extrêmement complexe, en raison à la fois de la variabilité du financement accordé par la Confédération, de la difficulté à prévoir le coût réel des travaux, de la complexité du modèle de suivi imposé par la Confédération et du manque d'outils de planification et de communication. Le nombre d'instances engagées et d'étapes à franchir implique des délais considérables entre la formulation des projets et la réalisation des travaux. Il convient aussi de relever le lancement tardif du programme genevois d'assainissement, en comparaison avec d'autres cantons. En raison de ces différents éléments, aucun des projets prévus par le plan de mesures ne peut être considéré comme formellement achevé, étant donné qu'aucune évaluation des effets n'a encore été réalisée. Dans ces conditions, il paraît peu probable que l'échéance de 2018 puisse être respectée, notamment pour certaines communes dont les projets n'ont pas encore débuté et qui ne disposent pas des capacités administratives et techniques suffisantes pour en assurer le suivi.



La **structure organisationnelle** mise en place a permis le lancement des projets d'assainissement. Après l'adoption d'un plan de mesures (1998) et d'un crédit cadre (2003) pour les travaux à la charge du canton, les premiers projets d'assainissement ont été lancés. Le canton a choisi de confier ces projets à quatre groupements de mandataires responsables de l'élaboration, du suivi du projet et des travaux. La procédure mise en œuvre pour chaque projet implique un nombre considérable d'étapes et de partenaires. La collaboration entre les principaux services responsables se déroule de manière efficace. Il demeure cependant des incertitudes quant à la mise en cohérence des projets avec les exigences des différents services impliqués, notamment la protection du patrimoine. De plus, la procédure concernant les demandes d'allègement, qui permettent aux collectivités publiques de surseoir à leur obligation d'assainir, s'avère problématique. En effet, ces demandes sont déposées et approuvées au sein du même office (génie civil).

Concernant les **ressources**, le canton ne dispose pas d'une modélisation claire lui permettant de connaître précisément l'état des dépenses et les sommes restant à investir. Ce manque de précision découle d'abord de la diversité des sources de financement (selon les types de routes et selon les travaux accomplis qui sont imputés soit au budget d'entretien, soit à celui de l'assainissement). Il provient aussi des variations de la part subventionnée par la Confédération, de la difficulté à chiffrer à l'avance les coûts des travaux de génie civil et du manque d'outils de reporting. Les ressources humaines à disposition seront probablement insuffisantes au vu de l'augmentation prévue du rythme des travaux d'ici à l'échéance de 2018.

8.2 Bruit des établissements publics

La **libéralisation** du secteur a entraîné une augmentation massive du nombre et de la densité des établissements ainsi que des terrasses. L'interdiction de fumer dans les établissements a entraîné un usage accru de l'espace public et ceci en toute saison et à toute heure. Face à cette évolution, aucune mesure d'anticipation n'a été prise. Ces différents facteurs ont rendu la problématique des nuisances sonores liées aux établissements publics plus critique. Du fait de la mixité des affectations, les demandes d'animation entrent plus facilement en conflit avec le besoin de repos des habitants.

Du côté de l'administration, les **compétences d'intervention** sont fragmentées entre de nombreux services (SCOM, SPBR, DAC, gendarmerie, APM). La multiplication des instances de coordination constitue la conséquence de cette fragmentation qui entraîne également des coûts de transaction considérables. De plus, il n'est actuellement pas possible de juger de l'ampleur du problème et de son évolution, faute d'une base de données centralisant les plaintes adressées aux différents services. Ces dernières constituent pourtant, à l'heure actuelle, le seul moteur d'une intervention publique encore peu axée sur la prévention.

Le fort taux de rotation des exploitants entraîne des charges de travail supplémentaires (multiplication des demandes d'autorisation) et nuit à la continuité de la protection contre le bruit. Le développement de relations plus partenariales entre services de l'administration, exploitants et habitants constitue un processus dont la mise en œuvre est longue. La mise en œuvre d'**interventions localisées** constitue pourtant un moyen d'action valable compte tenu de la diversité des enjeux à intégrer.

8.3 Bruit de voisinage

La protection contre le bruit de voisinage ne peut pas faire l'objet d'une politique publique spécifique, elle doit plutôt être intégrée dans le cadre d'autres programmes, comme la cohésion sociale. Le bruit de voisinage constitue un phénomène qu'il est difficile de documenter, car seule la gendarmerie tient des statistiques concernant ses interventions. Le recours à la **gendarmerie** semble s'effectuer par défaut, car il s'agit d'un service fonctionnant 24 heures sur 24. En effet, les autres entités susceptibles de recevoir des plaintes concernant les bruits de

voisinage (régies, polices municipales, médiateurs) ne sont pas actives durant la nuit et le week-end⁷⁴.

Par ailleurs, le recours trop exclusif à la gendarmerie ne semble pas toujours adéquat dans le règlement des problèmes de voisinage. Le développement de **politiques de proximité**, matérialisé par l'intervention d'autres acteurs, semble plus pertinent, à l'exemple des correspondants de nuit de la commune de Vernier (à condition que ces nouveaux intervenants disposent de la formation et des compétences nécessaires à leur intervention). Le traitement des bruits de voisinage nécessite également des approches plus participatives impliquant davantage les parties prenantes (habitants, régies, propriétaires, concierges) et favorisant la médiation entre les parties en conflit. Les efforts de communication allant dans ce sens sont encore trop limités.

8.4 Constats généraux

Le tableau 18 illustre la **diversité** des interventions et des acteurs publics impliqués dans les interventions visant la protection contre le bruit. On peut se rendre compte que le traitement des nuisances sonores ne se réfère pas à une politique publique globalement identifiable. Ces interventions sont diluées dans d'autres politiques, qu'il s'agisse de la gestion de la mobilité, de la garantie de l'ordre public, de la construction et du logement, de la culture, du lien social et de la santé.

Tableau 18 : Sources de bruit, modalités de traitement et principaux acteurs impliqués

	Bruit routier	Bruit des établissements publics	Bruit de voisinage
<i>Prévention</i>	SPBR, SIC, gendarmerie	SPBR, SIC, gendarmerie, exploitants	SPBR, SIC, correspondants de nuit, régies, concierges
<i>Autorisations</i>	DAC, Prassob, DGGC	SCom, DAC, SPBR, communes	DAC
<i>Plaintes</i>	SPBR, gendarmerie	SCom, gendarmerie, APM, SPBR, Grand Conseil	Gendarmerie, APM, régies, correspondants de nuit, médiateurs
<i>Assainissement</i>	Com. cant. contre le bruit, SPBR, SABR, Prassob, DVC, communes, mandataires	DAC, SPBR, régies / propriétaires	DAC, régies / propriétaires
<i>Répression</i>	Gendarmerie, APM	SCom, Gendarmerie, APM	Gendarmerie, régies

Abréviations : APM : agents de police municipale ; DAC : Direction des autorisations de construire ; DVC : Direction de la voirie cantonale ; OGC : Direction générale du génie civil ; Prassob : Commission de suivi de l'assainissement du bruit des routes ; SABR : Service de l'assainissement du bruit routier ; SCom : Service du commerce ; SIC : Service de l'information et de la communication ; SPBR : Service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants

(Source : CEPP)

En réponse à cette diversité, on constate une multiplication des **instances de coordination** pour lesquelles la protection contre le bruit ne constitue souvent pas un enjeu central. La relative **lenteur** des réponses provient tant de cette diversité que des possibilités de consultation, d'opposition et de recours disponibles. Ainsi, les projets d'assainissement routier doivent être coordonnés avec les autres travaux de génie civil tout en réglant les éventuelles oppositions des riverains et des services de protection de la nature et du patrimoine.

⁷⁴ Ces instances fonctionnent selon des horaires de bureau, à l'exception des polices municipales dont les horaires varient selon les communes.



De même, le traitement des plaintes liées aux établissements publics implique différents services fonctionnant selon des bases légales différentes et traitant chacun une partie de la problématique. Dans ce cas, le rythme est ralenti à la fois par la charge de travail des services, par les délais concédés aux exploitants pour régulariser leur situation (obtenir des autorisations, réaliser des travaux d'isolation, etc.) et par les possibilités de recours contre les décisions de l'administration.

Dans les trois cas étudiés, on constate un **manque d'anticipation** de la part des services concernés, faute de moyens voire d'orientation. Ainsi, la question de l'évolution des pratiques de mobilité est peu thématifiée dans le cas de l'assainissement du bruit routier. Dans le cas des établissements publics, tant la libéralisation du secteur que l'interdiction de fumer n'ont pas fait l'objet de mesures de régulation et d'accompagnement permettant de limiter les nuisances subies par les riverains. D'autre part, la protection contre le bruit ressenti à l'intérieur des logements (bruit de la circulation, bruit dans l'espace public, bruit de voisinage) s'avère d'autant plus nécessaire que les possibilités de déménager des personnes sensibles au bruit sont singulièrement limitées par la crise du logement.

Les enjeux de **santé publique** de la protection contre le bruit sont sous-estimés, malgré l'existence de données probantes indiquant les pathologies associées à l'exposition au bruit. La santé, le bien-être et la qualité de vie de la population constituent pourtant des enjeux centraux pour une politique globale de protection contre le bruit. À l'heure actuelle, l'implication des milieux de la santé publique est faible. On constate même que des décisions politiques motivées par la protection sanitaire, à l'image de l'interdiction de fumer peuvent entraîner des effets collatéraux sur la qualité de vie des riverains des établissements publics.

Le fait que la protection contre le bruit se situe au croisement de plusieurs politiques sectorielles entraîne également des **conflits d'objectifs**. Comme ces conflits ne sont pas réglés au niveau politique, faute d'accord entre les forces en présence, ce sont les représentants des différents services qui sont chargés des arbitrages au moment de la mise en œuvre. La pesée des intérêts (économiques, budgétaires, environnementaux, sanitaires, etc.) n'est pas forcément aisée à réaliser. Une telle situation s'avère généralement peu favorable aux politiques environnementales, ce qui fait que, en cas de limitation des ressources, la question du bruit passe souvent après d'autres problématiques considérées comme plus urgentes.

L'éparpillement des acteurs et des niveaux d'intervention suscite une **vision principalement administrative et technique** de la question du bruit, ce qui conduit à sous-estimer ses aspects sociaux et sanitaires. Le risque est alors que chaque acteur se limite à régler sa part du problème sans aucune prise en compte globale. Un tel contexte s'avère propice au **renvoi de responsabilités**. Il ne permet pas non plus aux citoyens de comprendre les rôles de chaque acteur, à l'instar de ces personnes qui appellent systématiquement la police pour se plaindre de leurs voisins.

L'action par voie administrative rencontre des limites. Les riverains souffrant du bruit routier ne peuvent recourir qu'à des oppositions, par exemple contre des projets de murs antibruit. Les voisins excédés par le bruit des établissements publics n'ont pas d'autre solution que d'en réclamer la fermeture. Il manque des **politiques de proximité** permettant de prévenir et de régler les problèmes de bruit au niveau le plus décentralisé (partenaires civils), sans forcément faire intervenir l'administration.

De telles politiques ne peuvent se déployer que grâce à un effort ambitieux de communication assorti de moyens adéquats. Pour l'instant, ces efforts ne sont pas suffisants. Cette lacune découle en grande partie de l'absence de données fiables quant à l'évolution de la problématique et à l'action de l'État. Ainsi, les coûts de l'assainissement du bruit routier et leur ventilation entre les différentes lignes budgétaires, les mesures prises et leurs effets ne sont pas connus ou pas communiqués, tout comme les priorités de l'action étatique. Dans le cas des établissements publics, il manque de données permettant de documenter l'évolution de la situation sur une période excédant les trois dernières années. De plus, les données des

différents services ne sont pas mises en commun. Ce **déficit d'information et de communication** laisse l'impression générale d'un bilan mitigé, alors que de nombreuses mesures sont mises en œuvre et qu'elles produisent des résultats positifs.

Finalement, on constate que la police occupe une place centrale dans les différents dispositifs de protection contre le bruit. Les attentes suscitées excèdent les ressources à disposition, compte tenu des autres priorités données à l'action de la police. Outre cette inadéquation, l'intervention de la police dans le cas de bruit dans l'espace public (clientèle des établissements publics) ou du bruit de voisinage risque d'entretenir un certain **amalgame entre bruit et insécurité**. Il convient de se distancier de cette représentation uniquement négative, sans pour autant minimiser l'impact du bruit sur la santé des citoyens. Le bruit constitue également un indicateur de l'animation des quartiers, de l'existence d'une vie nocturne et la présence de personnes dans l'espace public peut aussi constituer un facteur sécurisant pour les habitants.

8.5 Recommandations

Sur la base de ces conclusions, la CEPP propose 15 recommandations visant à améliorer l'organisation et la mise en œuvre des mesures cantonales de protection contre le bruit. Ces recommandations sont d'abord générales, afin de favoriser le développement d'une politique cantonale unifiée de protection contre les nuisances sonores, puis sectorielles, par rapport aux trois domaines évalués. Pour chacune de ces recommandations la CEPP a identifié les instances en charge de leur mise en œuvre.

8.5.1 Recommandations générales

R1 : Élaborer une politique cantonale de protection contre le bruit

Les nuisances sonores doivent être reconnues comme un phénomène transversal, même si les mesures à prendre doivent faire l'objet d'un traitement sectoriel. À ce titre il convient de :

R1.1	Réaliser un bilan général de la protection contre le bruit dans le canton en présentant les mesures prises, leur impact et ce qui doit encore être accompli. S'appuyant sur le présent rapport, ce bilan pourra être complété afin d'englober les domaines non couverts par la CEPP	DIME
R1.2	Sur la base de ce bilan définir une stratégie cantonale de protection contre le bruit. Une telle stratégie pourrait se substituer au plan de mesures prévu par l'art. 4 al. 1 RPBV.	DIME
R1.3	Fonder plus explicitement l'action publique sur la qualité de vie, le bien-être et la santé de la population, afin de renforcer l'importance et la légitimité de la protection contre le bruit.	DIME, DARES et services impliqués
R2 : Réorganiser le dispositif cantonal en conséquence		
R2.1	Revoir les missions de la commission cantonale de protection contre le bruit en la chargeant notamment de préavisier le bilan et la stratégie globale évoqués dans la R1.	DIME
R2.2	Revoir la composition de cette commission en l'élargissant notamment à des spécialistes ou des experts (santé publique, environnement, construction, acoustique) ainsi qu'à des acteurs de terrain.	DIME
R2.3	Confier au SPBR un rôle de pilotage général et de coordination des mesures découlant de cette stratégie globale.	DIME / SPBR



R2.4 Élargir les missions et les compétences du groupe stratégique des établissements publics, notamment à la problématique des bruits de comportement dans l'espace public, pour en faire un groupe d'appui à haut niveau de l'administration rattaché au SPBR. Com. cant. de protection contre le bruit
SPBR

R2.5 Assurer une stratégie de communication globale, évaluer l'efficacité des campagnes menées par le SPBR et le SIC et ajuster au besoin leur conception. DIME / SIC

8.5.2 Bruit routier

R3 : Mettre à jour le plan d'assainissement de 1998 en vue de son achèvement

L'achèvement du programme d'assainissement routier nécessite un bilan intermédiaire afin de planifier globalement les mesures restant à entreprendre pour parvenir aux objectifs fixés dans l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB).

R3.1 Faire un bilan de ce qui a été réalisé et indiquer précisément les démarches restant à entreprendre, afin d'anticiper l'échéance de 2018 marquant l'arrêt des subventions fédérales. DIME / SABR
DIME / SPBR

R3.2 Diversifier les mesures que le canton privilégie (interventions à la source, sur le chemin de propagation, sur le lieu d'immission) et expliciter leur ordre de priorité. Com. cant. de protection contre le bruit

R3.3 Compléter sans tarder les mesures à la source par un programme actif de remplacement de fenêtres, afin de protéger les personnes les plus exposées et de bénéficier des subventions fédérales avant l'échéance de 2018. SABR

R3.4 Assainir en priorité les tronçons dépassant les valeurs d'alarme et concernant le plus grand nombre d'habitants, même si les travaux sur les axes les plus fréquentés sont plus complexes à mettre en œuvre. Prassob

R4 : Ajuster la structure administrative en vue de la phase de réalisation

R4.1 Éviter que, dans la procédure d'établissement des nouveaux projets, les services concernés reviennent sur les préavis donnés. Consolider dans ce but les mesures prises par la présidence de la commission Prassob (cf. 5.4.3). Prassob
DIME / SABR

R4.2 Clarifier les rôles respectifs des deux services principaux : SPBR et SABR. La présidence de la commission Prassob devrait revenir au SABR qui est, dans les faits, responsable du programme, tandis que le SPBR pourrait être chargé d'autoriser les décisions d'allègement. DIME / SPBR
DIME / SABR

R4.3 Au vu de l'accroissement prévu du nombre de projets, renforcer les effectifs du SABR, si possible par une réaffectation de postes au sein de la direction générale du génie civil. DIME / DGGC

R4.4 Sur le plan des méthodes de travail, développer la conduite de projet en structurant le processus et en définissant mieux les responsabilités dans le suivi des projets d'assainissement. DIME / SABR

R4.5 Renforcer la collaboration avec les communes dans la perspective de l'achèvement du programme. Fournir une assistance technique aux communes qui ne disposent pas d'un service ad hoc. DIME / SABR

**R5 : Développer la prévention et le contrôle**

- | | | |
|------|--|---------------------------|
| R5.1 | Renforcer considérablement les campagnes en faveur de la conduite douce en synergie avec la sécurité routière. Obliger les conducteurs récidivistes à suivre des cours « eco-drive ». | DIME
DS / Gendarmerie |
| R5.2 | Développer l'information concernant les pneumatiques moins bruyants et prévoir des mesures incitatives pour favoriser leur achat. | DIME / SPBR
DS |
| R5.3 | Engager des campagnes de prévention et de contrôle ciblées sur certaines catégories d'usagers, notamment pour lutter contre les pics sonores dus à un comportement inapproprié (nouveaux conducteurs, deux-roues motorisés, véhicules d'entreprise). | DS / Gendarmerie
(BTE) |

R6 : Revoir certaines conditions-cadres avec la Confédération

- | | | |
|------|---|-------------|
| R6.1 | Demander à l'OFEV, en collaboration avec d'autres cantons, de réviser son instrument de reporting, ce dernier s'avérant trop complexe pour la plupart des intervenants, peu fiable pour des comparaisons et peu adapté à la communication même interne. | DIME / SABR |
| R6.2 | Sur la base du bilan évoqué dans la R3, réunir les données permettant de proposer à la Confédération un accord sur le financement des travaux qui ne pourraient pas être engagés avant l'échéance de 2018. | DU
DF |

R7 : Améliorer la transparence et la communication

- | | | |
|------|---|-------------|
| R7.1 | Renseigner de manière complète les autorités politiques et le public sur la situation financière du programme et le financement de son achèvement compte tenu des sources et des imputations : part cantonale du crédit-cadre initial, subventions fédérales, budget régulier d'entretien et de renouvellement. | DIME / DGGC |
| R7.2 | Pour les projets restant à engager, informer préventivement la population riveraine, les propriétaires touchés et les services concernés afin de prendre en compte le plus en amont possible les observations, les propositions alternatives ou d'éventuelles oppositions. | Prassob |
| R7.3 | Développer les tableaux de bord et les outils nécessaires à la communication (par exemple des cartes présentant l'évolution des travaux d'assainissement). A cet effet, remettre en fonction après mise à jour le site www.routes-decibels.ch . | DIME / SPBR |
| R7.4 | Démontrer l'utilité des investissements consacrés à l'assainissement du bruit routier en rendant compte publiquement et régulièrement des mesures mises en œuvre et des résultats obtenus, que ce soit en termes de personnes protégées ou de rapport coûts / bénéfices. Dans ce but, accélérer la phase finale du processus de projet portant sur le contrôle de l'efficacité des travaux. | DIME / SPBR |



8.5.3 Établissements publics

R8 : Renforcer et simplifier le dispositif de gestion des établissements publics

R8.1 Concentrer les missions et les compétences, en créant un secteur voué aux établissements publics au sein du SCom (ou un service spécifique) qui soit chargé de l'ensemble des dossiers (à l'exception des autorisations de construire), les autres services concernés devenant des prestataires. DARES

R8.2 Sur le plan de la coordination, éviter les recoupements en séparant clairement les attributions des trois organes : traitement des plaintes et audition des parties prenantes pour la plateforme du SCom, suivi des établissements dont le traitement implique des acteurs étatiques multiples pour la commission de coordination et réflexion globale pour le groupe stratégique (cf. R2.4). DARES

R9 : Renforcer le contrôle administratif des exploitants d'établissements publics

R9.1 Renforcer le suivi de l'application des conditions posées par la DAC, le SCom et le SPBR aux autorisations de construire et d'exploiter, ainsi qu'aux autorisations d'extension des horaires et d'animation musicale. En particulier, assurer un suivi de la transmission de toutes les conditions d'exploiter lors des transferts de bail et de patente. Les nouveaux exploitants doivent être responsabilisés, par exemple, via la signature d'engagements formalisant leurs obligations. DARES / SCom

R9.2 Proposer aux communes d'inclure dans les contrats concernant les terrasses des dispositions concernant le bruit de la clientèle. Cette possibilité pourrait être introduite en premier lieu dans les établissements mis en gérance par les communes. Groupe stratégique

R9.3 Renforcer et faire appliquer les sanctions en cas de non respect des conditions et engagements et privilégier les restrictions d'horaires qui s'avèrent plus dissuasives que les amendes. DARES / SCom

R9.4 Rendre obligatoire dans chaque établissement bénéficiant d'autorisations (extension d'horaires, animation musicale, terrasse) des affichettes spécifiant les conditions liées à ces autorisations, ainsi que les coordonnées des exploitants et des propriétaires. DARES / SCom

R10 : Systématiser le traitement des plaintes

R10.1 Créer un canal d'information permanent (hotline, site web) dédié aux nuisances sonores dans l'espace public qui puisse indiquer aux plaignants les démarches à effectuer en fonction de leur demande. DIME / SPBR

R10.2 Instituer un mode de saisie commun des plaintes afin de constituer une base de données unique pour l'ensemble des plaintes et de leur traitement (volume, nature et sanctions prononcées). Cet instrument permettra d'observer l'évolution des plaintes par établissement, rue, quartier et d'instaurer un meilleur suivi en distinguant les établissements « à problèmes ». DARES / SCom

**R11 : Adapter les moyens et le cadre juridique**

R11.1	Préciser, dans la LRDBH (ou son règlement), les obligations liées au bruit et donner à l'administration la possibilité de moduler les conditions d'exploitation en fonction de la situation géographique des établissements.	DARES
R11.2	Fournir aux communes une assistance leur permettant de coordonner les missions de leur compétence, notamment la gestion des terrasses.	DARES / SCom
R11.3	Réorganiser les horaires d'engagement des agents municipaux pour permettre des interventions durant la nuit (voir aussi la R14).	DIME DS

R12 : Développer des approches partenariales

R12.1	<p>En lien avec la modulation des conditions d'exploitation envisagée dans la R11.1, encourager la mise en place de contrats de rue(s), en particulier lorsque la densité d'établissements dépasse un certain seuil. Ces contrats devraient préciser les droits et devoirs des autorités, des exploitants, des propriétaires ou des régies et impliquer les riverains.</p> <p>En contrepartie de conditions d'exploitation plus favorables que celles prévues pour leur zone géographique de référence, les exploitants seraient tenus responsables de la modération du bruit de la clientèle dans un certain périmètre, notamment en engageant des « chuteurs » et/ou un service d'ordre. En cas de plaintes réitérées, ces conditions seraient revues à la baisse.</p>	Groupe stratégique DARES / SCom DIME / SPBR
R12.2	Développer le partenariat entre le SCom et les acteurs de la nuit, par exemple en s'appuyant sur le Grand Conseil de la nuit.	DARES / SCom
R12.3	Sensibiliser les exploitants aux bonnes pratiques en matière de prévention des nuisances sonores, notamment via la distribution de brochures.	DIME / SPBR

8.5.4 Bruit de voisinage**R13 : Consolider le dispositif de contrôle de l'État dans le domaine de la construction**

R13.1	Renforcer les moyens de la DAC en matière de contrôle de l'application de la norme SIA 181 pour les nouvelles constructions, ainsi que les transformations, rénovations et surélévations. Il est nécessaire que l'État possède et conserve des compétences techniques en la matière.	DU
R13.2	En complément des déclarations de conformité établies par les mandataires, développer un système de contrôle de conformité des travaux par pointage.	DU / DAC

R14 : Adapter le dispositif de surveillance et d'aide au traitement des plaintes

R14.1	Sur la base des expériences positives effectuées dans certaines communes, encourager la pérennisation et, si l'évaluation du projet pilote est positive, l'extension de la pratique des correspondants de nuit.	DIME DS
-------	---	------------



R14.2	Améliorer la collaboration entre gendarmerie et agents de proximité (APM, correspondants de nuit) en développant, par des formations appropriées, les capacités d'évaluation de la situation de ces derniers. L'intervention de la gendarmerie reste nécessaire dans les affaires pénales et les situations à risques. Pour les problèmes récurrents de tapage, l'intervention d'acteurs disposant d'un ancrage local peut être plus pertinente.	Gendarmerie
R14.3	Inscrire la question du bruit de voisinage dans le règlement d'application de la loi sur la cohésion sociale en milieu urbain.	DIP
R14.4	Encourager les recours à la médiation civile par un soutien aux associations engagées dans ce domaine (mise à disposition de locaux, subventionnement) et une information aux parties prenantes.	DS
R15 : Responsabiliser les régies et les propriétaires à la protection contre le bruit		
R15.1	Systématiser l'ajout aux contrats de bail de conditions générales incluant la prévention des bruits de voisinage.	DU / Office du logement
R15.2	Rendre obligatoire pour les régies et les propriétaires d'immeubles locatifs l'affichage dans plusieurs langues des consignes de comportement et des possibilités de recours en cas de problème de bruit de voisinage.	DU / Office du logement
R15.3	Promouvoir le rôle des concierges en valorisant non seulement leurs tâches d'entretien du construit, mais également la gestion des relations entre occupants des immeubles.	DU / Office du logement
R15.4	Inciter les gérances à faire suivre à leurs concierges la formation continue de l'UOG qui met en avant les aspects sociaux du métier.	DU / Office du logement

9 Références

9.1 Documents produits par l'administration

- Cantoreggi N., Diallo T. et Simos J. (2006) *Évaluation d'impact sur la santé. Tabagisme passif. Rapport final*, Genève : Équiterre et Département de l'action sociale et de la santé.
- CdC (2010). *Audit de gestion et de légalité du Service du commerce*. Genève : Cour des comptes.
- CEPP (2010). *La protection contre le bruit dans le canton de Genève : étude de faisabilité*, Genève : CEPP.
- Conseil Fédéral (2005). *Rapport du Conseil fédéral sur l'état et les perspectives de la lutte contre le bruit en Suisse*, Berne : Conseil Fédéral.
- Cosandey L. (2007). *Stratégie générale de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB)*, présentation au séminaire PUSCH - Gestion du bruit dans les communes, Berne : OFEV.
- DAEL (1998). *Plan des mesures d'assainissement du bruit routier (OPB art.19)*, Genève : Département de l'aménagement, de l'environnement et du logement.
- DAT (2009). *Monitoring du plan directeur cantonal*, Genève : Département de l'aménagement et du territoire, [http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/fiches_monitoring-686-4367-10477.html].
- DCTI (2011). *Projet de plan directeur cantonal 2030*, Genève : Département des constructions et des technologies de l'information.
- DFJP (1963). *Lärmbekämpfung in der Schweiz*, Bericht der eidgenössischen Expertenkommission an den Bundesrat, Bern : EJPD.
- DIM (2011). *Plan directeur du réseau routier 2011 – 2014*, Genève : Département de l'intérieur et de la mobilité.
- MIS Trend (2010). *Sondage pour l'État de Genève sur la sensibilité aux nuisances environnementales*, Lausanne : Mis Trend.
- OBSAN (2010). *La santé dans le canton de Genève. Résultats de l'Enquête suisse sur la santé 2007 et de l'exploitation d'autres banques de données (Obsan Rapport 45)*, Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé.
- OCSTAT (2009). *Recensement des entreprises : + 29 000 emplois entre 2005 et 2008*, Communiqué de presse du 20.10.2009, Genève : Office cantonal de la statistique.
- OCSTAT (2012a). *Véhicules en circulation, selon la catégorie, dans le canton de Genève depuis 1981*, T.11.02.02, Genève : Office cantonal de la statistique.
- OCSTAT, (2012b). *Logements selon la période de construction, par commune, depuis 1998*, T 09.02.2.2.04, Genève : Office cantonal de la statistique.
- OFEFP (1998). *Caractère économiquement supportable et proportionnalité des mesures de protection contre le bruit*, Berne : OFEFP (cahier de l'environnement no 301).
- OFEFP (2002). *La lutte contre le bruit en Suisse. État actuel et perspectives*, Berne : OFEFP (cahier de l'environnement no 329).
- OFEV & OFROU (2006). *Manuel du bruit routier. Aide à l'exécution pour l'assainissement*, Berne : DETEC.
- OFEV (2008). *Manuel RPT dans le domaine de l'environnement*, Berne : OFEV.
- OFEV (2009). *Pollution sonore en Suisse : Résultats du monitoring national*, Berne : OFEV.
- OFEV (2010a). *Assainissement du bruit routier. Situation 2009 et perspectives*, Berne : OFEV.
- OFEV (2010b). *Nuisances sonores dues au trafic routier: le bruit des pneus*, Berne : OFEV.
- OFEV (2011). *Manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement*, Berne : OFEV.



- OFS (2010). *Santé et comportement vis-à-vis de la santé en Suisse en 2007. Enquête suisse sur la santé*, Neuchâtel : OFS.
- Police cantonale (2012). Rapport d'activité 2011, Genève : Département de la sécurité, de la police et de l'environnement.
- Royer P. (2010). *Présentation des activités du SPBR*. Présentation du 27.09.2010, Genève : Département de la sécurité, de la police et de l'environnement.
- SABR (2004). *Directives pour le rendu des programmes d'assainissement du bruit routier*, Genève : département de l'aménagement, l'environnement et du logement, direction du génie civil, division des routes.
- SABR (2010). *Assainissement du bruit routier – Genève*, Présentation du 17 mai 2010, Genève : Département des constructions et de l'aménagement, Office du génie civil.
- SAM (2009). *OPB : Assainissement en 2018. Stratégie visant à assainir la totalité des rues en Ville de Genève*. Genève : Ville de Genève, Département des constructions et de l'aménagement, service de l'aménagement urbain et de la mobilité.
- SAM (2011). *OPB : Assainissement en 2018. Stratégie visant à assainir la totalité des rues en Ville de Genève. Point de situation en 2011*, Genève : Ville de Genève, Département des constructions et de l'aménagement, service de l'aménagement urbain et de la mobilité.
- SPBR (2005) *Mission et objectifs du service*, Genève : Département de la sécurité, de la police et de l'environnement, Office de l'environnement, [\[http://www.ge.ch/spbr/doc/mission_objectif.pdf\]](http://www.ge.ch/spbr/doc/mission_objectif.pdf).
- SPBR (2012). « Journée internationale contre le bruit. Canton pionnier, Genève piège le bruit routier », *FAO*, (031): 1.
- Wisler D., Froidevaux D., Faggioni A. et Fasola I. (2008). *Diagnostic Local de Sécurité 2007*, Genève : police genevoise, Département de la sécurité, de la police et de l'environnement.

9.2 Ouvrages, articles et rapports

- Baranzini A. et Ramirez, J. (2005). "Paying for Quietness: The impact of noise on Geneva rents", *Urban Studies*, 42(4): 633-646.
- Baranzini A., Schaerer C. et Thalmann Ph. (2010). "Using measured instead of perceived noise in hedonic models", *Transportation Research Part D; Transport and Environment*, 15(8): 473-482.
- Berthet M.-A., Nada E. et Association pour la Reconversion des Vernets (2010). *Voyage au bout de la Nuit. Recherche sur la vie nocturne genevoise*, Genève : Ville de Genève, Département de la culture.
- Bronzaft A.L. et McCarthy D.P. (1975). "The effect of elevated train noise on reading ability", *Environment and Behaviour*, 7(4): 517-527.
- Cercle Bruit (1998). *Bruit*, Lucerne : Cercle Bruit Suisse.
- CUEH (2004). *Enquête genevoise Habitat – Santé. Volet genevois de l'étude OMS paneuropéenne Habitat – Santé*, Genève : Centre d'écologie humaine et des sciences de l'environnement de l'Université de Genève.
- Den Boer L.C. et Schroten A. (2007). *Traffic noise reduction in Europe : Health effects, social costs and technical and policy options to reduce road and rail traffic noise*, Brussels : European Federation for Transport and Environment.
- EPA (1981). *Noise Effects Handbook: A Desk Reference to Health and Welfare Effects of Noise*, Fort Walton Beach (FL) : Association of Noise Control Officials.
- Favre C. (2003). « Les aspects spécifiques à la protection contre le bruit en matière d'assainissement ». *URP/DEP*, 2003/6 : 507-533
[\[http://www.vur.ch/urpopen/urp2003/urp0306/0360507A.pdf\]](http://www.vur.ch/urpopen/urp2003/urp0306/0360507A.pdf).



- Gérard J.-Y. (2010). « Médiation d'espaces publics, une voie d'avenir », *Territoires*, (508): 48-49.
- Jarup L., Dudley M.L., Babisch W., Houthuijs D., Swart W., Pershagen G., et al. (2005). "Hypertension and Exposure to Noise near Airports (HYENA): study design and noise exposure assessment", *Environmental Health Perspectives*, 113(11): 1473–1478.
- Knoepfel P., Nahrath S., Savary J., et Varone F. (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*, Zurich : Rüegger.
- Kujala T. et Brattico E. (2009.) "Detrimental noise effects on brain's speech functions", *Biological Psychology*, 81(3): 135-43.
- Niemann H. et Maschke C. (2004). *WHO LARES. Final Report. Noise effects and morbidity*, Berlin : Berlin Centre Of Public Health
[\[http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0015/105144/WHO_Lares.pdf\]](http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0015/105144/WHO_Lares.pdf).
- OMS (1946). « Préambule à la constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé », *Actes officiels de l'Organisation mondiale de la Santé*, (2): 100.
- OMS (1980). « Le bruit », *Critères d'hygiène de l'environnement n°12*, Genève : OMS.
- OMS (2000). *Résumé d'orientation des directives de l'OMS relatives au bruit dans l'environnement*, Genève : OMS.
[\[https://apps.who.int/environmental_information/Noise/bruit.htm\]](https://apps.who.int/environmental_information/Noise/bruit.htm).
- OMS (2011). *Burden of disease from environmental noise Quantification of healthy life years lost in Europe*, Bonn: Regional Office for Europe of the World Health Organization
- Rey-Bellet P. (2010). « Hospitalisations non volontaires à Genève: la liberté sous contrainte? », *Archives suisses de neurologie et de psychiatrie*, 161(3): 90-95.
- Ritter P. (2002). *Des solutions pour vivre mieux : rapport du groupe de travail sur les difficultés d'application de la réglementation sur les bruits de voisinage*, Paris: Conseil national du bruit.
- Rozec V. et Ritter P. (2003). « Les avancées et les limites de la législation sur le bruit face au vécu du citoyen », *Géocarrefour*, 78(2): 111-119 [\[http://geocarrefour.revues.org/196\]](http://geocarrefour.revues.org/196).
- Shield B.M. et Dockrell J.E. (2003). "The effects of noise on children at school: a review", *Journal of Building Acoustics*, 10(2): 97-116.
- Sorensen M., Hvidberg M., Andersen Z.J., Nordsborg R.B, Lillelund K.G., Jakobsen J., Tjonneland A., Overvad K. et Raaschou-Nielsen O. (2011). "Road traffic noise and stroke: a prospective cohort study", *European Heart Journal*, 32(6): 737-744
[\[http://eurheartj.oxfordjournals.org/content/32/6/737\]](http://eurheartj.oxfordjournals.org/content/32/6/737).
- Stansfeld S., Berglund B., Clark C., Lopez-Barrio I., Fischer P., Öhrström E., Haines M.M., Head J., Hygge S., van Kamp I. et Berry B.F. (2005). "Children's reading and memory affected by exposure to aircraft noise", *The Lancet*, 365(9475): 1942-1949.
- Van Kempen E.E., van Kamp I., Stellato R.K., Lopez-Barrio I., Haines M.M., Nilsson M.E., Clark C., Houthuijs D., Brunekreef B., Berglund B., Stansfeld S. (2009). "Children's annoyance reactions to aircraft and road traffic noise", *Journal of the Acoustical Society of America*, 125(2): 895-904.
- Zellweger E. et Flamand E. (2011), *Évaluation de la protection contre le bruit. Module « Enquête comparative des politiques de protection contre le bruit routier dans trois cantons »*, Genève : Évaluanda.



10 Annexes

10.1 Liste des personnes interviewées

M. Marko Bandler	Chef de service, services sociaux, Ville de Vernier.
Mme Yvonne Bercher	Membre de l'association des habitants du quartier des Pâquis.
Mme Marie-Avril Berthet	Géographe, États généraux de la nuit.
M. Nicolas Bongard	Attaché de direction, direction générale des affaires économiques, DARES.
M. François Bornicchia	Ingénieur en transports, service de l'aménagement et de la mobilité, Ville de Genève.
M. Roberto Broggin	Député au Grand Conseil, membre de la commission cantonale de protection contre le bruit.
M. Pascal Cabarrou	Chef de groupe, brigade transports et environnement, gendarmerie.
M. Boris Calame*	WWF, membre de la commission cantonale de protection contre le bruit.
M. André Clément	Chef du groupe de protection contre le bruit, police municipale de Lausanne.
M. Laurent Cosandey	Collaborateur scientifique, section bruit routier, OFEV.
M. Christian Dandrès	Juriste, ASLOCA.
M. Yves Delacrétaz	Directeur, direction générale de la mobilité, DIME.
M. Michel Delessert	Maréchal, chef de poste de Plainpalais, gendarmerie.
M. André Dudan	Officier circulation et mobilité, brigade routière, de navigation et de prévention, gendarmerie.
M. Cyril Durussel	Responsable de la cellule bruit, service des routes, département des infrastructures, canton de Vaud.
Mme Lucienne Erb	Coordinatrice, projet des correspondants de nuit, Ville de Vernier.
M. Andréas Fabjan	Secrétaire général, USPI-Genève.
Mme Anne-Christine Favre*	Professeure, Université de Lausanne, membre de la commission fédérale de protection contre le bruit.
Mme Stéphanie Fischer Zernin	Membre de l'association des habitants du centre et de la Vieille-Ville.
Mme Marie-Hélène Giraud	Cheffe de service, service de l'aménagement urbain et de la mobilité, Ville de Genève.
M. Jean Genolet	Directeur, service du commerce, DARES.
M. Luc Gilly	Membre de l'association des habitants du quartier des Pâquis.
Mme Michèle Goepfert	Responsable du cours des formations des concierges, Université ouvrière de Genève.
M. Christian Gorce	Chef de service, service de l'assainissement du bruit routier, DIME.
M. Sylvio Grauwiler	Directeur, centre de protection contre le bruit, office du génie civil, département des constructions, canton de Zurich.
Mme Fabienne Guex	Responsable du contrôle interne, DARES.
Mme Béatrice Grange	Présidente, USPI-Genève.
M. Patrick Grunder	Capitaine, gendarmerie.
M. Frédéric Haenni	Président, Gastrovaud.
M. Daniel Hermann*	Premier lieutenant, brigade routière navigation et prévention, gendarmerie.
Mme Marguerite Hickel	Membre de l'association des habitants du quartier des Pâquis, de l'association de la défense économique des Pâquis, du collectif « bien vivre aux Pâquis ».



M. Dominique Hiestand	Membre de l'association des habitants du quartier des Pâquis.
M. Dominique Jacot	Ilotier, gendarmerie de Plainpalais.
M. Hugo Kehrl	Ancien responsable de région, direction des autorisations de construire, DCTI.
M. Mario Levental*	Ancien directeur du service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants.
M. Louis-Charles Levy	Président de l'Association des habitants du centre et de la Vieille-Ville.
M. Maurice Lovisa	Chef de service, service des monuments et sites, DU.
M. Patrick Marchetto	Ilotier LRDBH, gendarmerie de Plainpalais.
M. Quentin Mathieu	Collaborateur scientifique, service de l'environnement des entreprises, DSPE.
M. Thierry Messenger	Chef de service, service de la mobilité douce et des espaces publics, direction générale de la mobilité, DIME.
M. Victor de Oliveira	Ingénieur trafic, TCS-Genève, Membre de la commission cantonale de protection contre le bruit.
M. Patrick Paccard	Exploitant d'établissement public, Genève.
M. Claude Pahud	Premier lieutenant en charge de la police de proximité, état-major de la gendarmerie.
M. Giovanni Pini	Professeur, Université de Genève, directeur de l'observatoire universitaire de la mobilité.
Mme Sandra Piriz	Adjointe de direction, service de l'aménagement urbain et de la mobilité, Ville de Genève
M. Alexandre Prina	Chef de service, service de l'organisation de la mobilité, direction générale de la mobilité, DIME.
Mme Isabelle Raboud	Membre de l'Association genevoise pour la médiation de voisinage.
M. Philippe Royer	Directeur, service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants, DIME.
M. Laurent Terlinchamp	Président, Société des Cafetiers, Restaurateurs et Hôteliers de Genève.
M. Metin Türker	Chef de secteur, secteur autorisations, service du commerce, DARES.
M. Moreno Sella	Consultant, membre du comité technique, service du commerce, DARES.
M. Alberto Susini	Directeur, service de l'environnement des entreprises, DIME.
M. Thierry Wegmüller	Gérant d'établissement public, directeur de « Carte Blanche », Lausanne.
M. Claude Witschard	Membre de l'association des habitants du quartier des Pâquis.

*personnes rencontrées durant l'étude de faisabilité



10.2 Rapports parlementaires sur le bruit entre 2000 et 2012

- 25/10/2000 : **P 1246-B** ; Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil portant sur la pétition contre le bruit nocturne dans le préau de l'école du Devin-Village [pétition déposée le 20/05/1999].
- 30/01/2001 : **P 1257-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition contre le bruit dans le quartier de la place des Volontaires [pétition déposée le 24/06/1999].
- 05/04/2001 : **P 1320-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition pour une meilleure qualité de vie de quartier Goetz-Monin/Blavignac [pétition déposée le 26/10/2000].
- 02/05/2001 : **P 1328-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition concernant bruits, manque de sécurité et pour une meilleure protection du patrimoine dans la Vieille-Ville [pétition déposée le 01/12/2000].
- 10/09/2002 : **P 1377-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition contre le bruit aggravé par le revêtement en béton de la route de Chêne [pétition déposée le 14/01/2002].
- 01/10/2002 : **P 1386-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition contre les nuisances sonores générées par des concerts nocturnes (quartier Meyrin-Gare) [pétition déposée le 21/03/2002].
- 02/12/2003 : **P 1444-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition « Stop Bruit » demandant des travaux afin de réduire le bruit routier entre Genthod et Collex [pétition déposée le 20/08/2003].
- 15/03/2004 : **P 1456-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition concernant les nuisances sonores dans la Vieille-Ville [pétition déposée le 13/11/2003].
- 25/05/2004 : **P 1440-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition concernant le patrimoine et les nuisances au centre de Carouge [pétition déposée le 12/06/2003].
- 31/01/2005 : **P 1500-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition contre toutes les nuisances (trafic de drogue, bruit, insécurité et saleté) dans le quartier Voltaire [pétition déposée le 23/09/2004].
- 28/05/2005 : **P 1499-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition concernant des plaintes des habitants de l'immeuble 8, Cité Vieusseux au sujet des bruits nocturnes [pétition déposée le 27/08/2004].
- 29/08/2005 : **P 1520-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition concernant le bruit à l'avenue Louis-Casaï [pétition déposée le 17/02/2005].
- 06/02/2007 : **P 1589-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition : Nuisances sonores au Domaine de Chouilly [pétition déposée le 12/10/2006].
- 18/12/2007 : **P 1632-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition contre les nuisances causées par la discothèque «Monte Cristo» [pétition déposée le 28/06/2007].
- 18/03/2008 : **P 1499-B** ; Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la pétition concernant des plaintes des habitants de l'immeuble 8, Cité Vieusseux au sujet des bruits nocturnes [pétition déposée le 27/08/2004].
- 08/04/2008 : **P 1651-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition pour des Pâquis vivants, mais pas invivables ! [déposée le 30/11/2007].



- 02/10/2008 : **P 1500-B** ; Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la pétition contre toutes les nuisances (trafic de drogue, bruit, insécurité et saleté) dans le quartier Voltaire [pétition déposée le 23/09/2004].
- 17/03/2009 : **P 1682-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition concernant des nuisances sonores importantes en lien avec le café « Le Nathan » [pétition déposée le 19/12/2008].
- 09/06/2009 : **RD 783** ; Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil communiquant l'opposition formée le 19.05.2009 par la commune de Dardagny au projet de plan n°29320-519 attribuant les degrés de sensibilité au bruit selon l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit sur l'ensemble du territoire de la commune de Dardagny.
- 03/08/2009 : **M 1792-A et P 1651-B** ; Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la motion M 1972 concernant les nuisances liées au bruit [déposée le 12/11/2007] et la pétition P 1651 pour des Pâquis vivants, mais pas invivables [déposée le 30/11/2007].
- 22/09/2009 : **RD 783-A** ; Rapport de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil communiquant l'opposition formée le 19.05.2009 par la commune de Dardagny au projet de plan n° 29320-519 attribuant les degrés de sensibilité au bruit selon l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit sur l'ensemble du territoire de la commune de Dardagny.
- 04/01/2010 : **M 1719-A** ; Rapport de la commission de l'environnement et de l'agriculture sur la motion M 1719 visant à rétablir des contrôles antibruit réguliers [motion déposée le 26/10/2006].
- 18/02/2010 : **P 1520-B** ; Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la pétition concernant le bruit à l'avenue Louis-Casaï [pétition déposée le 17/02/2005].
- 16/08/2010 : **P 1688-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition pour l'étude de mesures d'assainissement contre le bruit et la mise en place rapide d'un mur « anti-bruit » le long de l'autoroute N1 sur le territoire de la commune de Pregny-Chambésy [pétition déposée le 27/04/2009].
- 26/08/2010 : **P 1328-B** ; Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la pétition concernant : bruits, manque de sécurité et pour une meilleure protection du patrimoine dans la Vieille-Ville [pétition déposée le 01/12/2000].
- 10/02/2011 : **M 1719-B** ; Rapport du Conseil d'État sur la motion M 1719 visant à rétablir des contrôles antibruit réguliers [motion déposée le 26/10/2006].
- 17/02/2011 : **P 1386-B** ; Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la pétition contre les nuisances sonores générées par des concerts nocturnes (quartier Meyrin-Gare) [pétition déposée le 21/03/2002].
- 07/06/2011 : **M 1922-A** ; Rapport de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier la proposition de motion « Des mesures contre la pollution sonore, source d'insécurité en matière de tranquillité » [motion déposée le 05/11/2009].
- 04/05/2011 : **P 1740-A** ; Rapport de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier la pétition concernant le bruit des véhicules motorisés, en particulier les deux-roues [pétition déposée le 26/05/2010].
- 19/03/2012 : **R 560-A** ; Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la résolution « Réduisons les nuisances sonores de l'autoroute de contournement » [résolution déposée le 06/05/2008].
- 03/04/2012 : **P 1767-A et M 2071** ; Rapport de la commission de l'économie chargée d'étudier la pétition « Halte à la prolifération des établissements publics aux Pâquis » [déposée le 14/01/2011] et proposition de motion pour entendre la population sur les nuisances sonores.
- 16/04/2012 : **P 1789-A** ; Rapport de la commission des pétitions chargée d'étudier la pétition contre les incivilités et le bruit en Vieille-Ville [pétition déposée le 26/05/2011].



10.3 Mesures proposées par le plan de mesures (1998)

Mesures à la source

- S1 Cours de sensibilisation pour les nouveaux conducteurs
- S2 Campagnes d'information pour modifier le comportement des conducteurs
- S3 Mesure systématique du niveau sonore lors du contrôle périodique des véhicules
- S4 Contrôle renforcé par la GTE (groupe transports et environnement de la gendarmerie cantonale) de l'état des véhicules et du comportement des conducteurs
- S5 Informer et favoriser l'usage de pneumatiques moins bruyants
- S6 Choisir des véhicules de transports publics et de voirie en tenant compte de leur émission sonore

Mesures constructives sur la chaussée

- C1 Modifications constructives à la voirie
- C2 Revêtements pauvres en émissions sonores

Exploitation des circulations

- E1 « Etanchéification » du ou des quartiers
- E2 Gestion de la circulation (fluidité, retenues localisées)
- E3 Limitations locales de vitesse
- E4 Signalisation lumineuse (ondes vertes, indications)
- E5 Aménagement de la chaussée (espaces réservés)
- E6 Aménagement des carrefours (giratoire, priorité de droite)
- E7 Modération du trafic, zone 30 km/h favorisant les transports publics
- E8 Restrictions particulières pour véhicules bruyants

Mesures sur le chemin de propagation

- P1 Écrans antibruit

Mesures constructives et d'aménagement

- A1 Prise en compte du bruit dans les plans d'aménagement
- A2 Intégration des mesures dans cadre social et architectural
- A3 Prise en compte du bruit dans l'élaboration des plans directeurs des transports publics

Isolation acoustique

- I1 Aspect architectural et confort (aération, vision)
- I2 Système de protection contre le bruit permettant une meilleure ventilation
- I3 Double vitrage, vitrage isolant simple ou double
- I4 Protection des balcons, loggias et fenêtres

10.4 Valeurs limites

L'annexe 3 de l'OPB définit les valeurs limites d'exposition au bruit du trafic routier (VP/ VLI / VA) suivant le type de degré de sensibilité (DS) et la période de la journée. La période "Jour" s'étend de 6h à 22h et la période "Nuit" de 22h à 6h. Les valeurs indiquées sont valables pour le bruit routier, le bruit ferroviaire et le bruit des industries et des arts et métiers. Les valeurs pour les bruits aéronautiques peuvent être différentes (voir annexe 5 de l'OPB).

Tableau 18 : Valeurs limites selon l'OPB

Degrés de sensibilité (DS)	Valeur de planification (VP) en dB(A)		Valeur limite d'immission (VLI) en dB(A)		Valeur d'alarme (VA) en dB(A)	
	Jour	Nuit	Jour	Nuit	Jour	Nuit
I	50	40	55	45	65	60
II	55	45	60	50	70	65
III	60	50	65	55	70	65
IV	65	55	70	60	75	70

(Source : OPB, annexe 3)

La directive du cercle bruit concernant les établissements public fixe les valeurs limites applicables aux transmissions par voies solidiennes et aériennes du bruit. Ces valeurs concernent les bruits liés à la musique, à l'intérieur et sur la terrasse, et à la clientèle à l'intérieur de l'établissement.

Tableau 19 : Valeurs limites selon la DEP

Période	Nouvelle installation/voie solidienne	Nouvelle installation/voie aérienne
7h-19h	40 dB(A)	50 dB(A)
19h-22h	35 dB(A)	45 dB(A)
22h-7h	30 dB(A)	40 dB(A)

(Source: DEP)

10.5 Communes concernées par l'assainissement du bruit routier

Liste des communes concernées selon le plan des mesures d'assainissement du bruit routier (1998) et selon les réponses à l'enquête OPB art. 20 (2010) de l'office fédéral de l'environnement (OFEV).

Bernex	Genève	Perly-Certoux	Vandoeuvres
Carouge	Grand-Saconnex	Plan Les Ouates	Vernier
Chêne-Bougeries	Lancy	Pregny-Chambésy	Versoix
Chêne-Bourg	Meyrin	Satigny	Veyrier
Cologny	Onex	Thônex	



10.6 Acteurs administratifs du secteur des établissements publics

Tableau 20 : Acteurs, missions et cadre réglementaire des établissements publics

Instance	Missions prescrites	Cadre légal
DAC (DU)	Décision concernant les demandes d'autorisation de construire Décision concernant les demandes de changement de patente Demande de préavis au SPBR concernant les aspects bruit des dossiers d'autorisation. Vérification de l'existence d'une autorisation et du respect de ses conditions en cas de plainte Établissement en cas de plainte des décisions liées au non respect de l'autorisation de construire et / ou de la norme SIA 181 Participation à la commission interdépartementale de coordination et de suivi des établissements publics	LCI LDTR Norme SIA 181
SPBR (DIME)	Établissement de préavis pour la DAC quant au respect de la norme SIA 181 dans le cadre des procédures d'autorisation Définition des conditions d'exploitation concernant les autorisations d'animation musicale et le niveau sonore maximal. Réalisation et analyse des mesures en cas de bruit soumis à des valeurs légales (OPB, DEP ou SIA 181) Réalisation des mesures d'urgence et d'audibilité dans le cas de plainte liée aux nuisances sonores générées par une terrasse Détermination de la nécessité de procéder à un assainissement en cas de problèmes liés à la structure du bâtiment lors de plaintes Analyse et suivi des travaux d'assainissement Décision concernant les sanctions prévues par le RPEE Organisation des campagnes de communication en collaboration avec le service de la communication du DIM Présidence de la commission interdépartementale de suivi Participation à la plateforme de suivi des plaintes et au groupe stratégique	LPE OPB DEP RPBV RPEE Norme SIA 181
SCom (DARES)	Analyse des demandes et délivrance des autorisations d'exploitation des établissements publics Définition des horaires d'exploitation sur la base de la LRDBH Délivrance des autorisations d'ouverture étendue, après consultation de la gendarmerie Délivrance des autorisations d'animation musicale sur la base des conditions d'exploitation définies par le SPBR Gestion de la plateforme de suivi des plaintes Application des sanctions prévues par la LRDBH Membre de la commission interdépartementale de suivi et du groupe stratégique	LRDBH RRDBH
Gendarmerie (DS)	Délivrance des autorisations ponctuelles d'ouverture étendue Délivrance des autorisations ponctuelles d'animation musicale Consultation par le SCom en cas de demande d'ouverture étendue Participation aux séances de la plateforme de suivi des plaintes Application de la LRDBH et du RTP Établissement de rapports LRDBH à l'attention du SCom en cas d'infraction Membre de la commission interdépartementale de suivi et du groupe stratégique	RPBV LRDBH RTP
Administrations municipales	Délivrance des autorisations d'exploitation des terrasses Éventuellement, détermination des horaires et des conditions d'exploitation des terrasses	LRDBH RMT
Polices municipales	Application de la LRDBH et du RTP Participation aux séances de la plateforme de suivi des plaintes	RTP LRDBH



10.7 Position du DIME sur le rapport d'évaluation



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement
La Conseillère d'Etat

DIME
Case postale 3918
1211 Genève 3

N^o réf. : PR/Imo - 608866-2012
45572

Commission externe d'évaluation des
politiques publiques (CEPP)
Madame Isabelle TERRIER
Présidente
Case postale 1735
1211 Genève 26

Genève, le - 9 OCT. 2012

Concerné : Évaluation de la politique de protection contre le bruit dans le canton de Genève

Madame la Présidente,

Le rapport de votre commission relatif à l'objet cité en titre, daté du 10 septembre 2012, m'est bien parvenu, et je vous en remercie. Conformément à l'article 39, alinéa 3 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10), ce courrier constitue le droit de réplique avant la publication officielle du rapport.

Permettez-moi tout d'abord de saluer le travail en profondeur effectué par la commission. Comme mentionné dans le rapport à plusieurs reprises, la lutte contre le bruit est un domaine multiple faisant intervenir de nombreux acteurs qui évoluent dans des cadres légaux très divers. De ce point de vue, le périmètre retenu par votre commission, à savoir la protection contre le bruit routier, le bruit des établissements publics et les bruits de voisinage, m'apparaît représentatif au regard des préoccupations des habitants du canton de Genève et des enjeux de santé publique.

Je note tout d'abord que vos recommandations générales vont dans le sens d'une réorganisation du dispositif cantonal avec, entre autres, un élargissement des missions de la commission cantonale de protection contre le bruit. Je souscris totalement à cette recommandation sur laquelle des discussions ont déjà été initiées lors de la dernière séance de ladite commission. A terme, je souhaite en effet que cette commission, dont la composition doit être revue, définisse les axes stratégiques principaux de la protection contre le bruit.

S'agissant de la protection contre le bruit routier, je remarque en premier lieu que nombre de vos recommandations, comme par exemple le support accru aux communes ou le renforcement des contrôles et de la communication, nécessitent des besoins en ressources humaines pour faire face à l'augmentation prévue des projets d'assainissement du bruit routier. La mise en œuvre de ces recommandations s'inscrira donc dans le cadre des futurs projets de budgets. Cependant, la réunion récente des services chargés de la mobilité et de la protection contre le bruit au sein d'un même département devrait favoriser la mise en œuvre rapide de l'assainissement du bruit routier, y compris de mesures complémentaires à la pose d'un revêtement phono-absorbant. Enfin, comme vous le précisez, des bilans réguliers et un reporting technique et financier sont à la base d'une bonne gestion de ces projets, les sommes financières en jeu étant importantes.

Projet1000002.DOC



La protection contre le bruit des établissements publics, et plus généralement contre les nuisances sonores liées au divertissement nocturne, est en phase de transition pour s'adapter aux nouveaux besoins de la population. De ce point de vue, vos cinq recommandations principales vont permettre d'ajuster le cadre administratif du traitement de cette thématique. Plus que toute autre nuisance, le bruit des établissements publics nécessite une coordination de tous les départements concernés autour du département pilote, chargé de l'application des lois de référence en la matière. Une simplification des procédures pour mieux répondre aux préoccupations des administrés est également nécessaire. C'est dans ce sens que vos conclusions nous seront fort utiles.

S'agissant de la protection contre les bruits de voisinage, bien que le département dont je suis chargée ne soit pas directement concerné par vos recommandations, vous pouvez compter sur mon engagement et celui des services dudit département pour faire évoluer le dispositif de surveillance et l'implication des acteurs de cette thématique.

Enfin, toutes vos recommandations méritent d'être étudiées plus avant et discutées entre les différents partenaires pour être mises en œuvre. Sur la base de vos conclusions, j'ai en effet l'intention de produire un plan d'action qui, avec le soutien des départements concernés, permettra d'atteindre les objectifs légaux de la lutte contre le bruit à l'échelle cantonale et d'améliorer l'environnement sonore des habitants du canton.

En vous souhaitant bonne réception de ce courrier et en réitérant mes remerciements à la CEPP pour son travail de qualité, je vous prie de bien vouloir agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Michèle Künzler



Mission et activités de la CEPP

Notre mission: La CEPP a pour but de mettre en évidence et d'apprécier les *effets* des lois cantonales, puis proposer des solutions visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. Elle a été instituée le 19 janvier 1995 par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D/1/10).

Qui choisit les thèmes d'évaluation? La CEPP travaille sur mandat du Conseil d'Etat, de la Commission des finances ou de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil. En outre, elle peut engager de son propre chef des projets après en avoir discuté avec le Conseil d'Etat.

Notre organisation: La CEPP est composée de 16 membres choisis par le Conseil d'Etat parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et faisant autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Présidée par un ou une de ses membres, elle est secondée par un secrétariat permanent, composé de deux professionnels de l'évaluation. Ses organes de travail sont le plénum (organe de décision), le bureau (organe de préparation) et les groupes de travail qui pilotent les évaluations. La commission dispose d'un budget pour la rémunération des missions effectuées par ses membres et pour des mandats à des organismes spécialisés dans ce type d'enquêtes ou à des experts d'un domaine évalué.

Notre démarche: Les évaluations menées par la CEPP comportent trois phases principales, à savoir 1) l'esquisse de projet, 2) l'étude de faisabilité et 3) l'évaluation elle-même. Les principaux outils utilisés sont les entretiens approfondis avec les personnes concernées ou visées, les auditions de fonctionnaires, les entretiens de groupes, les sondages, les comparaisons intercantionales ainsi que les analyses de documents administratifs, de statistiques et d'ouvrages de référence, etc.

Coordination: La législation genevoise a renforcé les organes de contrôle, d'analyse et d'évaluation en leur conférant davantage d'indépendance et de pouvoirs d'investigation. Avant et pendant toute évaluation, la CEPP s'assure de ne pas faire double-emploi avec d'autres projets en cours. Schématiquement, les tâches attribuées se répartissent de la manière suivante :

Inspection cantonale des finances (ICF)	Cour des comptes	CEPP
Contrôle interne des dépenses.	Contrôle externe des dépenses (légalité des activités, régularité des comptes, bon emploi des fonds publics).	Mesure l'efficacité des lois et l'impact des politiques publiques.
<i>Rapports confidentiels</i>	<i>Rapports publics</i>	<i>Rapports publics</i>

Transparence : Les rapports d'évaluations sont publiés. Ils peuvent être téléchargés depuis notre site Internet. La CEPP publie les résultats de ses évaluations dans son rapport d'activité annuel.



Rapports publiés disponibles sur www.ge.ch/cepp

1. **Politique sociale du logement:** évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement, janvier 1997.
2. **Formation des personnes actives non qualifiées:** évaluation de la mise en œuvre à Genève de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, mai 1997.
3. **L'Etat et ses contribuables:** évaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale, septembre 1997.
4. **Chômeurs en fin de droit:** évaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998.
5. **Politique cantonale en matière de déductions fiscales:** évaluation des déductions des personnes physiques sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement, décembre 1998.
6. **Politique énergétique des Services industriels de Genève:** évaluation de la mise en œuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie, mars 1999.
7. **Politique cantonale d'éducation musicale:** évaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique, mandat du Conseil d'Etat et de la Commission des finances du Grand Conseil, décembre 1999.
8. **Subsides en matière d'assurance-maladie:** évaluation de la politique cantonale, février 2000.
9. **Vitesse commerciale des TPG:** évaluation des mesures d'accélération prises en tant que moyen de promotion des transports publics, octobre 2000.
10. **Politique cantonale d'encouragement aux études:** évaluation de la mise en œuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissage, novembre 2001.
11. **Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée:** évaluation des mesures cantonales, mandat du Conseil d'Etat, mars 2002.
12. **La communication entre les services de l'administration cantonale:** évaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution des prestations sociales, novembre 2002.
13. **Emploi clandestin, quelles sanctions ?** Evaluation des mesures cantonales de répression du travail clandestin, mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, avril 2003.
14. **Politique cantonale en matière de rénovation de logements:** évaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR), décembre 2003.
15. **Evaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance,** mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, décembre 2004.
16. **La politique cantonale de préformation des personnes non francophones à risque d'exclusion :** évaluation des mesures de soutien, mandat du Conseil d'Etat, septembre 2005.
17. **Evaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise,** novembre 2005.
18. **Evaluation du chèque annuel de formation,** mandat du Conseil d'Etat, octobre 2006.
19. **Adoption internationale: évaluation de la mise en œuvre de la Convention de La Haye (CLaH) sur l'adoption internationale,** novembre 2006.
20. **Politique cantonale en matière de taxation des contribuables indépendants:** évaluation des déductions des frais professionnels sous l'angle de l'égalité de traitement, janvier 2007.
21. **Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail.** Partie I: contrôles effectués par les commissions paritaires, mai 2008.
22. **Le principe de transparence dans l'administration:** évaluation des dispositions légales concernant l'accès aux documents et l'information du public (LIPAD), octobre 2009.
23. **Marché du travail: évaluation de la politique de réglementation du marché du travail** (parties II et III), avril 2010.
24. **La protection de l'air à Genève:** évaluation de l'élaboration et du suivi du plan OPair 2003-2010, juin 2010.
25. **Chèque annuel de formation:** deuxième évaluation sur mandat du Conseil d'Etat, octobre 2010.
26. **Evaluation de la politique d'information et d'orientation professionnelle en faveur des jeunes en rupture de formation,** mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, octobre 2011.
27. **La protection contre le bruit dans le canton de Genève,** mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, octobre 2012.
28. **Evaluation de la politique de formation de la police,** mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, octobre 2012.