

Date de dépôt : 19 octobre 2012

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. François Lefort, Gabriel Barrillier, Thierry Cerutti, Edouard Cuendet, Roger Deneys, Fabiano Forte, Esther Hartmann, Serge Hiltbold, Jacques Jeannerat, Pascal Spuhler, Bernhard Riedweg, Philippe Schaller, Brigitte Schneider-Bidaux et Christine Serdaly Morgan pour entendre la population sur les nuisances nocturnes

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 20 avril 2012, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :*

- le rapport sur la pétition P 1767-A : Halte à la prolifération des établissements publics aux Pâquis;*
- l'actualité récurrente de ces problèmes de nuisances nocturnes occasionnées par les bars, restaurants, discothèques et dépanneurs en divers quartiers urbains (Pâquis, Eaux-Vives, Vieille-Ville, Plainpalais et Carouge),*

invite le Conseil d'Etat

- à mobiliser les ressources du service du commerce pour faire appliquer la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement et la loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques;*
- à intensifier l'action sur le terrain avec les associations professionnelles de la branche;*
- à mobiliser les ressources du service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants;*

– à faire usage des sanctions prévues à l'égard des contrevenants occasionnant des nuisances nocturnes récurrentes;

à promouvoir la lutte contre les nuisances nocturnes par une campagne de sensibilisation des établissements publics en collaboration avec les polices municipales de Genève et de Carouge et les services de l'Etat précités.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

A bien des égards, le bruit est inhérent à l'activité humaine. Mais les habitants – particulièrement dans les agglomérations – ne choisissent pas toujours leur environnement sonore et ne maîtrisent pas forcément les niveaux auxquels ils sont confrontés. D'élément anodin du quotidien, le bruit peut donc devenir une véritable nuisance qui doit être limitée pour ne pas menacer le bien-être et la santé des citoyens. La loi genevoise rappelle que les excès sonores sont interdits à toute heure. Cette règle doit être suivie avec plus de rigueur entre 21h et 7h, car la notion d'excès est plus manifeste pendant la nuit (art. 1 du règlement concernant la tranquillité publique; RTP – F 3 10.03).

De nombreuses actions, tant préventives que répressives, sont entreprises par l'Etat de Genève pour lutter contre cette nuisance majeure de la vie quotidienne. La collaboration entre les différents services cantonaux et communaux concernés a été renforcée depuis 2008 (gendarmerie, polices municipales, service de protection contre le bruit et les rayonnements non-ionisants (SPBR), service du commerce). Ces efforts doivent être poursuivis afin d'optimiser encore la lutte contre les nuisances sonores.

Actions menées par le SPBR

La mission du service de protection contre le bruit et les rayonnements non-ionisants (SPBR), service expert en matière de protection contre le bruit, concerne le bruit émis par les installations fixes – dont font partie les établissements publics tout comme certaines installations mises en place lors de manifestations de longue durée – au sens de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB). L'action du SPBR est en revanche limitée pour ce qui est de la tranquillité publique (comportement des gens sur l'espace public) et des bruits de voisinage qui relèvent des compétences de la gendarmerie. Celle-ci a en effet pour mission de contrôler les excès de bruit liés aux comportements.

Suivant le règlement sur la protection contre le bruit et les vibrations (RPBV – K 1 70.10), l'expertise du SPBR déploie ses effets à trois niveaux :

1. en phase préventive, avec des campagnes de sensibilisation au bruit;
2. en phase de planification, avec l'activité de préavis pour la direction des autorisations de construire lors de la création ou l'aménagement d'établissements publics;
3. lors de plaintes, avec l'objectivation in situ des niveaux sonores sur mandat des services de l'Etat ou sur plainte des administrés.

1. En phase préventive

En matière de prévention, le SPBR s'est récemment mobilisé avec deux actions principales.

La première concerne le lancement, en 2010, d'une large campagne d'information et de sensibilisation à destination du grand public, avec le support du service d'information et de communication du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (DIME). Intitulée « Moins on s'entend, mieux on s'entend », cette campagne de communication porte entre autres sur l'utilisation des terrasses et sur les nuisances sonores de la musique des établissements publics. La campagne a choisi un axe délibérément positif sans stigmatisation : chacun peut être soit victime soit à l'origine du bruit. Le message rappelle qu'il s'agit d'un enjeu de société où chacun a un rôle à jouer pour le bénéfice de tous. De nombreuses affiches de cette campagne sont d'ailleurs visibles à l'extérieur des établissements publics du canton. En 2011, des spots radiophoniques sont venus compléter la diffusion de ces messages.

Sur le long terme, la seconde action de sensibilisation concerne la formation sur la lutte contre le bruit à destination des acteurs en lien avec cette thématique, à savoir d'une part les agents de police municipale (APM) dans le cadre de leur formation initiale et, d'autre part, les cafetiers-restaurateurs-hôteliers dans le cadre des cours et des examens pour obtenir la patente.

2. En phase de planification

Les nouveaux lieux destinés à être utilisés comme établissement public avec diffusion musicale font l'objet d'exigences précises en ce qui concerne l'acoustique des lieux. Lors des procédures de demande d'autorisation de construire ou de changement d'affectation, des études acoustiques sont régulièrement demandées et visées par le SPBR, permettant ainsi de qualifier les locaux pour recevoir ce type d'activité. En cas de limitation relevée lors de ces études, des travaux d'isolation acoustique ou de typologie des lieux sont requis pour permettre de réduire les nuisances pour le voisinage. Des mesures liées à l'organisation des activités festives peuvent également être demandées.

3. Lors de plaintes

Enfin, concernant les objectivations du SPBR en cas de plainte, rappelons qu'un établissement public est une installation fixe au sens de l'OPB et que la directive cercle bruit sur les établissements publics s'applique, donnant ainsi un cadre légal aux objectivations des valeurs limites de référence. Ces objectivations portent majoritairement sur la diffusion de musique amplifiée en mesurant les niveaux perçus dans le voisinage. Des expertises sur l'acoustique des locaux (SIA 181) s'avèrent parfois nécessaires dans ce

contexte. En cas de problème avéré, des assainissements sont décidés. A ce jour, c'est le service de l'environnement des entreprises (SEN-DIME) qui est compétent pour rendre les décisions d'assainissement concernant les établissements publics. Dans un souci d'améliorer l'efficacité du traitement de ce type de dossier, un projet de modification réglementaire est en cours. Il a pour but de transférer cette compétence au SPBR. Ce service serait alors réglementairement compétent pour les analyses techniques et les décisions qui en découlent, réduisant ainsi les étapes administratives.

A ce jour, les ressources du SPBR pour l'ensemble de la problématique du bruit des 2 000 bars-café-restaurants-dancing du canton et des manifestations publiques (sur les deux aspects de la planification – 61 préavis à fin août 2012, soit une augmentation de 45 % par rapport aux années précédentes – et de la gestion des plaintes) sont toutefois limitées à moins de 2 équivalents temps plein.

A noter enfin que le bruit de comportement (fumée devant l'établissement public, bruit de la clientèle à la fermeture des établissements, regroupement dans la rue, cris sur les terrasses, etc.) ne peut être objectivé de manière concrète et relève du règlement concernant la tranquillité publique, pour lequel tant la gendarmerie que les APM sont compétents. Malgré la gêne ressentie par les riverains, il n'existe en effet pas de valeurs limites légales pour quantifier un comportement bruyant dans une rue.

Actions menées par le service du commerce et la gendarmerie

Le service du commerce (ci-après : SCom), né de la fusion, en décembre 2007, du service des autorisations et patentes (SAP) et de l'office cantonal de l'inspection du commerce (OCIC), est chargé de l'application de 25 textes de lois ou règlements (loi sur les heures d'ouverture des magasins, loi sur les taxis et limousines, loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics, loi sur les spectacles et les divertissements, etc.). Depuis juillet 2012, 9 inspecteurs sont disponibles pour effectuer les contrôles requis.

Le contrôle des dispositions relatives à la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (LRDBH – I 2 21) et celles relatives à la loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques (LVEBA – I 2 24) figurent également au nombre de ses activités. L'article 22, alinéa 2, de la LRDBH prévoit que le gérant « *doit exploiter l'établissement de manière à ne pas engendrer d'inconvénients graves pour le voisinage* ». En 2011, 1420 contrôles LRDBH ont été effectués par les inspecteurs du SCom (749 durant le 1^{er} semestre 2012). Ces contrôles se montent à 613 pour la LVEBA (329 au 1^{er} semestre 2012).

Les inspecteurs du SCom n'ont cependant pas pour mission de contrôler la tranquillité publique ni les nuisances sonores. Ceci est, en effet, du ressort de la gendarmerie, et notamment des polices municipales, puisqu'il s'agit d'un problème de proximité. L'article 5, alinéa 2, lettre b, de la loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes (LAPM – F 1 07) mentionne ainsi spécifiquement « la lutte contre le bruit » dans les missions des APM.

Pour tenter de réduire les nuisances et les incivilités nocturnes dans les rues de la Ville de Carouge, la mairie a ainsi récemment décidé d'augmenter les horaires de ses APM : ils sont désormais présents sur le terrain les vendredis et samedis soirs jusqu'à 6 h le matin suivant.

Les îlotiers de quartier (formés à la LRDBH) de la gendarmerie interviennent quant à eux avant tout lorsqu'il y a trouble à l'ordre public (art. 22, al. 3, LRDBH). La diversité et la priorisation de leurs missions ne leur permettent en effet pas d'intervenir systématiquement en cas d'inconvénient grave au voisinage (art. 22, al. 2, LRDBH).

Régime des sanctions et modifications législatives en cours

La réception des rapports de police ou des rapports d'objectivation du SPBR et l'établissement des sanctions sont-elles des activités rattachées au SCom. Celui-ci peut ainsi prendre la décision de restreindre, de retirer temporairement ou de supprimer l'autorisation d'exploiter qu'il a délivrée à un établissement public (art. 70 et 71 LRDBH), sur la base des faits qui lui sont dénoncés, après avoir entendu les personnes ayant commis une ou des infractions. En 2011, 32 sanctions ont été prises ou sont en cours de traitement pour « inconvénients graves pour le voisinage » (art. 22 LRDBH) et 57 en 2012 (à fin août).

En sus des sanctions prévues aux articles 70 et 71 de la LRDBH (sanctions pénales), le Scom peut infliger une amende administrative de 100 F à 60 000 F, en cas d'infraction à la LRDBH (art. 74). La fourchette des amendes pour les infractions à l'article 22, alinéa 2, a également été relevée au début 2012 : elle est désormais de 400 F à 3 200 F.

En ce qui concerne le cas particulier des terrasses, une récente modification législative (projet de loi du Conseil d'Etat 10691-A adopté par le Grand Conseil le 18 mars 2011) attribue désormais exclusivement à la commune concernée la compétence d'autoriser l'exploitation d'une terrasse accessoire à un établissement si celle-ci empiète sur le domaine public. Les communes peuvent également fixer, dans les limites du cadre imposé par le droit cantonal, les horaires des terrasses qui sont situées sur leur territoire

respectif. La marge de manœuvre se situe entre 22h et 2h du matin. Ces horaires s'imposent naturellement à l'ensemble des terrasses de la commune qu'elles soient installées sur domaine public ou sur domaine privé. Cette délégation de compétences aux communes – entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 – permet ainsi de renforcer la lutte contre les nuisances sonores puisqu'elle instaure une plus grande proximité dans la gestion des terrasses qui sont souvent à l'origine d'inconvénients pour le voisinage. Il est désormais possible de dissocier l'exploitation et les heures d'ouverture d'un établissement public (compétence cantonale) de celles de sa terrasse (compétence communale) afin de limiter les nuisances.

A noter enfin que, dans le cadre de la refonte en cours de la LRDBH – refonte qui englobe également la LVEBA –, la lutte contre les nuisances sonores a fait l'objet de diverses réflexions. Un projet de loi sera déposé au Grand Conseil courant 2013. Il est notamment envisagé :

- de rallonger les horaires d'ouverture des dancings et cabarets-dancings. Cette mesure tendrait ainsi à autoriser une ouverture de ce type d'établissement jusqu'à 6h30 ou 7h00 en lieu et place de 5h actuellement (ce qui devrait ainsi permettre d'éviter de réveiller les riverains à 5h du matin, de diminuer sensiblement le phénomène nuisible des « afters » et de permettre aux noctambules de tirer parti des premiers transports publics en activité);
- d'interdire les « afters », à savoir la création temporaire de cafés-restaurants en discothèque durant les premières heures du matin (mesure qui devrait, ajoutée à la précédente, annihiler totalement ce phénomène dans les établissements publics);
- d'obliger les restaurants (et autres établissements publics selon la nouvelle définition) à fermer au moins 6 heures consécutives durant la nuit (au lieu actuellement, pour certains établissements, d'une fermeture de seulement 2 heures), tout en laissant une marge de manœuvre, dont les limites doivent être définies, aux exploitants quant au choix de l'heure de fermeture;
- de prévoir des sanctions plancher sévères (par ex. : fermeture temporaire) pour tout établissement qui ne respecterait pas les horaires, afin de responsabiliser davantage les exploitants face au problème des nuisances sonores, et de les sensibiliser ainsi à la nécessité de respecter le voisinage.

Le département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES), qui pilote cette révision législative, souhaite grâce à ces nouvelles mesures se calquer sur les nouvelles habitudes des consommateurs, tout en contribuant significativement à la résolution du problème des nuisances

sonores nocturnes (lié notamment aux heures de sorties de boîtes de nuit ainsi qu'aux « afters »).

Conclusion

Le bruit peut devenir une véritable nuisance qui doit être limitée pour ne pas menacer le bien-être des Genevoises et des Genevois. Le Conseil d'Etat entend réaffirmer ici sa volonté de combattre l'idée selon laquelle l'environnement urbain irait inévitablement de pair avec ce type d'agression extérieure. Les effets du bruit sur la santé sont perfides et insidieux et doivent être, autant que possible, limités.

La ville doit cependant rester dynamique et vivante, tout en assurant à chaque citoyen la tranquillité qu'il est en droit d'attendre. Raison pour laquelle le Conseil d'Etat s'emploie, via notamment la police, le SPBR et le SCom, 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.

Diverses modifications législatives – récemment entrées en vigueur ou en cours de réflexion – devraient permettre de renforcer la lutte contre les nuisances sonores. En sus des sanctions, des campagnes de prévention sont régulièrement entreprises par l'Etat pour sensibiliser la population aux dégâts provoqués par le bruit et les incivilités, chaque citoyen ayant un rôle à jouer pour améliorer durablement la situation.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Pierre-François UNGER