



CONSEIL NATIONAL  
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

Monaco, le 21 NOV. 2012

LGM/mps  
C.N. n° 12/  
P.J. : 1

Madame le Conseiller,  
Monsieur le Conseiller,

Le Président me charge de vous faire parvenir, sous ce pli, le rapport de la Commission de l'Environnement et du Cadre de Vie, relatif à la proposition de loi, n° 202, visant à lutter contre les nuisances sonores.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Madame le Conseiller, Monsieur le Conseiller, l'assurance de ma haute considération.

La Secrétaire Générale,

Laurence GUAZZONNE-MILLIASSEAU

**A l'attention de :**

M. J-F. ROBILLON \*  
M. F. NOTARI  
M. A. BORDERO \*  
M. G. ROSE \*  
M. L. NOUVION  
M. J-C. GARDETTO \*

M. P. LORENZI \*  
M. G. BERTRAND  
Mme N. MANZONE-SAQUET  
Mme M. DITTLOT  
M. B. MARQUET \*

Mme B. BOCCONE-PAGES \*  
M. M. BURINI  
M. C. CELLARIO \*  
M. P. CLERISSI  
M. E. GUAZZONNE

M. R. MARQUET \*  
Mme A. POYARD-VATRICAN \*  
M. C. SPILIOTIS-SAQUET  
M. C. STEINER \*  
M. P. SVARA

\* Envoi par e-mail uniquement

Certifié ISO 14001 : 2004 – Démarche de certification ISO 9001 : 2008 en cours – [www.conseilnational.mc](http://www.conseilnational.mc)

2, PLACE DE LA VISITATION - BP 538 - MC 98015 MONACO CEDEX  
TÉL. +377 93 30 41 15 - FAX +377 93 25 31 90 - [www.conseilnational.mc](http://www.conseilnational.mc)

Le 16 novembre 2012

N°202

RAPPORT SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 202,

VISANT A LUTTER CONTRE LES NUISANCES SONORES

(Rapporteur au nom de la Commission de l'Environnement et du Cadre de Vie :

Monsieur Bernard MARQUET)

La proposition de loi visant à lutter contre les nuisances sonores a été transmise au Conseil National et enregistrée par le Secrétariat Général le 25 septembre 2012 sous le numéro 202. Elle a été déposée en Séance Publique le 26 septembre 2012 et renvoyée le même jour pour examen devant la Commission de l'Environnement et du Cadre de Vie. Cette même Commission a désigné votre Rapporteur lors de sa réunion du 26 octobre 2012.

Parce que la problématique soulevée par ce texte émane d'une demande forte et récurrente de la part des Monégasques et des résidents, la majorité a décidé de faire du cadre de vie en Principauté, l'une de ses priorités. En effet, les nuisances sonores semblent atteindre un niveau de plus en plus mal accepté par la population, en ce qu'elles sont les principales responsables de la détérioration du cadre de vie à Monaco. Les différentes rencontres de proximité organisées par les élus de la majorité ont conduit à constater une exaspération générale des Monégasques et des résidents en matière de nuisances sonores.

La Principauté – à l’instar d’autres Etats dans le monde – cherche depuis de nombreuses années la solution adaptée aux réalités de son époque afin de lutter contre les nuisances sonores. Nul n’a d’ailleurs la solution miracle et, que les choses soient ici particulièrement claires, la majorité n’entend pas faire de faux-procès au Gouvernement, pas plus qu’elle ne prétend disposer du remède magique. Nous savons en effet que la problématique du cadre de vie est partagée par les Institutions de la Principauté et l’importance de ce débat doit conduire à exclure toute attitude dogmatique ou démagogique.

Matière en perpétuelle évolution, les nuisances sonores ont fait et continuent de faire l’objet de différents encadrements juridiques :

- Arrêté municipal du 3 mars 1931, relatif au bruit, notamment des chantiers ;
- 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 ;
- Ordonnance n° 4620, du 29 décembre 1970, fixant limites maximales d’intensité du bruit émis par les engins utilisés dans les chantiers de travaux publics ou privés ;
- 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 ;
- Ordonnance Souveraine n° 15 298, du 14 mars 2002, modifiant l’Ordonnance Souveraine n° 13 634 du 25 septembre 1998, portant création d’une Direction de l’Environnement, de l’Urbanisme et de la Construction, notamment en charge de la surveillance des nuisances sonores ;
- Arrêté ministériel n° 2010-500, du 27 septembre 2010, relatif aux horaires d’ouverture des chantiers.

Si certains textes sont assurément désuets, d’autres conservent leur pertinence. Il est néanmoins devenu primordial de faire de nouvelles propositions afin de trouver une solution capable de maîtriser cette pollution urbaine, la qualité de vie en Principauté n’étant nullement un domaine sur lequel on peut transiger ou se perdre en vaines discussions.

Alors oui, cette proposition de loi effraiera peut-être certains d'entre nous et en mécontentera probablement d'autres. Qu'importe ! Le principal est que le débat puisse avoir lieu. La discussion permettra de montrer que la démarche de la majorité a été la recherche d'une solution équilibrée par la régulation et non péremptoire par l'interdiction. Au demeurant, seule la confrontation des idées permettra de trouver des solutions pérennes.

Votre Rapporteur sait pertinemment que la majorité va être attaquée. Comment pourrait-il en être autrement ? Aussi assumons-nous pleinement le fait que cette proposition de loi est un texte politique. Mais non politique au sens de « politicien », nous laissons cela à d'autres, politique au sens étymologique du terme, c'est-à-dire relatif à la vie de la cité. Votre Rapporteur le dira clairement, cette proposition de loi poursuit deux objectifs principaux :

- répondre à une demande forte de la population de la Principauté ;
- attirer l'attention du Gouvernement sur les retards plutôt conjoncturels – la faute à un calendrier particulièrement chargé – afférents au Code de l'environnement qui, malheureusement, ne permettront pas son adoption durant la présente législature.

En effet, la Commission de l'Environnement et du Cadre de Vie avait adressé au Gouvernement divers amendements adoptés par ses membres le 10 février 2012. Par courrier en date du 2 mai 2012, le Conseil National faisait suite au courrier susmentionné et réitérait sa volonté de voir ce projet de loi inscrit à l'ordre du jour de la deuxième session ordinaire de l'année 2012. Etait également sollicitée la transmission de certains documents nécessaires à la bonne étude de ce texte.

Toujours dans l'attente d'une réponse du Gouvernement, et pleinement consciente de la charge de travail à laquelle sont confrontés les Services Juridiques du Gouvernement, la majorité a pris l'initiative de déposer cette proposition de loi, afin que, dans l'attente de l'adoption du projet de loi, n° 860, portant Code de l'environnement, la question puisse à nouveau être étudiée.

A cet égard, la proposition de loi s'inspire très clairement du projet de loi n° 860. D'ailleurs, pourquoi ne le ferait-elle pas ? Il n'y a nul besoin de réinventer ce qui est pertinent, soyons pragmatiques. Cela étant, entre le mois de février 2012 et celui de septembre 2012, la majorité a poursuivi son travail. *In fine*, votre Rapporteur pourrait presque dire que ce retard a été bénéfique puisqu'il a permis de mûrir un certain nombre de nouveautés. A ce titre, sans préjuger du déroulement du processus législatif, les solutions proposées au titre de la proposition de loi pourraient parfaitement trouver leur place en tant que nouveaux amendements au projet de loi n° 860 précité. Cela permettrait d'éviter une attente supplémentaire, la proposition de loi serait alors avant tout un texte temporaire.

Aussi votre Rapporteur espère-t-il convaincre le Gouvernement que la démarche de la majorité du Conseil National se veut clairement constructive. Votre Rapporteur regrette d'ailleurs que l'opposition n'ait pas participé à l'étude de la proposition de loi en Commission afin de renforcer l'intérêt que porte l'Institution du Conseil National à la qualité de vie de nos compatriotes.

Bien que la proposition de loi n'ait pas été amendée, votre Rapporteur évoquera certaines remarques particulières des membres de la Commission qui concernent toutes la délicate délimitation entre l'émission sonore et les nuisances sonores.

La principale innovation de cette proposition réside en effet dans la suggestion d'une nouvelle définition du bruit et de la nuisance sonore, jusqu'à présent trop restrictive pour appréhender correctement ce fléau. La présente proposition apporte donc au droit monégasque une définition moderne du bruit, prenant en considération l'ensemble des sources d'émission possibles.

Le bruit est devenu un phénomène presque « normal » de notre époque. Monaco, à l'instar d'autres agglomérations, a vu le bruit augmenter et se diversifier ces dernières années.

Au-delà de la gêne occasionnée, lorsque le bruit est de trop forte intensité, ou qu'il s'établit sur une longue période, ou encore lorsqu'il se répète dans le temps de manière régulière, il peut entraîner de graves conséquences sur la santé. Il est donc devenu primordial de réguler ces nuisances.

Mme Zsuzsanna Jakab, directrice régionale de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) pour l'Europe, a déclaré que : « *La pollution sonore n'est pas seulement une nuisance environnementale mais aussi une menace pour la santé publique* ». Le premier rapport du bureau régional de l'OMS évaluant la charge de morbidité due au bruit ambiant en Europe (*Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2011; [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/136466/e94888.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf)* ), a révélé que le bruit ambiant provoque une charge de morbidité qui, en importance, est seulement dépassée par celle de la pollution atmosphérique. Les risques sont multiples et variés : troubles du sommeil, acouphènes, troubles de l'apprentissage, dépression, hypertension, ou encore maladies cardiovasculaires. Concrètement, le bruit causé par la circulation concourt chaque année à la perte de plus de un million d'années de vie en bonne santé suite à la morbidité, à des invalidités ou à une mortalité prématurée.

Les nuisances sonores constituent donc réellement un risque majeur à l'encontre de la sécurité sanitaire voire de la santé publique et il est dans l'intérêt de tous que des mesures effectives soient prises. C'est pourquoi la proposition de loi adopte une définition de la nuisance sonore à partir des critères juridiques du droit de la responsabilité, ce qui permet d'appréhender la très grande diversité des sources d'émissions sonores par le prisme de critères précis et stricts. Cette approche est d'ailleurs partagée par d'autres législations, par exemple celle du Luxembourg.

En effet, il convient de bien faire la différence entre les nuisances sonores et les émissions sonores. Mieux encore, votre Rapporteur pourrait dire qu'il y a une gradation dans la réponse juridique. Comment expliciter ces différences ? En réalité, il y a trois notions

fondamentales contenues dans la proposition de loi : l'émission sonore, les nuisances sonores et les nuisances sonores anormales. Bien évidemment, la frontière entre ces notions n'est pas étanche. Au contraire, tout repose sur le passage d'une notion à une autre.

L'émission sonore est inhérente à l'activité humaine. Dans une logique de régulation, cette émission sonore, pour ne pas devenir une nuisance sonore prohibée, doit avoir une utilité et ne pas résulter de la négligence de son auteur, ce qui est conforme à la loi actuelle et repris par l'article premier de la proposition de loi. Sur le terrain administratif, ce n'est cependant pas suffisant. L'émission sonore doit obéir à des critères précis qui, en raison de leur extrême technicité, sont déterminés par le pouvoir réglementaire. Là encore, cette disposition est prévue par la proposition de loi en son article 2. L'émission sonore est donc un son provenant d'une activité humaine, répondant à une nécessité sociale ou d'intérêt général et qui respecte les normes fixées par l'autorité administrative. A défaut, elle devient une nuisance sonore prohibée en tant que telle par l'autorité administrative compétente, sous réserve d'éventuelles dérogations dont il convient de maintenir le principe, c'est l'objet de l'article 3 de la proposition de loi. La régulation des nuisances sonores repose donc avant tout sur l'action de l'autorité administrative. Cela étant, le citoyen n'est pas dépourvu de tout moyen d'action. Au premier chef, il disposera de la possibilité de saisir l'autorité administrative qui pourra faire procéder aux vérifications et contrôles nécessaires.

L'émission sonore est en outre « *susceptible* » de causer un préjudice. Le terme « *susceptible* » est primordial car il évoque une potentialité, non une certitude. Or, pour que la nuisance sonore puisse être réparée, le droit a besoin de certitudes, sans que cela ne soit suffisant en l'espèce puisqu'il devient alors nécessaire de se focaliser sur l'importance de la nuisance. C'est tout l'intérêt du passage à la nuisance sonore anormale.

Cette proposition met en place un régime de responsabilité objective favorable aux victimes de nuisances : le seul constat de la nuisance sonore anormale suffit à déclencher la responsabilité de son auteur, peu importe qu'il ait ou non commis une faute. La contrepartie de cette faveur faite aux victimes réside précisément dans l'anormalité de la nuisance. Pour le

dire simplement, ce n'est pas toute nuisance sonore qui permettra d'engager la responsabilité, mais celle dont le degré ou l'ampleur sont manifestes et significatives. Nous sommes clairement dans un régime de responsabilité *sui generis* qui traduit un équilibre entre l'activité humaine et sa perception par les victimes. Cela peut certes sembler abstrait, mais les magistrats, qui connaissent l'anormalité au travers de la théorie des troubles du voisinage, sauront faire usage de cette notion à bon escient.

Et comme il appartiendra à ces mêmes magistrats de devoir faire preuve de réactivité, la proposition de loi a même introduit en droit monégasque une procédure de référé élargie, ce qui est une innovation essentielle qui va bien au-delà de la lutte contre les nuisances sonores.

Cette proposition se veut donc modérée et doit être bien comprise. Votre Rapporteur insiste sur ce point : il s'agit non pas d'interdire purement et simplement les nuisances sonores, ce qui serait irréalisable, utopique, voire contre-productif, mais bel et bien de les maîtriser et de les réguler. Les différentes activités économiques continueront de fonctionner, leurs effets en seront seulement mieux gérés. Cette proposition a donc vocation à sanctionner les abus et veiller à ce que des dérogations puissent être accordées pour de justes motifs.

L'équilibre recherché au travers de cette proposition vise donc à maintenir une activité économique et culturelle dynamique tout en respectant la qualité de vie des Monégasques et des résidents. Votre Rapporteur vous invite donc à voter en faveur de cette proposition de loi.