Ville de Genève
Conseil municipal

PR-1061

26 mars 2014

Proposition du Conseil administratif du 26 mars 2014 en vue de l'ouverture d'un crédit d'étude brut de 1 944 000 francs destiné à la deuxième tranche d'études d'assainissement du bruit routier, conformément à la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE) et à l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB), dont à déduire une subvention fédérale de 291 600 francs, soit un montant net de 1 652 400 francs.

Mesdames les conseillères municipales,
Messieurs les conseillers municipaux,

Introduction

La présente demande de crédit permettra à la Ville de Genève de répondre à ses obligations légales dans le domaine de l'assainissement du bruit routier. La Ville de Genève, en tant que propriétaire de l'intégralité du réseau routier communal, est chargée d'en supporter les frais d'études et de travaux. Cette demande de crédit concerne la deuxième tranche d'études et complète la proposition PR-331 votée le 5 octobre 2004 par le Conseil municipal, destinée à l'étude des mesures d'assainissement du bruit routier d'un montant de 2 760 000 francs, avec laquelle la première tranche d'études a été réalisée. Cette demande de crédit doit également permettre d'accélérer le rythme d'étude en vue de respecter le délai légal fixé au 31 mars 2018 par la Confédération.

Les études d'assainissement doivent être menées suivant une procédure cantonale définie par le règlement sur la protection contre le bruit et les vibrations (RPBV K 1 70.10). Elles doivent ensuite être présentées et validées par la Commission interdépartementale pour le suivi des projets d'assainissement du bruit des routes (PRASSOB). Parmi ces études figurent les programmes d'assainissement du bruit routier (PAB) qui définissent les mesures à mettre en place. L'OPB oblige les détenteurs de routes à mettre en œuvre prioritairement des mesures à la source, puis sur le chemin de propagation, et enfin au point récepteur. Ces programmes de mesures doivent être validés par la commission puis par la Direction générale du génie civil (DGGC), autorité cantonale compétente.

Dans le cas où les mesures validées sont insuffisantes, c'est également la DGGC qui rend des décisions d'allègement, c'est-à-dire des dérogations par rapport au respect des valeurs limites fixées par la Confédération. La Ville de Genève est également tenue de mettre au point les dossiers techniques de demandes d'allègements.

Si, en dépit des mesures mises en œuvre, les valeurs d'alarme sont toujours atteintes après assainissement, les propriétaires ont l'obligation d'installer des

vitrages isolants phoniquement. C'est cependant à la Ville de Genève d'en assumer les coûts en tant que détentrice de la route.

Le délai d'assainissement a été repoussé du 31 mars 2002 au 31 mars 2018 par la Confédération. Cette dernière octroie des subventions pour les études et mesures d'assainissement mises en œuvre d'ici à cette date. Au-delà, si l'assainissement n'est pas réalisé, il est possible que les détenteurs de routes doivent verser des indemnités aux propriétaires de bâtiments riverains d'axes routiers non assainis ou ne faisant pas l'objet d'allègements. Le taux de subventionnement des études se monte aujourd'hui à 15% des coûts totaux.

En 2009, en Ville de Genève, le réseau routier communal, présentant des dépassements des valeurs limites et devant ainsi être assaini, totalisait 65 kilomètres et concernait près de 80 000 habitants. Parmi ces axes, les tronçons présentant des dépassements des valeurs d'alarme représentaient 11 km et concernaient plus de 6000 habitants. Outre l'aspect légal, il s'agit d'une problématique de santé publique, comme le rappelle notamment l'Organisation mondiale de la santé.

Exposé des motifs

Contexte et historique

La présente demande de crédit consiste à financer la deuxième tranche d'études prévue dans le cadre de la stratégie de l'assainissement du bruit routier validée par le Conseil administratif en 2009. L'objectif d'assainissement étant fixé à 2018, il s'avère nécessaire d'augmenter le nombre d'études d'assainissement réalisées chaque année.

Ce crédit permet de doubler les nombres d'études réalisées pour la période 2015-2017 en prévoyant une augmentation des ressources humaines affectées à cet objet. L'engagement d'un-e ingénieur-e en transports à 100% et d'un-e juriste à 50% pour une durée limitée à trois ans permettra ainsi de mener annuellement en moyenne 20 études d'assainissement supplémentaires et permettra de doubler, sur la période de trois ans, le nombre d'études d'assainissement menées au terme de leur procédure, portant ce nombre à 30. Cet engagement permettra également de traiter les dossiers de recours éventuels sur les demandes d'allègement. Le poste de juriste devra aussi permettre la mise en place et la coordination des études relatives aux changements de vitrages en cas d'allègement.

Obligation d'assainir

La législation fédérale oblige les détenteurs de routes à assainir ces dernières afin de réduire les nuisances sonores en dessous des limites légales (avant 2015

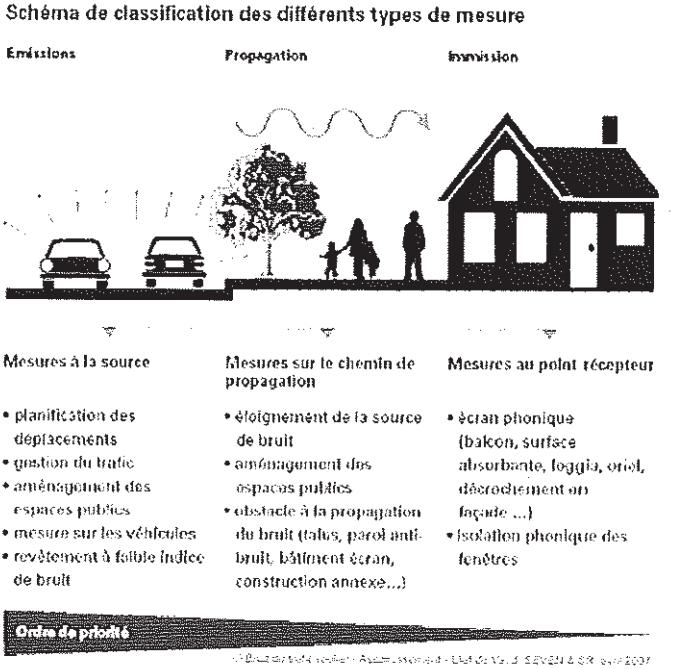
pour les routes nationales et avant 2018 pour les routes cantonales et communales). Ces routes doivent être assainies si elles contribuent de manière notable au dépassement des valeurs limites d'immissions (VLI), de jour ou de nuit (art. 16 LPE, art. 2, art. 13 al. 1 et art. 39 OPB).

Coûts d'assainissement à charge des détenteurs des routes

L'ensemble des coûts liés aux assainissements des routes revient au détenteur de l'installation (art. 16 OPB). La Ville de Genève, en tant que propriétaire de l'ensemble de son réseau routier, doit assumer les coûts d'études et de travaux du réseau routier communal.

Mesures envisageables pour l'assainissement du bruit routier

La législation impose au propriétaire de l'installation d'abaisser en priorité le niveau d'émission du bruit (art. 13 OPB), ce qui consiste à agir à la source même du bruit en empêchant ou en réduisant sa formation, avant d'agir sur le chemin de propagation du bruit ou sur le récepteur directement. Cela implique pour la Ville de Genève de chercher en priorité des mesures susceptibles de diminuer le bruit produit par la circulation sur la chaussée comme l'illustre le schéma ci-dessous.



Les mesures à la source, comme la diminution des charges de trafic, la modération des vitesses ou la mise en place de revêtements phonoabsorbants, doivent être privilégiées.

Les mesures sur le chemin de propagation, notamment la mise en place d'écrans antibruit, pourraient ensuite être indiquées mais sont de fait plus difficiles à mettre en œuvre en milieu urbain.

Enfin, les mesures au point récepteur, comme la mise en place de vitrages isolants, sont envisagées comme mesures palliatives s'il est impossible d'assainir davantage à la source.

Allègements

Dans l'éventualité où les mesures d'assainissement mises en place ne sont pas suffisantes ou si les aménagements en faveur de l'assainissement du bruit routier ne sont pas réalisables pour des motifs spécifiques (entrave excessive à l'exploitation, engagement de frais disproportionnés, opposition avec des intérêts prépondérants, dans le domaine de la protection des sites, de la nature et du paysage, de la sécurité de la circulation et de l'exploitation) des mesures d'allègement, c'est-à-dire des dérogations, sont prévues par l'OPB (art. 14 OPB). Un allègement est nécessaire pour chaque bâtiment dont les valeurs d'immissions ne pourront pas être abaissées en deçà des valeurs limites. Les allègements une fois accordés, s'ils n'ont pas fait l'objet de recours, permettent à la Ville de Genève de déroger aux valeurs limites légales.

Insonorisation acoustique

Au-delà des valeurs limites, lorsqu'il n'est pas possible de respecter les valeurs d'alarme en raison des allègements accordés, l'autorité d'exécution oblige les propriétaires des bâtiments existants exposés au bruit à insonoriser les fenêtres des locaux à usage sensible (art. 15 OPB). Le détenteur de la route, c'est-à-dire la Ville de Genève concernant le réseau routier communal, supporte alors les frais des mesures d'isolation acoustique (art. 11 et 16 OPB).

Procédure cantonale

Dans le canton de Genève, l'application de l'OPB est régie par le règlement sur la protection contre le bruit et les vibrations (RPBV K 1 70.10). Ce règlement a donné naissance à la PRASSOB instituée par le Conseil d'Etat. Cette commission, composée de plusieurs services de l'Etat ainsi que de la Ville de Genève, est notamment chargée d'élaborer un plan de mesures d'assainissement du bruit. Sur cette base, elle assure également le suivi des projets d'assainissement élaborés par les détenteurs des routes, dont la Ville de Genève. Elle rend ensuite un préa-

vis sur chaque projet permettant à l'autorité cantonale, soit la Direction générale du génie civil (DGGC), de statuer sur les projets d'assainissement du bruit et de rendre les décisions d'allègements. Les communes sont obligées de lui soumettre ses projets d'assainissement de leurs réseaux routiers communaux. Le canton lui soumet ceux des routes cantonales.

Stratégie mise en place par la Ville de Genève

En complément au plan de mesures d'assainissement du bruit routier établi par le Canton en 1998 et définissant les routes à assainir en priorité dans celui-ci, ainsi que le type de mesures à mettre en place, une stratégie communale d'assainissement du bruit routier a été établie et validée en 2009 par la délégation du Conseil administratif à l'aménagement du territoire. Pour rappel, en 2009, alors qu'aucune mesure d'assainissement n'était encore réalisée, la Ville de Genève comptait 80 000 habitants touchés par des dépassements des valeurs de bruit, dont 6000 habitants touchés par des dépassements des valeurs d'alarme, sur les 185 000 personnes résidant sur son territoire. Soixante-cinq kilomètres de rues subissaient des dépassements des valeurs limites d'immission, dont 11 les valeurs d'alarme, ce qui représentait 202 tronçons de rues à assainir. La Ville engageait alors les projets d'assainissement du bruit et n'avait pas encore concrètement entamé un véritable assainissement de son réseau alors que, au regard de la législation fédérale, le délai d'assainissement était fixé au 31 mars 2018.

De nombreux axes routiers sont concernés. Les 65 km de routes citées plus haut représentent la totalité des réseaux primaire et secondaire de la Ville de Genève mais également un nombre important de rues du réseau de quartier. Sont donc notamment concernées les routes principales du réseau primaire (quais de la rade ou pénétrantes urbaines comme la route de Malagnou, par exemple), les routes collectrices du réseau secondaire (boulevard Carl-Vogt ou route de Florissant, par exemple) ainsi que certaines rues de desserte du réseau de quartier (rue de Montchoisy ou rue Rousseau, par exemple).

Conventions-programmes, subventions et délai d'assainissement

La Confédération établit avec les cantons des conventions-programmes définissant les mesures d'assainissement envisagées et les montants des subventions qu'elle leur alloue jusqu'à 2018. Pour le canton de Genève, la DGGC gère les montants mis à disposition et les redistribue aux communes selon les informations communiquées dans le tableau d'enquête périodique (art. 20 OPB) et dont elles peuvent en justifier les dépenses. Les taux de subvention varient selon le type de mesures (changement de revêtement, changement des vitrages, etc.). A titre d'exemple, le taux de subvention des mesures de modération du trafic se monte à 25% de la part des aménagements imputables au bruit, soit la moitié des coûts de travaux concernant l'assainissement.

Outre l'aspect légal, l'enjeu d'aboutir à un assainissement total du réseau routier en 2018 est double:

– premièrement, la Confédération ne prévoit l'octroi de subventions fédérales que jusqu'à cette date et pas au-delà. Il est donc dans l'intérêt de la Ville de réaliser ces mesures d'assainissement d'ici là afin d'en bénéficier;
– deuxièmement, si l'assainissement n'est pas abouti en 2018, il y a des risques que la Ville de Genève soit confrontée à des plaintes des propriétaires de bâtiments dont les valeurs d'immission seraient toujours dépassées et pour lesquels aucun allègement n'aurait été accordé. Ces plaintes pourraient aboutir à des indemnités à verser par la Ville aux propriétaires lésés.

Description des études

Etudes d'assainissement du bruit routier

Chaque axe routier présentant des dépassements des valeurs limites d'immission doit faire l'objet d'une étude d'assainissement du bruit routier. Cette étude consiste à mener préalablement une étude qualitative avec mesures in situ puis à élaborer un programme d'assainissement du bruit routier.

Les objectifs de ces études sont d'établir:

– un diagnostic de la situation actuelle;
– le besoin d'assainir à + 20 ans (situation future avant assainissement);
– le programme des mesures d'assainissement;
– l'état futur des immissions (situation future avec assainissement);
– le montant des coûts et des subventions prévisibles;
– les demandes d'allègements nécessaires.

Pour chacune de ces études doivent être mandatés conjointement deux bureaux d'études, en ingénierie de l'environnement et en ingénierie des transports.

Ces études doivent être présentées et validées par la PRASSOB.

Dossiers d'allègements

Pour chaque programme d'assainissement du bruit routier validé mais présentant toujours des dépassements des valeurs limites même après assainissement, un dossier d'allègements doit être établi afin que la DGGC puisse rendre les décisions d'allègements nécessaires. Chaque bâtiment concerné doit faire l'objet d'une fiche technique.

Les bureaux d'études mandatés pour l'élaboration des études d'assainissement sont en général appelés à mettre au point ces dossiers.

Plans d'aménagements et requêtes en autorisation de construire

Une fois les études validées, il convient, selon les mesures planifiées, d'élaborer le projet d'aménagement en vue de déposer les requêtes en autorisation de construire. Pour des raisons de coordination des procédures, les requêtes en autorisation de construire ainsi que les éventuelles demandes d'allègements doivent être mises à l'enquête conjointement.

Un bureau d'études en ingénierie des transports doit encore être mandaté pour mettre au point les projets et les plans nécessaires.

Insonorisation acoustique des bâtiments

En cas de dépassement persistant des valeurs d'alarme même après assainissement, un rapport d'expertise doit être établi en collaboration avec l'autorité cantonale pour chaque bâtiment concerné. Un bureau d'études acoustiques doit être mandaté pour mener les expertises nécessaires. Celles-ci sont nécessaires afin de déterminer, pour chaque bâtiment concerné, les fenêtres devant être changées, mais également pour suivre et contrôler les travaux.

A ce jour, les montants nécessaires pour mener à bien ces expertises sont inconnus. Il n'est pas possible d'anticiper le nombre d'expertises à mener ni même la nature de celles-ci. Par conséquent, la présente demande de crédit ne concerne pas ces prestations.

Une nouvelle demande de crédit concernant cette problématique sera déposée prochainement.

Description des tâches assumées par l'ingénieur-e en transports responsable d'opération

Actuellement, cinq PAB aboutissent en moyenne chaque année mais 20 PAB sont en moyenne continuellement en cours et nécessitent un suivi pouvant être important. En effet, le traitement des PAB nécessite une coordination accrue avec les services cantonaux afin de tenir compte des différentes planifications de transport et d'aménagement prévues à Genève à l'horizon 2030. L'engagement d'un-e ingénieur-e en transports à 100% pour une durée de trois ans doit permettre d'augmenter non seulement le nombre de PAB devant aboutir chaque année mais également le nombre de PAB en cours d'étude.

Pour chacun des axes concernés par l'assainissement du bruit routier, les tâches assumées par l'ingénieur-e en transports seront notamment les suivantes:

– mandat et suivi des PAB;
– participation à des échanges avec la Direction générale des transports (DGT) pour la détermination des charges de trafic et des mesures de gestion de la mobilité envisageables;

- participation à deux séances de la commission PRASSOB;
- mandat et suivi des études complémentaires exigées par la commission PRASSOB ou la DGT;
- mandat et suivi des dossiers d'allègements et des listes des coordonnées des propriétaires concernées;
- participation à des échanges avec la Direction générale du génie civil pour la publication des demandes d'allègements;
- traitement technique des observations et/ou des recours engendrés par la publication des allègements;
- mandat et suivi des études complémentaires engendrées par le traitement des observations et recours;
- mandat et suivi de l'élaboration des avant-projets puis des projets d'assainissement;
- instruction des requêtes en autorisation de construire et suivi du dossier en coordination avec le Service du génie civil et les services cantonaux.

A cette liste se rajoutent les tâches liées à des problématiques générales comme:

- la participation aux enquêtes annuelles de l'Office fédéral de l'environnement;
- l'obtention de subventions fédérales pour la participation aux frais d'études menées avant 2018;
- l'élaboration de bilans annuels sur l'évolution de l'assainissement en Ville;
- la participation à l'élaboration annuelle de la fiche «Bruit» du monitoring du Plan directeur communal;
- traitement des demandes ponctuelles concernant la problématique du bruit routier (plaintes d'habitants, prise en compte de la problématique du bruit dans les projets d'aménagement, etc.).

Description des tâches assumées par la-le juriste

La publication récente des premiers allègements a engendré un certain nombre d'observations émises par des études d'avocats mandatés par les propriétaires concernés. Ce nombre va croître dans les prochaines années et des recours auprès du tribunal administratif pourront suivre dans un deuxième temps. Cela nécessite un traitement juridique par la Ville.

Dans le cadre de l'insonorisation acoustique obligatoire des bâtiments pour lesquels les valeurs d'immission n'auront pas été ramenées en deçà des valeurs d'alarme après assainissement, il est nécessaire de mettre en place une procé-

dure communale, aujourd'hui inexistante, en étroite collaboration avec le Canton. Cette procédure est principalement juridique.

Les tâches assumées par la-le juriste seront notamment les suivantes:

– traitement juridique des observations et/ou recours à l'encontre des décisions d'allègements requises par la Ville de Genève et rendues par la Direction générale du génie civil;
– mise en place de la procédure communale d'insonorisation acoustique dans le cadre de l'insonorisation obligatoire des bâtiments ordonnée par la Direction générale du génie civil;
– établissement de protocoles d'accord avec les propriétaires concernés;
– obtention des subventions fédérales pour les changements de vitrages opérés avant 2018.

Adéquation avec l'Agenda 21

Les études d'assainissement du bruit routier font partie du programme stratégique de développement durable déterminé par la Ville. La diminution des nuisances sonores est l'un des objectifs fixés dans le domaine de la gestion de la mobilité abordée par l'Agenda 21.

Estimation des coûts

Le coût moyen d'une étude d'assainissement complète incluant une étude qualitative, le programme d'assainissement du bruit routier, le dossier d'allègements et le projet d'aménagement, avoisine 50 000 francs.

La présente demande de crédit porte sur une durée de trois ans. Elle permet le traitement de 40 axes routiers chaque année, dont 10 PAB menés au terme de leur procédure, soit 30 études d'assainissement finalisées au total, les traitements juridiques y relatifs et l'organisation de la procédure nécessaire pour les changements de vitrages, ainsi que la mise en œuvre des mesures d'information et de communication publique.

Coûts des études	Fr.
Etudes d'assainissement du bruit routier	1 500 000
Frais de tirage, impressions (env. 3%)	50 000
Frais de communication	250 000
Total HT	1 800 000
TVA 8%	144 000
Total TTC brut	1 944 000

A déduire	
Subvention fédérale (15%)	– 291 600
Total TTC net	1 652 400

Délai de réalisation

Les études des 30 axes routiers concernés par la présente proposition ainsi que les mesures d'information et de communication seront réalisées sur une période de cinq ans.

Référence au 9e plan financier d'investissement 2014-2025 (p. 73)

Cet objet est prévu sous le numéro 101.702.11 (PRA) du 9e plan financier d'investissement PFI 2014-2025, pour un montant de 1 800 000 francs, avec une date de dépôt prévue en 2014.

Charges financières annuelles

Si l'étude est suivie d'une réalisation, la dépense sera ajoutée à celle-ci et amortie sur la durée totale d'amortissement de la réalisation.

En l'absence de réalisation, la charge financière annuelle sur le montant net, soit 1 652 400 francs, comprenant les intérêts au taux de 2% et l'amortissement au moyen de cinq annuités, sera de 350 570 francs.

Budget de fonctionnement

Comme précisé dans l'exposé des motifs, l'accélération du traitement des dossiers afin de respecter le délai imposé par la Confédération, ainsi que le traitement juridique des observations et/ou recours à l'encontre des décisions d'allègements requises par la Ville de Genève, vont nécessiter l'engagement temporaire de forces supplémentaires. Les dépenses y afférentes, estimées à 227 000 francs par an, soit 1,5 ETP, seront inscrites au budget de fonctionnement du département des constructions et de l'aménagement pour les années 2015, 2016 et 2017.

Information publique

Les actions et projets de la Ville concernant l'assainissement du bruit routier doivent être accompagnés par de l'information publique. Le public doit être

informé sur les tenants et les aboutissants de cette thématique complexe. L'objectif est de rendre la population consciente que le bruit routier est une nuisance, de montrer que la Ville agit et que ses actions donnent des résultats positifs.

Il s'agit de mettre en place une campagne d'information et de sensibilisation dans l'espace public, relayée par les canaux de diffusion habituels tels que presse écrite, internet et, au besoin, par de l'information de proximité aux riverains. Une telle campagne a été réalisée en 2013.

Service gestionnaire et bénéficiaire

Le service gestionnaire du crédit d'étude est le Service de l'aménagement urbain et de la mobilité. Les bénéficiaires sont le Service de l'aménagement urbain et de la mobilité ainsi que le Service du génie civil.

Régime foncier

Les études d'assainissement du bruit routier concernent exclusivement le domaine public communal.

Tableaux récapitulatifs des coûts d'investissement, de fonctionnement et de planification des dépenses d'investissement

Objet: Etudes d'assainissement du bruit routier, 2e tranche

A. Synthèse de l'estimation des coûts	*Montant*	*%*
Honoraires	1 800 000	92
Frais financiers – TVA	144 000	8
Coût total brut du projet TTC	1 944 000	

B. Impact annuel sur le budget de fonctionnement

Estimation des charges et revenus marginalement induits
par l'exploitation de l'objet du crédit
Service bénéficiaire concerné: Aménagement urbain et mobilité

Charges		*Postes en ETP*
30 – Charges de personnel	227 000	1.5
31 – Dépenses générales	0	
32/33 – Frais financiers (intérêts et amortissements)	350 570	
36 – Subventions accordées	0	
Total des nouvelles charges induites	577 570	

Revenus	
40 – Impôts	0
42 – Revenu des biens	0
43 – Revenus divers	0
45 – Dédommagements de collectivités publiques	0
46 – Subventions et allocations	0
Total des nouveaux revenus induits	0
Impact net sur le budget de fonctionnement	577 570

C. Planification estimée des dépenses et recettes d'investissement

Année(s) impactée(s)	*Dépenses brutes*	*Recettes*	*Dépenses nettes*
Vote du crédit par le CM: 2014	0	0	0
2015	200 000	0	200 000
2016	600 000	0	600 000
2017	600 000	291 600	308 400
2018	544 000	0	544 000
Totaux	1 944 000	291 600	1 652 400

Au bénéfice de ce qui précède, nous vous invitons, Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux, à approuver le projet de délibération ci-après:

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettres e) et m), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition du Conseil administratif,

décide:

Article premier. – Il est ouvert au Conseil administratif un crédit d'étude brut de 1 944 000 francs destiné à la deuxième tranche d'études d'assainissement du bruit routier, conformément à la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE) et à l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB) dont à déduire la subvention fédérale de 291 600 francs, soit un montant net de 1 652 400 francs.

Art. 2. – Au besoin, il sera provisoirement pourvu à la dépense prévue à l'article premier au moyen d'emprunts à court terme à émettre au nom de la Ville de Genève, à concurrence de 1 944 000 francs.

Art. 3. – La dépense prévue à l'article premier sera inscrite à l'actif du bilan de la Ville de Genève, dans le patrimoine administratif. Si l'étude est suivie d'une réalisation, la dépense ajoutée à celle de la réalisation sera amortie sur la durée d'amortissement de la réalisation. Sinon l'étude sera amortie en cinq annuités.

Art. 4. – Le Conseil administratif est autorisé à épurer, radier, modifier ou constituer toute servitude à charge et/ou au profit des parcelles faisant partie du périmètre concerné, nécessaire à l'aménagement projeté.