

Note de synthèse – Conseil National du Bruit

Bruit récréatif extérieur nocturne - Loi-cadre pour la pollution sonore environnementale

Docteur Bertrand Lukacs – APVS

Décembre 2025

1) Le contexte et l'approche « One Health »

Notre système de santé est aujourd’hui au bord du gouffre.

Dans ce contexte, la santé environnementale – One Health – offre des leviers d'action : réduire, en amont, les expositions nocives (air, bruit, chaleur...) permet de diminuer la morbidité évitable, plutôt que de concentrer l'effort uniquement sur le soin curatif.

Dans le dernier rapport de l'Agence européenne de l'environnement, la pollution sonore est reconnue comme la troisième cause de morbidité environnementale après la pollution atmosphérique et les effets des températures extrêmes en Europe. Ses effets sur la santé et l'environnement sont bien documentés. Sa régulation est un levier certain d'efficacité car le ratio coût-bénéfice d'une politique structurée de réduction de cette source de pollution est favorable comparée à d'autres sources de pollution.

Bien identifier les principales sources de pollution sonore et vérifier l'efficacité des outils disponibles pour assurer leurs régulations est une première étape nécessaire.

Dans son rapport « Le Coût social du bruit », édité en octobre 2021 en collaboration avec le CNB, l'ADEME soulignait l'émergence de cette source de nuisance sonore et la nécessité d'une meilleure prise en compte : « *En ce qui concerne les bruits des activités associées à la vie nocturne, il convient de préciser qu'il s'agit d'un sujet de plus en plus présent dans le débat public, et dont l'estimation des coûts est probablement amenée à évoluer à l'avenir selon les évolutions de la recherche sur le sujet.*

En effet, la problématique est de plus en plus présente dans la plupart des métropoles et grandes villes à forte attractivité touristique et festive : à titre d'exemple, une enquête réalisée par le Crédoc et Bruitparif estimait en 2016 que 7% des Parisiens considèrent la clientèle de bars, cafés et restaurants ou les attroupements dans la rue comme la première source de gêne liée au bruit, et 2% citaient les établissements diffusant de la musique.

Par ailleurs, l'OMS encourage les équipes scientifiques à se saisir de cette problématique et à lancer des études sur le sujet. »

Même si aujourd’hui la pollution sonore liée aux transports reste la première source de pollution et justifie des politiques publiques ambitieuses (voir le rapport du Haut commissariat à la Stratégie et au Plan), il apparaît nécessaire d'identifier les bruits récréatifs extérieurs nocturnes comme source spécifique à prendre en compte et de proposer un nouveau cadre de régulation.

2) Reconnaître le bruit récréatif extérieur nocturne comme une source de pollution sonore au même titre que le trafic routier, ferroviaire ou aéroportuaire :

2.1. De quoi parle-t-on ? :

On parle ici exclusivement du bruit récréatif extérieur, c'est-à-dire :

- les terrasses de cafés, bars, restaurants, les événements extérieurs organisés par des commerces et les rooftops (en augmentation) ;

- les occupations festives ou informelles de l espace public : rues piétonnes, places, quais, berges, parvis, escaliers, parcs urbains sans ou avec usage d enceintes portables.

Sont exclus de cette note :

- les festivals, concerts et grands événements musicaux (régimes d autorisation spécifiques) ;
- la musique amplifiée des établissements recevant du public ;
- le bruit domestique à l intérieur des logements et des parties privatives (voisins, parties communes, bricolage, jardinage).

Le bruit récréatif extérieur nocturne renvoie aux nouveaux usages d occupation de l espace public le soir et la nuit, en particulier dans les grandes villes, mais pas seulement, en France comme en Europe. En France, la moitié de la population vit dans des villes de plus de 100.000 habitants (Insee).

2.2. Un phénomène de société présent partout, amplifié par le climat et le post-Covid :

Depuis 2002 et la directive européenne centrée sur les trafics routiers, ferroviaires, aéroportuaires et les grandes installations industrielles, plusieurs dynamiques se combinent pour amplifier l impact de cette pollution sonore qui n existait pas il y a 20 ans.

- Réchauffement climatique :
 - Les épisodes de chaleur élevée, y compris nocturne, se multiplient. Les habitants comme les touristes investissent l espace public en soirée et la nuit (quais, parcs, terrasses) pour chercher la fraîcheur ;
 - Dans le même temps, il devient indispensable d ouvrir les fenêtres pour dormir, ce qui accroît mécaniquement l exposition au bruit extérieur.
- Effet post-Covid sur les terrasses et l usage de l extérieur
 - Pérennisation des « terrasses éphémères » post-Covid ;
 - Volonté de « ville conviviale » et de soutien au secteur de la restauration ;
 - Allongement des horaires d ouverture.
- Développement de l économie et du tourisme nocturnes
 - Montée d une « culture de la nuit » (afterworks, événements, festivals urbains) ;
 - Concurrence entre villes sur l attractivité nocturne (tourisme, villes vivantes la nuit...).
 - Commercialisation de l espace public et de la nuit.
- Piétonnisation et requalification d espaces publics
 - Berges, places, rues piétonnes deviennent des lieux de sociabilité du soir ;
 - La réduction du trafic automobile ne se traduit pas mécaniquement par du silence, mais souvent par des nouveaux usages bruyants d occupation de l espace public.
- Transformation de la musique et généralisation des enceintes portables
 - Les musiques ont changé, utilisant des basses voir très basses fréquences diffusant sur de grande distance ;
 - Les enceintes portables se sont généralisées, permettant d installer une ambiance sonore forte n importe où, à n importe quel moment (quais, squares, escaliers, parkings).

Ce phénomène s observe surtout dans les grandes villes, en France comme partout en Europe : Danemark, Allemagne, Irlande, Grande-Bretagne, Espagne, République Tchèque, Italie, Belgique, Hollande....

Dans un nombre croissant de quartiers ou de rues, entre 22 h et 2-3 h du matin, le bruit dominant n est plus celui du trafic, mais celui des voix, rires, chants, musique, cris amplifiés par la désinhibition des comportements liée à la consommation d alcool.

2.3. L'impact sanitaire et social de cette pollution :

L'impact sanitaire est mal connu car quasiment aucune étude spécifique n'a été publiée à ce jour. Et c'est certainement un vide qu'il faudrait combler en finançant en priorité ce type d'études.

Cette pollution se caractérise par des pics et une forte variabilité : alternance de moments relativement calmes et d'éclats très bruyants, particulièrement perturbants pour le sommeil. Elle culmine en fin de soirée et début de nuit : moments particulièrement sensibles pour un sommeil, elle fragmente le sommeil, augmente la difficulté à l'endormissement et les réveils nocturnes.

Du fait de ses caractéristiques et ses horaires, il est vraisemblable que son impact sur la santé des populations exposées est égal voire supérieur à celui de la pollution sonore dû au trafic routier. Cela veut dire, qu'à défaut de données plus adaptées, prendre les valeurs utilisées pour le trafic routier permet une première approche en minimisant les risques d'erreurs.

Mais cette pollution a aussi un impact social important qu'il faut prendre en compte.

La gêne ressentie est souvent plus mal vécue parce qu'elle résulte de comportements humains perçus comme évitables et non causés par l'utilisation d'une infrastructure collectivement nécessaire. Cette pollution s'accompagne d'un ressenti d'injustice : pour les riverains qui travaillent tôt, ont des enfants ou sont âgés, l'idée de « subir » plusieurs nuits par semaine, toutes les semaines, les nuisances du loisir d'autrui est vécue comme une inégalité de traitement.

Cela entraîne des tensions : plaintes, altercations et une judiciarisation croissante (recours contre les établissements, demandes de fermeture, contentieux administratifs). Cela peut conduire à des stratégies de fuite, les habitants, ayant les moyens, quittent les quartiers les plus festifs, avec comme conséquence une multiplication des Airbnb et autres meubles touristiques et ceux qui restent sont ceux qui recherchent ce bruit. Ce phénomène peut conduire à la transformation de tout l'écosystème d'un quartier. L'exemple le plus emblématique en Europe est celui des Ramblas à Barcelone.

Paradoxalement, le bruit récréatif en extérieur peut devenir un facteur de désagrégation du lien social là où la politique urbaine cherchait à créer de la convivialité.

- Il cristallise un conflit : droit à la fête vs droit au sommeil ;
- Il met en cause la capacité de l'action publique à arbitrer entre ces droits de façon lisible et équitable ;
- Il alimente un sentiment que « la parole des habitants ne compte pas », lorsque les plaintes restent sans réponse ou que les décisions apparaissent dictées par les intérêts économiques sous-tendus par l'action des très puissants lobbys de l'alcool et de la nuit.

Le niveau sonore est l'épicentre de ces tensions : d'où l'importance d'une régulation claire et efficace.

2.4 : Estimation de la population exposée :

L'estimation du volume de la population exposée est difficile puisqu'il n'y a pas de mesure précise.

À Paris, comme dans d'autres villes, cette pollution sonore est devenue la première cause des plaintes pour pollution sonore.

Déjà en 2016, l'étude Crédac1/Bruitparif réalisée auprès de 3000 Franciliens (dont 609 Parisiens), évaluait à près de 7 % le pourcentage de Parisiens citant le bruit généré par les clients de bars, cafés, restaurants

ou les personnes qui déambulent ou qui s'attroupent dans la rue, comme leur première source de gêne liée au bruit lorsqu'ils sont chez eux.

En 2021, Bruitparif a mené une étude analysant les mesures de bruit au sein des quartiers animés de Paris : *cette analyse montre que l'exposition au bruit au sein des quartiers animés représente un enjeu important pour la santé des populations riveraines, notamment du fait que les niveaux mesurés au sein de ces quartiers sont généralement plus élevés en soirée et la nuit par rapport aux niveaux observés le jour. Sur ces périodes particulièrement critiques car essentielles pour la qualité du sommeil et la bonne récupération, les niveaux constatés sur certains sites peuvent atteindre voire même dépasser les niveaux enregistrés en situation d'exposition au bruit routier.*

Dans les articles de presse des journaux régionaux et nationaux, cette source de pollution est devenue le premier sujet traité de pollution sonore. Le dernier article en date est celui concernant la condamnation de la municipalité de Bordeaux à la suite de la plainte d'un riverain.

À partir des enquêtes nationales et en appliquant les ratios à la population française (~69 millions d'habitants), on peut estimer une fourchette de l'ordre de 3 à 6 millions de personnes qui seraient régulièrement gênées chez elles par du bruit festif extérieur, essentiellement en soirée et la nuit.

3. Régulation des bruits festifs nocturnes en France :

3.1) Les limites de la régulation en France :

Actuellement, le bruit festif nocturne est couvert par la loi de deux façons selon le type de source.

Soit le bruit festif nocturne est produit sur l'emprise d'un établissement (cas des terrasses de bars ou de restaurants), le bruit entre dans la catégorie des bruits d'activité professionnelle et la constatation de l'infraction s'appuie théoriquement sur la notion d'émergence mesurée chez le plaignant avec la réalisation de mesures sonométriques (amende de 5^{ème} classe) (articles R. 1336-5 à R. 1336-11 du Code de la santé publique). Prochainement, dans le cadre du dispositif de simplification en cours d'introduction, il pourra être caractérisé par un agent assermenté par un simple contrôle à l'oreille (amende de 4^{ème} classe).

La mesure d'émergence paraît peu adaptée pour la régulation de ce type de pollution sonore :

- Elle ne fonctionne qu'ex post : après plainte, avec mesures chez le riverain ;
- Elle ne permet ni prévention ni planification ;
- Elle est inégalitaire : plus un quartier est déjà bruyant, moins la population y est protégée (puisque l'émergence est calculée par rapport au bruit de fond) ;
- Elle ne fixe aucun seuil absolu protégeant les populations exposées.
- Elle capture très mal les pics et la variabilité caractéristiques du bruit festif nocturne.
- Elle est particulièrement difficile à mettre en œuvre de façon incontestable pour ce type de nuisance ;

En pratique, la mesure d'émergence pour caractériser le bruit festif nocturne lié à la clientèle de terrasses de bars ou de restaurants n'est quasiment jamais réalisée.

Soit le bruit festif nocturne est produit dans l'espace public, rarement par une personne, le plus souvent par un ou des groupes de personnes. Il est qualifié de tapage nocturne (article R. 623-2 du Code pénal), le contrôle est fait à l'oreille sans nécessité de recourir à des mesures sonométriques et les personnes à l'origine du bruit peuvent recevoir une amende forfaitaire.

Le constat à l'oreille pour réguler le bruit festif nocturne dans l'espace public partage beaucoup des limites de la mesure de l'émergence :

- Il ne fonctionne qu' ex post ;
- Il ne permet ni prévention ni planification :
- Il est « opérateur dépendant » : un opérateur aimant la fête la nuit n' aura pas la même perception du trouble anormal que celui qui souhaite pouvoir dormir normalement la nuit .
- Il est facilement contestable
- Il ne fixe aucun seuil absolu protégeant les populations exposées.
- Il est réalisé à un moment précis et donc peu adapté pour prendre en compte les pics et la variabilité caractéristiques de ce bruit festif nocturne.
- Il est particulièrement difficile à mettre en œuvre quand il s'agit de plusieurs personnes sur la voie publique souvent alcoolisées.

En pratique, le constat à l'oreille avec verbalisation pour le bruit récréatif nocturne sur la voie publique n'est utilisé que dans les cas rares de personne isolée et c'est l'exception. Il est inopérant pour les groupes alcoolisés.

3.2 : la solitude et l'effet « tenaille » enfermant les maires :

Les maires sont juridiquement responsables de la tranquillité publique et de l'occupation du domaine public, mais, pour ce type de nuisances, ils sont aussi, souvent, coproducteurs puisqu'ils délivrent les autorisations : piétonnisation, extension des terrasses et définissent la stratégie touristique et la politique de la nuit de la ville.

Sans cadre défini par l'État qui pourrait les protéger, les maires sont seuls, souvent pris dans un effet « tenaille » entre :

- La volonté d'animer la ville et de développer l'économie nocturne soutenue par les puissants lobbys de l'alcool et de la fête.
- Et la nécessité d'être les garants du sommeil et de la santé des habitants.

Et les exemples sont nombreux montrant des maires faisant le premier choix au détriment de la santé des riverains faute d'un cadre national clair en matière de santé environnementale.

4. Comment s'organise la régulation des ces bruits festifs nocturnes dans les autres pays européens :

Dans la plupart des pays européens, la lutte contre le bruit festif nocturne s'articule sur deux niveaux :

1. Une Loi-cadre nationale,¹ couvrant un champ plus large que la seule pollution festive nocturne fixant :
 - des indices de référence (Lden, Lnight, LAeq, etc.) ;
 - des valeurs limites de niveau sonore par type de zone (calme, résidentielle, mixte, de loisirs, industrielle...) et par période (jour/soirée/nuit) ;
2. Puis, chaque région ou ville peut, sur cette base, agir plus spécifiquement sur le bruit récréatif nocturne :

¹Espagne : Ley 37/2003 del Ruido et Real Decreto 1367/2007

Italie : Legge n. 447/1995 et Legge quadro sull'inquinamento acustico- DPCM 14/11/1997 – Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore.

Allemagne : TA Lärm (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm), et directives « Freizeitlärm »

Portugal : Regulamento Geral do Ruído et Decreto-Lei n.º 9/2007

Royaume-Uni : Environmental Protection Act 1990 - Noise Act 1996

Pays-Bas : Activiteitenbesluit milieubeheer et Omgevingsplan ;

- affiner le zonage (zones festives, zones calmes, zones saturées) ;
- durcir les valeurs limites là où la pression est forte ;
- introduire des éléments structurels de régulation en mettant en place des régimes particuliers pour la vie nocturne (prévention, licences, horaires, terrasses, musique, contrôlés, sanctions...).

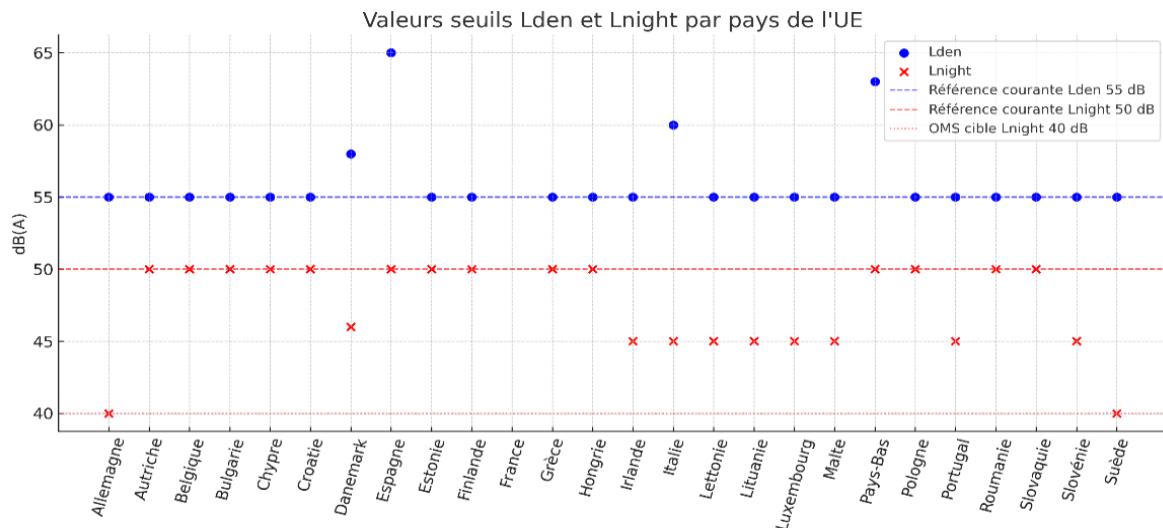
Quelques exemples :

- Espagne / Catalogne / Barcelone
 - La loi espagnole sur le bruit et ses décrets d application fixent les bases (indices, valeurs limites par zone).
 - La Catalogne dispose d une loi spécifique qui crée des zones de protection acoustique et des zones acoustiques de régime spécial (ZARE) quand les limites sont dépassées, souvent à cause de l accumulation d activités nocturnes.
 - Barcelone utilise ces outils pour :
 - Classer des quartiers entiers comme zones bruyantes de loisirs nocturnes ;
 - Geler ou réduire des licences de bars ;
 - Limiter les horaires de terrasses ;
 - Et, à l inverse, protéger des zones calmes avec des limites très basses.
- Portugal / Lisbonne
 - Le règlement général du bruit fixe des valeurs limites et un cadre pour les activités bruyantes.
 - Lisbonne a adopté un plan municipal de lutte contre le bruit et une carte stratégique, sur cette base, et a multiplié ses "quiet zones" (zones calmes à $L_{night} \leq 45 \text{ dB(A)}$) où des mesures spécifiques s appliquent : restrictions d horaires, contrôle renforcé, sanctions.
 - Ces outils permettent de gérer de manière différenciée les quartiers touristiques et les secteurs où la tranquillité doit être préservée.
- Allemagne / Berlin
 - La TA Lärm fixe des valeurs limites par type de zone (zone résidentielle pure, zone urbaine, zone mixte, etc.) et par période.
 - Berlin élabore des plans d action bruit qui identifient des "hotspots" et déploient des mesures structurelles (zones 30, réaménagement de rues, gestion de la vie nocturne).

Dans quasiment tous les pays européens, on retrouve cette même organisation à deux niveaux :

- Une loi-cadre nationale donnant un cadre commun (indices, seuils, zonage de base, obligations d'action)
- Et la possibilité donnée aux villes ou aux régions d'aller plus loin dans la régulation pour créer des zones calmes ou des restrictions spécifiques sur la vie nocturne là où les limites sont dépassées.

A titre indicatif, voici les seuils fixés par la loi pour les zones résidentielles dans les différents pays européens :



Il est intéressant de remarquer la grande convergence des pays sur la valeur de 55 dB en Lden. Cette convergence est sans doute le résultat d'un compromis entre vouloir s'approcher des recommandations de l'OMS pour protéger la population et la faisabilité technique.

Nous sommes le seul pays en Europe à utiliser uniquement la mesure d'émergence et le contrôle à l'oreille.

Faute de loi-cadre avec valeurs-seuils et zonage acoustique, les villes françaises n'ont ni la même lisibilité pour les acteurs, ni les mêmes outils structurants pour traiter le bruit récréatif nocturne comme une pollution environnementale à part entière et protéger les populations exposées.

Il existe, aujourd'hui, en France, une inégalité de traitement peu compréhensible : pour le même seuil de niveau sonore, si la source du bruit est le trafic routier, un bâtiment d'habitation pourra être considéré comme point noir de bruit (sous réserve du critère d'antériorité), sera répertorié et devra faire l'objet d'un traitement, alors que si la cause est un bruit récréatif nocturne récurrent, le bâtiment d'habitation ne sera même pas identifié.

Le principe de « Point Noir de Bruit » devrait s'appliquer aussi aux zones exposées aux bruits récréatifs nocturnes.

5. Ce que pourrait proposer le CNB :

5.1 Recommander que le bruit récréatif extérieur nocturne soit désormais considéré comme une source de pollution sonore à part entière, au même rang que les transports, et qu'il doit être traité comme tel dans les politiques nationales du bruit.

- Recommander aux agglomérations de plus de 100 000 habitants d'intégrer cette source de bruit dans les cartes de bruit et leurs PPBE
- Agir au niveau européen pour une mise à jour de la directive de 2002 afin d'intégrer cette source de bruit.

5.2 Recommander l'élaboration d'une loi-cadre nationale sur le bruit environnemental

À l'image de la loi Lepage pour la pollution atmosphérique, cette loi pourrait comporter deux volets synergiques :

5.2.1 : Une loi fixant des seuils par zone en s inspirant de ce qui marche le mieux dans les autres pays européens :

- Instaurant un zonage acoustique national de référence, déclinable localement, comprenant à minima : zones tranquilles, zones d'habitation, zones mixtes, zones festives / touristiques, zones industrielles / d'activités.
- Fixant pour chaque type de zone et pour chaque période (jour, soirée, nuit) :
 - Des valeurs limites moyennes (Lden, Lday, Lnight, en dB(A)) juridiquement opposables ;
 - Des valeurs cibles convergentes avec les recommandations de l'OMS avec des trajectoires et des délais de mise en conformité adaptés ;
 - Prenant en compte le caractère très variable et impulsif de certaines sources de bruit par des indicateurs complémentaires aux seules valeurs moyennes, notamment :
 - Des indicateurs de pics ;
 - Des indicateurs événementiels ;
 - Des indicateurs de temps passé au-dessus d'un seuil .
- Fixant des obligations d'action lorsqu'un secteur dépasse durablement ces seuils (moyens et événementiels) : classement en zone à bruit maîtrisé, élaboration obligatoire d'un plan d'action (horaires, densité de terrasses, licences, portables, médiation, contrôles...).
- Cette loi devrait aussi faire l'inventaire précis de tous les leviers légaux à la disposition des maires et des préfets leur permettant d'agir localement. Il est en effet surprenant de constater que ce qui peut être mis en œuvre dans certaines villes est considéré comme impossible car illégal dans d'autres villes.

Ce cadre national aurait un double bénéfice :

- Il permet aux maires d'arbitrer de façon lisible et juridiquement sécurisée entre attractivité nocturne et droit au sommeil, sans être laissés seuls face à des tensions contradictoires et à des pressions économiques ou médiatiques fortes.
- Ces valeurs-seuils nationales seront une garantie pour les habitants : elles offrent un droit opposable minimal aux victimes qui vivent dans des villes où l'exécutif local choisit de privilégier le tourisme nocturne ou l'animation à tout prix. En fixant un socle commun de protection, des niveaux à ne pas dépasser selon les zones et les horaires, l'État donne aux riverains un outil clair pour contester des situations manifestement excessives et impose à tous, y compris aux villes les plus touristiques, la recherche d'un équilibre juste entre vie nocturne, attractivité et tranquillité des habitants.

5.2.2 : Observatoires régionaux de la pollution sonore :

À l'image des observatoires régionaux de la pollution atmosphérique, créés par la loi Lepage, dont les actions ont fortement structuré l'information, la régulation et la recherche sur la pollution atmosphérique, cette loi devrait généraliser la création d'observatoires régionaux de la pollution sonore.

Le coût de ces observatoires pourrait être optimisé par des mutualisations de moyens techniques entre régions autour des observatoires du bruit existants et/ou des synergies avec les observatoires existants de la qualité de l'air favorisant ainsi l'analyse des multi-expositions.

Cette loi-cadre, avec ces deux volets, répond très précisément à plusieurs des recommandations du récent rapport des Sénateurs et celles du récent rapport du Haut-commissariat au plan et à la stratégie.

Si nous voulons promouvoir une politique de santé environnementale permettant prévention et protection des populations exposées à la pollution sonore, il paraît nécessaire de se doter d'une loi-cadre et de reconnaître le bruit récréatif nocturne comme une source émergente devant être prise en compte.