

PROPOSITION DE LOI DE

MM. GERARD BERTRAND, ALEXANDRE BORDERO,  
CLAUDE CELLARIO, MME MICHELE DITTLOT  
MM. JEAN-CHARLES GARDETTO, PIERRE LORENZI,  
MME NICOLE MANZONE-SAQUET MM. BERNARD MARQUET,  
ROLAND MARQUET, FABRICE NOTARI, JEAN-FRANÇOIS ROBILLON  
ET GUILLAUME ROSE

VISANT

A LUTTER CONTRE LES NUISANCES SONORES

**EXPOSE DES MOTIFS**

S'il est un sujet incontournable en Principauté de Monaco, c'est bien celui de la qualité de vie. Quoi de plus normal pourrait-on dire ? La question mérite pourtant d'être posée, au risque de paraître surprenante : le cadre de vie de la Principauté est-il à la hauteur des aspirations légitimes des Monégasques et des résidents ? Question qu'il faut cependant distinguer du fait d'aimer vivre en Principauté. En effet, aimer la Principauté et considérer que le cadre est satisfaisant sont deux choses très différentes.

Nul ne peut en effet contester que la Principauté est un lieu exceptionnel, que ce soit par sa situation géographique et climatique, par son activité économique ou par son système social qui est parmi les meilleurs du monde. Sur ce tableau idyllique, on voit cependant poindre une tâche persistante et répandue dans l'opinion commune : la qualité de vie se

dégrade. Qualité de l'air, problèmes de circulation et surtout nuisances sonores sont très souvent décriés comme étant les responsables d'une détérioration du cadre de vie des Monégasques et des résidents. Il suffit de lire la presse ou de prêter l'oreille aux réclamations et plaintes de nos compatriotes pour s'en convaincre. C'est la démarche poursuivie par l'UDM au travers de l'organisation de ses réunions de proximité, les cafés-citoyens, qui ont permis de rencontrer presque un millier de nos compatriotes.

A ce titre, l'UDM a organisé, le 25 janvier 2012, un café-citoyen consacré à la qualité de vie en Principauté. Venus nombreux, les Monégasques n'ont pas manqué de montrer leur attachement à la Principauté, tout en soulignant que certaines nuisances n'étaient tout simplement plus acceptables, tout particulièrement les nuisances sonores. Soucieux de répondre aux préoccupations de tous, l'UDM a donc entamé une nouvelle phase de réflexion sur une problématique qui, si elle n'est pas nouvelle, doit assurément être prise à bras-le corps.

C'est précisément ce qu'a fait et entend continuer de faire la Majorité UDM. Depuis 2003, et plus fortement encore depuis 2008, la Majorité du Conseil National a érigé la promotion du cadre de vie en axe prioritaire de son action, tout particulièrement sur la lutte contre le bruit. Circulation, voisinage bruyant, manifestations pyrotechniques, les sujets ne manquent pas. Mais c'est assurément les chantiers et les travaux de construction qui arrivent en tête du palmarès des nuisances ressenties par les Monégasques et les résidents.

Sur ce point, les Elus de la Majorité ont incontestablement été proactifs en exigeant du Gouvernement qu'il instaure une réglementation efficace et, surtout, qu'il la fasse respecter. Après plusieurs interventions lors des séances budgétaires et l'annonce du dépôt imminent d'une proposition de loi, le Gouvernement a finalement modifié les horaires des chantiers par un arrêté ministériel du 27 septembre 2010. Désormais, les travaux ne peuvent avoir lieu qu'entre huit heures et midi, d'une part, et de 13 heures à 20 heures les jours ouvrables. Des horaires spécifiques sont par ailleurs prévus le samedi, 9 heures à 13 heures et le dimanche

sera journée sans travaux. Pour mesurer l'avancée, il faut se rendre compte qu'avant cet arrêté ministériel, les travaux pouvaient aller de 6 heures à 22 heures sans interruption.

Pour autant, cet arrêté ministériel n'est pas une fin en soi. D'autant que le problème s'est aujourd'hui déplacé et ne porte plus directement sur les horaires, mais sur les dérogations qui sont susceptibles d'être accordées. Quelle est l'utilité d'un principe si l'exception devient la règle ? Aucun !

La Majorité espère également beaucoup du projet de loi, n° 860, portant Code de l'environnement, qui contient de nombreuses dispositions traitant des nuisances sonores. Ce texte a fait l'objet d'une étude scrupuleuse et attentive de la part des Elus de la Majorité – ceux de l'opposition ayant dû assister tout au plus à une ou deux séances de travail – et de nombreux amendements ont été transmis au Gouvernement au mois de février 2012. Malgré une relance au mois de mai et l'assurance du Gouvernement que les réponses parviendraient au Conseil National dans les meilleurs délais, le Code de l'environnement ne reste à ce jour qu'à l'état de projet, ce qui n'est pas satisfaisant.

Considérant que les nuisances sonores occupent une place prépondérante dans les préoccupations des Monégasques et des résidents de la Principauté, cette situation d'immobilisme – fût-elle temporaire – ne saurait être acceptée. Réaffirmant ainsi l'engagement pris devant les Monégasques en 2008, les Elus de la Majorité ont décidé de s'atteler à la rédaction d'une proposition de loi visant à lutter spécifiquement contre le bruit en Principauté.

Néanmoins, cerner les nuisances sonores dans leur intégralité n'est pas une tâche aisée. Les bonnes intentions ne faisant pas forcément les bons textes de loi, il importe en outre de parfaitement intégrer les spécificités de la Principauté de Monaco, spécificités qu'il est utile de rappeler en l'espèce et qui imposent de devoir concilier des intérêts divergents.

Cela ne surprendra personne : Monaco est un Etat petit par sa taille. L'exiguïté de son territoire rend la lutte contre les nuisances sonores plutôt délicate, dans la mesure où tout bruit causé sera nécessairement perçu par autrui et susceptible de causer une gêne. Qu'il s'agisse d'un chantier de travaux ou simplement de la circulation automobile, la perception des bruits en Principauté est difficile à endiguer. D'autant que, contrairement à d'autres Etats, la mise en place de zones de protection par éloignement de la source des nuisances paraît irréalisable. Il faut donc œuvrer différemment, par exemple, en fixant des normes et des seuils particulièrement exigeants qui se doivent, en outre, d'être viables économiquement. Cela passe également par la recherche de techniques plus performantes, et donc par l'innovation. Monaco se veut un Etat dont la perpétuelle adaptation lui permet de faire face aux défis de demain.

Sous l'impulsion de S.A.S. le Prince Albert II, la Principauté de Monaco poursuit une politique de développement économique ambitieuse et respectueuse de l'environnement. Le Souverain l'indiquait Lui-même dans la feuille de route qu'Il a adressée à Son Gouvernement le 2 juillet 2010 : « *le Gouvernement devra conduire une politique d'urbanisme adaptée aux besoins et soucieuse de préserver l'environnement* ». La Principauté se doit donc d'être en expansion constante afin d'atteindre les 350 000 m<sup>2</sup> par décennie indispensables à son développement.

Par conséquent, c'est résolument dans la gestion et la régulation du bruit que doit œuvrer la législation monégasque, non dans une interdiction pure et simple qui serait un non-sens. Il en va de la responsabilité de tous, le développement économique doit nécessairement intégrer les enjeux environnementaux au titre desquels figure la lutte contre les pollutions sonores.

Considérées désormais comme un véritable fléau, les nuisances sonores ont pendant très longtemps été sous-estimées. Tel n'est plus le cas aujourd'hui et de récents travaux menés à l'échelle internationale montrent que la lutte contre ces nuisances fait partie des enjeux majeurs de nos sociétés contemporaines. Des études menées par l'Organisation Mondiale de

la Santé indiquent qu'elles seraient responsables de troubles psychiques et physiques importants. Irritabilité, troubles du sommeil, anxiété, épisodes dépressifs, pathologies cardiaques, modifications des sécrétions endocriniennes et, bien sûr, lésions de l'appareil auditif : les nuisances sonores sont à l'origine de nombreux maux dont les répercussions à court, moyen et long termes ne peuvent plus être niées<sup>1</sup>. Outre la qualité de vie, la lutte contre le bruit relève de la politique de santé publique. Les moyens utilisés évoluant rapidement, la législation et la réglementation en vigueur doivent en faire autant.

A ce titre, le droit monégasque comporte de nombreuses dispositions réglementaires sur la régulation des nuisances sonores, que ce soit dans le milieu du travail, celui de la circulation ou encore les horaires des chantiers de travaux. Il dispose également d'une législation générale sur le bruit : la loi n° 834 du 8 décembre 1967 visant à limiter et diminuer l'intensité du bruit et à réprimer les bruits troublant la tranquillité publique. Bien que relativement ancien, ce texte de loi comprend des principes qui restent d'actualité et constituent une base de travail sérieuse. Toutefois, cette loi demeure limitée à ce que l'on pourrait appeler « le volet administratif », ce qui conduit à négliger un pan important des nuisances sonores : la responsabilité qui en résulte pour leurs auteurs. Ce dernier point est abordé par l'Ordonnance Souveraine n° 10 885 du 12 mai 1993 fixant les conditions d'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 834 du 8 décembre 1967 en ce qui concerne les limites d'intensité des bruits de voisinage. Or, si cette ordonnance est d'une indéniable qualité quant aux comportements qu'elle permet d'appréhender, elle pêche en revanche par la définition qu'elle donne du bruit en le limitant aux bruits de voisinage, conduisant à l'exclusion somme toute assez discutable d'autres bruits, à l'image de ceux provenant des infrastructures de transport et des véhicules y circulant, des chantiers de travaux publics ou privés ou des chantiers de travaux intéressant les bâtiments et leurs équipements. En définitive, le principal problème du droit monégasque est de ne retenir qu'une conception extrêmement limitative du bruit, ce à quoi entendent remédier les auteurs de la présente proposition de loi.

---

<sup>1</sup> Cf. par exemple l'imposant rapport de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale de novembre 2004 qui dresse un bilan très complet des enjeux en la matière.

Le postulat de base qu'ils ont retenu est assez simple : le bruit est inhérent à l'activité humaine, s'il ne peut être prévenu ou limité à la source de l'émission, des mesures d'indemnisation doivent être prises afin que la qualité de vie puisse être préservée ou, à tout le moins, que la gêne occasionnée puisse être compensée par des mesures appropriées visant à l'atténuer. Ce raisonnement empreint de pragmatisme est adopté par d'autres législations, par exemple les droits suisse et luxembourgeois.

Schématiquement, la proposition de loi s'articule autour des éléments suivants :

- une définition élargie du bruit prenant en considération l'ensemble des sources d'émission possibles ;
- un encadrement administratif du bruit avec la mise en place de dispositions spécifiques aux chantiers de travaux par le biais des autorisations d'urbanisme ;
- la création d'une procédure d'alerte et de compensation spécifique aux locataires de biens immeubles à usage d'habitation ou professionnel ;
- la mise en place de contrôles et de sanctions ;
- la création d'un régime de responsabilité objective spécifique du fait des nuisances sonores anormales, inspiré de la théorie jurisprudentielle, connue du droit monégasque, des troubles anormaux de voisinage ;
- l'instauration d'une nouvelle procédure de référé élargie qui devrait permettre aux juridictions de faire cesser des troubles liés aux nuisances sonores à très bref délai.

D'un point de vue plus formel, la proposition de loi comprend seize articles (quinze articles auxquels il faut ajouter un article préliminaire) et se trouve divisée en trois chapitres. Le premier chapitre traite de l'encadrement administratif, le deuxième de la responsabilité du fait des nuisances sonores et le dernier traite de dispositions diverses.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, la proposition de loi appelle les commentaires particuliers énoncés ci-après.



L'article préliminaire de la proposition de loi pose, pour la première fois dans la législation monégasque, la définition des nuisances sonores. L'Organisation Mondiale de la Santé l'appréhende en tant que son indésirable et la plupart des dictionnaires évoquent un ensemble de sons dépourvu d'harmonie. Ces éléments constituent donc logiquement le point de départ de la définition. Les nuisances sonores – ou le bruit – se distinguent ainsi du son, de l'émission sonore à proprement parler. Afin de parvenir à une qualification susceptible de recevoir une application, il faut être capable de traduire juridiquement cette frontière entre la nuisance et l'émission sonore.

En prenant inspiration sur la législation luxembourgeoise, cette frontière se manifeste au travers de deux paramètres : le son lui-même, d'une part, ses conséquences, d'autre part. Intuitivement, toute personne a en tête des exemples de sons désagréables et elle peut facilement identifier pourquoi :

- le son est trop élevé, ce qui renvoie à l'échelle des décibels ;
- ce son possède une fréquence qui irrite ceux qui le perçoivent, trop grave ou trop aigu ;
- le son s'écoule sur une durée trop conséquente pour ne pas être nuisible.

Sans en avoir l'air, ces éléments permettent de dégager un certain nombre de critères rattachables au son : l'intensité, la fréquence et la durée. Ils peuvent être alternatifs ou cumulatifs. A ce stade, la nuisance sonore sera un son d'une certaine fréquence, intensité ou durée.

Il faut cependant compléter par un second élément : l'impact sur la santé. Juridiquement, et en se plaçant dans une logique de responsabilité, la définition apparaît presque d'elle-même. En effet, le droit de la responsabilité civile traite depuis plusieurs siècles l'atteinte à l'individu sous l'angle du préjudice. Toutefois, afin de clairement distinguer la définition de la responsabilité elle-même, il faut exprimer l'idée de potentialité là où la responsabilité recherche la certitude. En faisant la synthèse de ces constatations, les nuisances sonores apparaissent comme étant : *« toutes émissions sonores, quelle qu'en soit l'origine, qui, par leur intensité, leur durée ou leur répétition, sont de nature à altérer l'intégrité physique ou morale de ceux qui les subissent »*.

Une fois la définition générale posée, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité fournir un certain nombre d'exemples au travers d'une énumération non-exhaustive. Outre son indéniable vertu pédagogique, elle a également le mérite d'inclure expressément ce qui était, jusqu'à présent, exclu de la définition du bruit, cette dernière étant limitée à une certaine conception des bruits de voisinage. Au titre des grandes nouveautés qui figurent dans la nouvelle définition, il est possible d'évoquer les émissions sonores qui ont pour origine les voies de circulation – donc les automobiles et les « deux roues » – et les chantiers de construction, qu'ils soient réalisés pour le compte de l'Etat ou pour des personnes privées.

La portée de cet article préliminaire est transversale et son utilité se retrouvera en conséquence à chaque chapitre de la proposition de loi. Il constitue une grille de lecture qui renforce la cohérence.

Les articles premier à 8 forment le chapitre I<sup>er</sup> relatif à l'encadrement administratif. On y retrouve des dispositions assez classiques, certaines étant des reprises du droit existant qu'il importait de conserver au regard de leur utilité. Il faut avoir à l'esprit que ces dispositions sont intrinsèquement liées les unes aux autres et ne peuvent d'ailleurs se comprendre l'une sans l'autre.



Ainsi les articles premier à 3 constituent le socle de toute réglementation par la mise en place d'un système d'autorisation fonctionnant à partir de critères précis dont le non-respect conduira à la sanction. Là encore, il faut avoir à l'idée que les nuisances sonores ne peuvent être complètement empêchées mais qu'il convient de limiter autant que faire se peut la transformation d'une émission sonore en nuisance préjudiciable. Dès lors, l'article premier, en maintenant l'ancien article 2 de la loi n° 834 précitée, s'inscrit dans cette logique en interdisant les émissions sonores sans nécessité ou de nature à troubler la tranquillité publique. Cela le distingue de l'article 2 de la proposition de loi. Celui-ci prévoit que les émissions sonores devront respecter les seuils et normes établis par les dispositions réglementaires d'application, ce qui se comprend aisément compte tenu du degré de détail et de technicité que cela requiert. De la même manière, les horaires qui devront être respectés seront déterminés par ces mêmes dispositions réglementaires. On présume alors que ces émissions sonores, par le respect de ces prescriptions, répondent à une nécessité et ne sont pas des nuisances au sens de la législation. A défaut de respecter les normes, les seuils et les horaires prévus, ces émissions seront tout simplement interdites, ce qui renvoie à l'article premier, sauf hypothèses de dérogations particulières.

La problématique des dérogations est réelle. Nombreux sont ceux qui pensent qu'elles sont responsables de l'échec de la réglementation monégasque. Doit-on pour autant les supprimer ? Si la démagogie milite clairement en ce sens, la responsabilité invite à un tout autre choix. Comme cela a été explicité antérieurement, l'activité économique et l'investissement ne doivent pas être stoppés. Afin de concilier développement économique et qualité de vie, il faut pouvoir compenser les atteintes. Par conséquent, la possibilité de déroger doit être maintenue. Toutefois, elle doit être limitée de manière à conserver sa nature même de dérogation, d'exception. C'est pourquoi l'article 3 de la proposition de loi prévoit une double, voire une triple limitation. En premier lieu, seules certaines activités sont concernées. En deuxième lieu, la dérogation ne peut être accordée que pour des motifs tenant à l'intérêt général. En dernier lieu, la dérogation accordée par l'autorité administrative ne privera pas la personne qui s'estime victime d'une nuisance sonore de son action en responsabilité si cette nuisance devient anormale, c'est-à-dire, qu'elle cause un préjudice corporel ou moral.

On voit ainsi la perméabilité entre l'émission sonore et le bruit. Si le respect des seuils et des normes doit être à même de prévenir la transformation du son en véritable nuisance, le passage de l'un à l'autre étant fréquent. L'article 4 l'illustre en considérant qu'un appareil qui produit des émissions sonores respectant les seuils et les normes envisagés précédemment peut être à l'origine des bruits au sens de la nouvelle définition. Le Ministre d'Etat disposera donc d'un pouvoir d'injonction aux fins de faire cesser le comportement devenu bruyant.

Contrairement aux articles premier à 4 qui fixent le cadre général de la lutte contre le bruit, l'article 5 traite spécifiquement des bruits de chantier. Trouver une solution satisfaisante en vue d'y mettre un terme n'est guère évident. L'interruption desdits travaux satisferait très certainement les riverains, mais pénaliserait toute l'activité économique monégasque et, de fait, le Budget de l'Etat et ainsi toute la population de Monaco. Elle doit donc être proscrite. Les auteurs de la proposition de loi le diront clairement : le remède miracle n'existe pas. Aussi la solution proposée se veut-elle avant tout pragmatique. Partant du principe que le Gouvernement a la maîtrise de la délivrance des autorisations d'urbanisme, le levier permettant le respect de certaines exigences liées à la compensation des nuisances sonores passe assurément par ces autorisations.

Avant d'entrer dans le détail de l'article 5, une précision notionnelle doit être apportée quant à la notion d'autorisation d'urbanisme. Celle-ci doit être comprise, à l'instar de la définition retenue par le Code de l'environnement, comme « *toute autorisation de construction, de démolition, d'aménagements intérieurs ou extérieurs de bâtiments, de terrassements ou de travaux quelconques sur le sol ou dans le sous-sol des terrains et des voies publics ou privés* ». De cette manière, la proposition de loi embrasse l'ensemble des travaux.

Plus exactement, les mesures proposées sont de deux sortes. La première traite de l'isolation acoustique ou phonique du bâtiment que le demandeur de l'autorisation projette de construire. Ce point est assez classique, il s'agit de conditionner la délivrance de l'autorisation d'urbanisme à l'assurance que le futur bâtiment sera doté des structures adéquates pour

prévenir la perception des bruits venant de l'extérieur. La seconde partie est plus novatrice au niveau des textes de loi monégasques puisqu'elle va appréhender les personnes qui, directement ou indirectement, vont être concernées par la future construction, autant dire, le voisinage de l'opération. Là encore, il est question de conditionner la délivrance de l'autorisation d'urbanisme à la prise de mesures particulières permettant, soit d'éviter que les travaux ne causent des nuisances anormales, soit de compenser au maximum les conséquences de ces bruits. Cela peut se faire de plusieurs manières : par le choix du matériel ou la technique de construction retenue, par la pose de fenêtres anti-bruit aux frais du maître de l'ouvrage ou de l'entrepreneur ou, pourquoi pas, une compensation financière de la gêne occasionnée. L'objectif est d'anticiper d'éventuels conflits et de faire en sorte que l'autorité administrative joue à la fois un rôle de conciliation et de régulation.

En outre, en utilisant l'autorisation d'urbanisme, l'autorité administrative assurera le suivi du respect des prescriptions qui y sont contenues et pourra, le cas échéant, prendre les sanctions qui s'imposent. Pour ce faire, elle pourra compter, comme c'est le cas actuellement, sur les fonctionnaires spécialement commissionnés et habilités à cet effet. Les auteurs de la proposition de loi pensent qu'il est opportun de confier cette mission à la Direction de l'Environnement. L'article 6 reprend les pouvoirs qui leur sont habituellement conférés par le droit monégasque, à savoir : la possibilité de se rendre sur les lieux, à l'exception des locaux à usage d'habitation (sauf lorsque le plaignant en fait la demande et qu'il s'agit de son propre domicile) afin de constater le respect ou la méconnaissance des dispositions dont ils doivent contrôler l'application. Outre l'information de l'autorité administrative qui résulte de leur qualité même de fonctionnaire, ils devront, lorsqu'ils constatent des infractions pénales, transmettre le procès-verbal y relatif au procureur général.

Le volet pénal est d'ailleurs bien présent au sein de la proposition de loi. Bien qu'il faille toujours espérer que celui-ci n'ait pas besoin de recevoir application, ne pas le prévoir serait un oubli préjudiciable à la bonne effectivité du texte. Ainsi, l'article 7 prévoit trois séries de sanctions selon le comportement envisagé.

La première sanction sera la peine prévue au chiffre 1° de l'article 26 du Code pénal, soit une amende pouvant aller de 750 à 2 250 euros. Elle s'appliquera à ceux qui auront causé des nuisances sonores sans nécessité ou de nature à troubler la tranquillité publique : il s'agit finalement d'une sorte de « tapage diurne ou nocturne » selon les cas. La même amende pourra s'appliquer à ceux qui ne respecteront pas les normes ou les seuils sonores fixés pour l'exercice de leur activité. Surtout, cela aura également vocation à sanctionner ceux qui ne respecteront pas les horaires de chantier, puisque le principe de leur fixation sera désormais acté dans la loi. Enfin, cette amende s'appliquera à ceux qui, *lato sensu*, n'auront pas respecté les prescriptions spéciales exigées par le Ministre d'Etat.

La deuxième sanction sera la peine prévue au chiffre 3 ° de l'article 26 du Code pénal, soit une amende de 9 000 à 18 000 euros. Plus élevée que la précédente, cette sanction frappera spécifiquement ceux qui n'auront pas respecté les prescriptions spéciales exigées au titre de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme et qui devaient être prises en vue de corriger les émissions sonores à la source ou de compenser les atteintes qui en résultent. Cette aggravation se justifie au vu du caractère particulièrement préjudiciable des nuisances émanant des travaux de construction.

La troisième sanction associe une amende pouvant aller de 18 000 à 90 000 euros avec une peine d'emprisonnement comprise entre un et trois mois. La sévérité est de mise en l'espèce car il est question de l'entrave à l'exercice d'une mission de service public : le contrôle des dispositions législatives et réglementaires ainsi que des prescriptions de l'autorité administrative. Il importe également, au-delà de ses principes inhérents à l'Etat de droit, d'assurer aux fonctionnaires qui ont la lourde tâche de ces missions qu'ils pourront les mener à bien avec la protection de l'Etat.

Dernier article du chapitre I<sup>er</sup>, l'article 8 de la proposition souhaite créer un dispositif innovant inspiré de la volonté de faciliter la conciliation de proximité ce qui, au vu des spécificités de Monaco, devrait être la règle. Conciliation car son application sera à même

d'éviter le recours en justice et ainsi la complexité qui en résulte, tant sur le plan matériel que moral. Les juridictions doivent, en matière de nuisances sonores, rester l'ultime recours.

Deux procédures de conciliation sont envisagées selon que le bien immobilier est la propriété de l'Etat ou non. Légèrement différente, ces procédures se recoupent au niveau du rôle de l'Etat et de l'idée qu'il lui appartient d'être le garant de la tranquillité de ses locataires, étant entendu qu'il lui incombe, *a fortiori*, de faire respecter la paix publique. Cette garantie de l'Etat sera différente en fonction du critère de propriété ci-avant évoqué. Dans un cas, son rôle ira jusqu'à la prise d'une décision susceptible de faire cesser les nuisances ou de les compenser ; dans l'autre cas, il sera principalement la courroie de transmission entre la personne qui s'estime victime et l'auteur prétendu des nuisances.

Ainsi, lorsque l'Etat sera propriétaire de l'immeuble et qu'il sera allégué que la personne est victime de nuisances sonores anormales au sens de la législation, le Ministre d'Etat devra prendre les mesures nécessaires pour faire cesser le trouble ou compenser la nuisance. Cela bénéficie à tout locataire d'un immeuble dont l'Etat est le propriétaire.

Plusieurs exemples peuvent être donnés :

- un locataire qui se livrerait à des travaux de bricolage nocturnes de manière répétée ;
- un locataire qui aurait une fâcheuse tendance à écouter de la musique avec un son particulièrement élevé à une heure indécente ;
- les cris répétés d'un animal que les propriétaires auraient enfermé à l'extérieur ;
- les bruits liés à l'aménagement urbain d'une rue jouxtant un immeuble etc...

On peut ainsi distinguer plusieurs situations qui n'appelleront pas toutes les mêmes réponses. Par exemple, lorsque le bruit émane d'un locataire d'un immeuble domanial, on peut envisager que l'Etat, en sa qualité de bailleur, rappelle au locataire qu'il se doit de jouir du

bien en bon père de famille, sous peine de s'exposer à des sanctions contractuelles par exemple. En présence de travaux de construction, on peut imaginer que, lorsque l'Etat est le maître d'ouvrage, ce dernier procède à l'installation d'un double vitrage afin de préserver ses locataires des nuisances. De la même manière, on pourrait envisager, en pareille situation, que la gêne occasionnée soit compensée par une diminution temporaire des loyers. En effet, le bailleur doit à son locataire la jouissance paisible des lieux. La cartographie sonore de la Principauté que l'article 14 souhaite créer pourrait, sur ce point, constituer un atout précieux. Le mécanisme est d'autant plus protecteur que l'Etat pourra être amené à jouer le rôle d'un garant juridique dans la mesure où, même s'il n'a aucun lien juridique direct avec l'auteur des nuisances – on peut évoquer des travaux purement privés – il pourra être amené à indemniser le locataire, quitte ensuite à exercer une action contre le véritable responsable des nuisances. D'ailleurs, la proposition de loi, nous le verrons par la suite, fait profiter l'Etat d'un régime de faveur par le truchement de la subrogation.

Le système fonctionne en réalité en deux temps. Le principe veut que l'Etat prenne les mesures nécessaires pour faire cesser le trouble. Subsidiairement, il pourra le remplacer par une mesure d'indemnisation. Cette logique de subsidiarité obéit à un critère fixé dans la proposition de loi : celui du caractère disproportionné ou excessif des mesures qui permettraient de faire cesser le trouble. Un exemple vient immédiatement à l'esprit. Imaginons que le trouble trouve sa source dans un chantier public particulièrement nécessaire à la collectivité, à l'image d'immeubles domaniaux, on ne saurait suspendre ou interrompre le chantier. En ce cas, des mesures compensatoires s'imposent d'elles-mêmes.

On remarquera que cette phase de conciliation permettra, notamment aux locataires d'appartements domaniaux, de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour faire cesser leurs troubles. Cela étant, si les phases administratives et/ou amiables devaient ne pas fonctionner, il resterait aux victimes de troubles anormaux liés au bruit la possibilité d'agir directement en responsabilité sur la base d'un régime juridique qui leur est favorable. Directement inspiré de la théorie des troubles de voisinage à laquelle il emprunte son caractère objectif, ce régime endosse le nom de responsabilité pour nuisances sonores anormales. Cela suppose désormais

d'en expliciter les conditions et les effets : c'est l'objet des articles 9 à 11 de la proposition de loi.

L'article 9 pose à la fois le principe de la responsabilité et certaines applications particulières qu'il est préférable de considérer comme des précisions et non des exceptions. Le premier point à relever est le fait générateur de la responsabilité : l'anormalité des nuisances. Cette anormalité devra être appréciée à partir de critères énoncés dans l'article même, à savoir, son intensité, sa durée ou sa fréquence. Lesdits critères pouvant être considérés tant comme alternatifs que cumulatifs. En outre, par analogie avec la théorie des troubles du voisinage, les juridictions devront très certainement apprécier cette anormalité *in concreto* dans chaque cas d'espèce. Toutefois, les prédispositions de la victime ne devraient pas pouvoir être prises en considération, ce facteur étant de nature à fausser l'appréciation de l'anormalité. Le plus important est de noter que ce régime de responsabilité se veut objectif, c'est-à-dire que le comportement de l'auteur de la nuisance est indifférent. Dit autrement, la responsabilité pourra être engagée sur la seule constatation d'une nuisance anormale causant un préjudice à la victime, que l'auteur ait ou non commis une faute à l'origine de ce bruit. Le régime de responsabilité est avant tout « causal ». Ce point se trouve du reste confirmé par les dispositions de l'article 11 qui traite des causes d'exonération.

En effet, l'article 11 prévoit que la seule cause d'exonération possible réside dans la survenance d'une cause étrangère présentant les caractères de la force majeure : irrésistibilité, extériorité et imprévisibilité. Cela confirme le caractère causal du régime dans la mesure où la force majeure rompt le lien de causalité entre le fait générateur et le préjudice, entraînant corrélativement l'exonération totale de l'auteur dudit fait générateur. Bien que cela soit un peu surabondant, les auteurs de la proposition de loi ont néanmoins souhaité préciser que l'absence de faute n'aurait aucune conséquence sur l'exonération. Il en va de même – ce point étant classique et par ailleurs retenu dans le projet de Code de l'environnement – de l'existence d'une autorisation administrative. Pour ceux qui douteraient de la pertinence d'une telle exclusion, il suffit de songer au permis de conduire qui n'exonère nullement le contrevenant de la responsabilité encourue en cas de violation des règles posées par le Code de la route.

S'agissant des personnes responsables : il s'agira, non seulement de l'auteur de la nuisance, mais également des personnes ou des choses dont il doit répondre. Le Code civil donne de nombreux exemples. Il est possible d'évoquer, pour n'en citer qu'un, la responsabilité d'un propriétaire du fait de son animal. Deux alinéas viennent cependant régler quelques cas qui ont pu être source de contentieux dans la jurisprudence du pays voisin : la responsabilité du bailleur du fait de l'un de ses locataires, d'une part, et la responsabilité en cas de bruits trouvant sa source dans un chantier de travaux.

Eu égard aux bailleurs, la difficulté tient à l'interprétation de l'article 1525 du Code civil qui prévoit la garantie du bailleur en l'excluant en présence de tiers. Or, il serait malencontreux qu'en présence de deux locataires ayant le même bailleur, l'un des locataires soit considéré comme un tiers par rapport à l'autre du seul fait de l'existence d'un contrat de bail différent. Si la jurisprudence française a pu considérer que, dans une telle hypothèse, les locataires n'étaient pas des tiers l'un vis-à-vis de l'autre, il est apparu important d'apporter la même précision en droit monégasque, ne serait-ce que pour une meilleure application dans les immeubles relevant du secteur domanial. Toutefois, afin de ne pas étendre de manière déraisonnable la responsabilité encourue, l'article 9 apporte ici un complément au caractère objectif de la responsabilité dans la mesure où la nuisance sonore doit trouver son origine dans l'inexécution d'une obligation contractuelle de la part du locataire. La responsabilité reste néanmoins objective dans la mesure où il importe peu que cette inexécution soit fautive ou non.

En ce qui concerne les chantiers de travaux, l'hésitation est permise : maître de l'ouvrage, entrepreneur principal, sous-traitant, autant de protagonistes qui peuvent concourir à la réalisation du dommage. La matière étant complexe, il importe de prévoir des solutions simples pour le justiciable. Principalement, il est donc essentiel de privilégier un interlocuteur unique. La proposition de loi retient le maître de l'ouvrage. En effet, celui-ci dispose de la plus complète connaissance du projet et des intervenants. En outre, il est le premier « bénéficiaire » de l'opération projetée. Cela étant, si responsabilité il y a, distinguons clairement l'obligation à la dette de la contribution et donc la question de savoir qui



supportera, au final, le coût de la réparation. Certes, le maître de l'ouvrage indemniser la victime mais il pourra, bien évidemment, une fois la victime indemnisée, se retourner contre le véritable responsable : l'auteur de la nuisance sonore. La jurisprudence du pays voisin hésite cependant à faire bénéficier le maître de l'ouvrage du régime de responsabilité objective, l'obligeant ainsi à faire la preuve d'une faute au stade de l'action récursoire, lui refusant parfois l'exercice d'une action subrogatoire. Pour ces raisons, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité viser expressément l'action subrogatoire en sus de l'action récursoire, de manière à ce que le maître de l'ouvrage dispose d'un régime de faveur, contrepartie de la position de « presque-garant » qu'il assume à l'égard de la victime.

Les modalités de cette indemnisation obéissent au droit commun. Pour davantage de clarté, il est apparu expédient de préciser que la réparation pourrait être allouée en nature ou par le versement de dommages-intérêts : tel est l'objet de l'article 10.

Il importe d'ailleurs de souligner que, si la réparation au sens large est primordiale, il l'est encore davantage qu'elle intervienne rapidement et, plus largement, que le juge puisse intervenir en urgence. Dès lors, la présente proposition de loi apparaît clairement comme le lieu idoine pour introduire de nouvelles formes de référé en droit monégasque. La Majorité du Conseil National avait d'ores et déjà évoqué cette question lors de l'adoption de la loi n° 1.375 du 16 décembre 2010 modifiant la loi n° 446 du 16 mai 1946 portant création d'un tribunal du travail, soulignant la nécessité de permettre l'introduction en droit monégasque du « référé-provision » et du « référé contestation sérieuse ». Aussi la Majorité se veut-elle cohérente par cette proposition dont l'utilité en la matière n'est pas à démontrer. On peut citer pêle-mêle la possibilité pour le juge de prononcer en référé de demander la réalisation de travaux d'isolation acoustique ou tout simplement de faire cesser le bruit en tant que tel. Cette modification est de taille mais la Majorité est certaine qu'elle saura trouver un écho favorable auprès du Gouvernement. Dès lors, l'article 12 modifie l'article 414 du Code de procédure civile de manière à introduire ces nouvelles formes de référé, la compétence étant maintenue au Président du tribunal de première instance.

Intégrant une autre disposition demandée par la Majorité du Conseil National, l'article 13 crée à la charge de l'Administration l'obligation d'instaurer une cartographie sonore et, surtout, de la rendre librement accessible à la population. De cette manière, tous les Monégasques et résidents pourront savoir avec précision le degré de sonorité de leur lieu d'habitation ou de travail. Cette cartographie pourrait en outre présenter d'autres avantages et la Majorité du Conseil National ne manquera pas de présenter ses pistes de réflexion. La proposition de loi n'entre toutefois pas dans le détail des techniques à utiliser pour dresser cette cartographie, considérant qu'il ne relevait pas du Législateur de déterminer s'il fallait user de capteurs sonores ou d'autres technologies.

L'article 14 de la proposition de loi contient le traditionnel renvoi aux dispositions réglementaires d'application. Ces dernières seront d'une absolue nécessité eu égard à la technicité d'une réglementation contre le bruit et de la diversité des domaines à envisager. La loi entend ici poser les grands principes et le cadre général d'action.

A ce titre, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité, afin d'accroître la lisibilité de cette nouvelle législation « anti-bruit » que cette dernière vienne se substituer à l'existante en la supprimant intégralement. Par conséquent, l'article 15 de la proposition de loi prévoit que les dispositions de la loi n° 834 du 8 décembre 1967 visant à limiter et diminuer l'intensité du bruit et à réprimer les bruits troublant la tranquillité publique ainsi que toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.



## **DISPOSITIF**

### Article Préliminaire

Au sens de la présente loi, on entend par nuisances sonores toutes émissions sonores, quelle qu'en soit l'origine, qui, par leur intensité, leur durée ou leur répétition, sont de nature à altérer l'intégrité physique ou morale de ceux qui les subissent.

Sont notamment visées toutes émissions sonores provenant d'activités domestiques, commerciales, artisanales, industrielles ou professionnelles, d'infrastructures de transport et des véhicules y circulant, des aéronefs, des chantiers de travaux publics ou privés, des manifestations publiques ou privées, mêmes autorisées et à caractère non permanent, ainsi que des spectacles ou manifestations culturels, récréatifs ou sportifs à caractère exceptionnel, dès lors qu'ils répondent aux critères visés par l'alinéa précédent.

## **Chapitre I<sup>er</sup> : De l'encadrement administratif des émissions sonores**

### Article premier

Sont interdites toutes émissions sonores, causées sans nécessité ou dues à un défaut de précaution, de nature à troubler la tranquillité publique.

### Article 2

Toutes émissions sonores provenant de l'une des activités visées à l'article préliminaire doivent être conformes aux seuils et normes techniques applicables et effectuées durant les horaires prévus à cet effet.

Ces derniers sont fixés par arrêté ministériel en fonction du secteur d'activité concerné.

A défaut, ces émissions sonores sont interdites.

### Article 3

Des dérogations peuvent être accordées par le Ministre d'Etat en présence d'émissions sonores trouvant leur origine dans des manifestations publiques ou privées, ainsi que pour des travaux de construction présentant un caractère d'intérêt général.

### Article 4

Le Ministre d'Etat peut enjoindre à tout utilisateur d'appareils produisant des émissions sonores l'application de mesures propres à réduire les émissions causées par ces appareils, alors même que leur intensité n'enfreint pas les interdictions ou n'excède pas les limites prescrites en vertu de l'article 2.

### Article 5

L'autorisation d'urbanisme permettant la réalisation de travaux de construction est subordonnée à la présentation, par le demandeur, de mesures permettant d'assurer l'isolation acoustique du futur bâtiment.

Elle est en outre subordonnée à l'exigence de mesures particulières destinées, alternativement ou cumulativement, soit à éviter que la réalisation desdits travaux soit de

nature à causer des nuisances sonores anormales au sens de l'article 9, soit à compenser la gêne occasionnée par la réalisation desdits travaux.

### Article 6

Le contrôle de l'application des dispositions du présent chapitre et des mesures prises pour son exécution est exercé par les fonctionnaires ou agents de la Direction de l'Environnement, spécialement commissionnés et assermentés à cet effet. Ceux-ci sont soumis au secret professionnel tel que prévu à l'article 308 du Code pénal.

Ils peuvent se rendre, de jour comme de nuit, dans tous lieux ouverts au public, sur les chantiers de travaux et de construction, ainsi que dans les parties communes des immeubles à usage d'habitation.

Ils ne peuvent se rendre dans les locaux à usage d'habitation, sauf dans l'hypothèse d'une demande expresse de la part de la personne qui s'estime victime de nuisances sonores et à la seule fin de constater l'existence ou l'absence desdites nuisances.

Ils dressent procès-verbal de toutes leurs interventions. Lorsqu'ils constatent des faits de nature à constituer une infraction pénale, copie du procès-verbal est transmise sans délai au Procureur Général.

### Article 7

Seront punis de l'amende prévue au chiffre 1 ° de l'article 26 du Code pénal ceux qui auront méconnu les dispositions des articles premier, 2 et 4.

Seront punis de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 26 du Code pénal ceux qui auront méconnu les prescriptions de l'autorité administrative prises en application du second alinéa de l'article 5.

Seront punis d'un emprisonnement d'un à trois mois et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 du Code pénal ceux qui auront fait obstacle à l'accomplissement de la mission des fonctionnaires et agents prévus à l'article 6.

En cas de récidive, les peines prévues pourront être portées au double.

### Article 8

Nonobstant les dispositions du chapitre II, tout locataire d'un immeuble à usage d'habitation ou professionnel appartenant à l'Etat, ainsi que tout titulaire d'un contrat habitation-capitalisation, qui s'estime victime de nuisances sonores anormales au sens de l'article 9, qui seraient imputables à l'Etat ou à un tiers, peut saisir le Ministre d'Etat afin que soient prises les mesures permettant soit d'y mettre un terme, soit de compenser la gêne occasionnée ou de réparer le préjudice subi lorsque l'interruption des nuisances nécessiterait la mise en œuvre de mesures disproportionnées ou excessives eu égard au trouble causé ou à l'intérêt général.

Les dispositions qui précèdent sont également applicables à tout locataire d'un immeuble à usage d'habitation ou professionnel non visé à l'alinéa précédent, dès lors que celui-ci s'estime victime de nuisances sonores anormales au sens de l'article 9, qui seraient imputables à son bailleur, à l'Etat ou à un tiers. Toutefois, les mesures compensatoires ou réparatrices incomberont uniquement à l'auteur des nuisances anormales ou à la personne qui doit en répondre.

## **Chapitre II : De la responsabilité en cas de nuisances sonores anormales**

### Article 9

Toutes nuisances sonores anormales en raison de leur intensité, leur durée ou leur fréquence, qui causent à autrui un préjudice corporel ou moral, obligent son auteur à le réparer, qu'il en soit lui-même à l'origine ou que ces nuisances proviennent d'une autre personne dont il doit répondre ou d'une chose dont il a la garde.

Nonobstant les dispositions de l'article 1525 du Code civil, le bailleur est responsable de toutes nuisances sonores anormales causées par un de ses locataires à un autre de ses locataires, dès lors que ces nuisances trouvent leur fait générateur dans l'inexécution, par ce locataire, des obligations contractuelles qui le lient au bailleur.

En présence de nuisances sonores anormales trouvant leur origine dans un chantier de travaux publics ou privés, le maître de l'ouvrage est tenu d'indemniser la victime, à charge pour celui-ci de l'exercice de l'action récursoire ou subrogatoire contre l'auteur dudit bruit.

### Article 10

En application de l'article précédent, la réparation au titre du préjudice subi peut être allouée en nature ou par le versement de dommages-intérêts.

Lorsque le préjudice subi trouve son origine dans des nuisances sonores anormales causées par un chantier de travaux publics ou privés, le juge ne peut pas prononcer la suspension ou l'interruption desdits travaux.

## Article 11

La personne responsable en application de l'article 9 ne peut s'exonérer de cette responsabilité qu'en rapportant la preuve que les nuisances sonores anormales trouvent leur origine exclusive dans une cause étrangère présentant les caractères de la force majeure.

L'absence de faute de l'auteur des nuisances, ou des personnes ou des choses dont il doit répondre, ne saurait être une cause valable d'exonération.

Il en est de même de l'existence d'une autorisation administrative.

## **Chapitre III : Dispositions diverses**

## Article 12

Les dispositions de l'article 414 du Code de procédure civile sont modifiées comme suit :

***« En cas d'urgence et en toutes matières pour lesquelles il n'existe pas de procédure particulière de référé, le président du tribunal de première instance peut ordonner, en référé, toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend.***



*Il peut également, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite.*

*Dans les cas où l'existence d'une obligation n'est pas sérieusement contestable, il peut accorder au créancier une provision ou ordonner l'exécution de l'obligation. »*

### Article 13

L'autorité administrative compétente dresse et tient à jour la cartographie sonore de la Principauté de Monaco.

Celle-ci est librement accessible dans les conditions de forme déterminées par arrêté ministériel.

### Article 14

Des ordonnances souveraines déterminent les conditions d'application de la présente loi.

## Article 15

Les dispositions de la loi n° 834 du 8 décembre 1967 visant à limiter et diminuer l'intensité du bruit et à réprimer les bruits troublant la tranquillité publique ainsi que toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.