

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 158.547 du 9 mai 2006

A. 87.224/G-87

En cause : 1. l'a.s.b.l. AIRLINE OPERATORS COMMITTEE BRUSSELS,
2. Luc GEENS,
ayant élu domicile chez
Me M. Wouters, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
drève des Renards 6/1,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par le Gouvernement de
la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
Me Fr. TULKENS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
chaussée de La Hulpe 177/6.

**L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE LA SECTION
D'ADMINISTRATION DU CONSEIL D'ÉTAT,**

Vu la requête introduite le 11 octobre 1999 par laquelle l'a.s.b.l. AIRLINE OPERATORS COMMITTEE BRUSSELS et Luc GEENS demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien (Moniteur belge du 11 août 1999);

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J. CLEMENT, premier auditeur;

Vu l'ordonnance du 6 octobre 2005 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie défenderesse;

Vu l'ordonnance du Président du Conseil d'État du 9 février 2006 dessaisissant la VIIe chambre de l'affaire et la renvoyant à l'assemblée générale de la section d'administration;

Vu l'ordonnance du 9 février 2006, fixant l'affaire à l'audience du 23 mars 2006;

Entendu M. R. STEVENS, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me M. WOUTERS, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Mes Fr. TULKENS et P. PEETERS , avocats, qui comparaissent pour la partie défenderesse;

Entendu M. J. CLEMENT, premier auditeur, en son avis;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause peuvent être rappelés comme suit :

1.1. Entre 1990 et 1999, la partie défenderesse écrit 53 fois aux ministres fédéraux compétents pour l'aéroport national de Zaventem à propos des nuisances sonores générées sur son territoire par le trafic aérien de cet aéroport. Cette problématique fait l'objet d'un accord de coopération.

2. Le 17 juillet 1997, la partie défenderesse promulgue l'ordonnance relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain (Moniteur belge du 23 octobre 1997).

L'article 9 de cette ordonnance dispose entre autres que le Gouvernement prend toutes mesures destinées, premièrement, à "limiter les nuisances occasionnées par certaines sources par la définition de normes d'émission ou d'immission maximales" et, deuxièmement, à "établir, pour les sources de bruit, des seuils acceptables en fonction de leur provenance, de leur localisation urbanistique,

de leurs caractéristiques acoustiques et de la nécessité de protéger plus particulièrement les occupants d'immeubles situés dans des zones déterminées".

3. À propos de l'avant-projet de l'ordonnance précitée, la section de législation du Conseil d'État a formulé, dans son avis L. 25.279/8 du 21 novembre 1996, l'observation suivante :

"Ainsi qu'il appert de l'article 4, 1°, du projet, les règles en projet concernent notamment le "trafic aérien" (...) et le gouvernement, sur la base de l'article 9 de l'ordonnance en projet, peut prendre des mesures en vue de réduire les nuisances sonores en ce qui concerne ce trafic ou de fixer en la matière des seuils acceptables de nuisance sonore.

Selon l'article 6, § 1er, X, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National, relèvent de la compétence des Régions.(...)

La question se pose dès lors de savoir si la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour prendre, en application de l'ordonnance en projet, des mesures relatives aux nuisances sonores résultant de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National (...).

Conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, il y a lieu, dans pareil cas, de faire application du principe de la proportionnalité, selon lequel aucune autorité, en menant la politique qui lui est confiée, ne peut, sans qu'il existe à cet effet un minimum de motifs raisonnables, prendre des mesures radicales à un point tel qu'il devienne excessivement difficile pour une autre autorité de poursuivre de manière efficace la politique qui lui est confiée. En prenant les arrêtés d'exécution concernés, le gouvernement devra tenir compte du principe de proportionnalité susvisé".

4. Dans le courant du mois de septembre 1997, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (en abrégé I.B.G.E.) évalue la nuisance sonore générée par le trafic aérien au nord-est de la Région de Bruxelles-Capitale.

Sur la base des mesures de bruit effectuées à Haren et à Evere, l'I.B.G.E. conclut :

"Ce sont principalement les habitants des quartiers situés au nord-est de la région bruxelloise qui sont gênés par le bruit du trafic aérien de l'aéroport de Zaventem. Diverses campagnes de mesures ont déjà démontré de manière objective l'importance de la modification de l'ambiance sonore des quartiers survolés. Les niveaux de bruit générés par le trafic nocturne étant apparus, à certains endroits comme particulièrement préoccupants, ils ont fait l'objet d'une analyse particulière.

La gêne acoustique nocturne ressentie dans un local de repos, dont les portes et les fenêtres sont fermées, a été quantifiée en se référant aux normes et recommandations existantes en la matière, en se fixant certaines hypothèses relatives à l'isolation acoustique d'une habitation et en se basant sur des mesures acoustiques "in situ".

Les conclusions du présent rapport ne sont donc valides que pour des modes de vie et de résidence impliquant de dormir avec toutes les portes et fenêtres fermées, y compris en été.

Cette contrainte n'est déjà pas en elle-même, ni conforme au style de vie et de résidence d'une majorité d'habitants, ni aux recommandations générales en matière d'hygiène de vie.

Sur la base de la méthodologie appliquée et des hypothèses fixées, on peut ainsi conclure que le niveau de bruit généré par le passage à basse altitude d'un avion est, à l'intérieur d'une chambre à coucher dont les portes et les fenêtres sont fermées, de l'ordre de 30dB(A) inférieur au niveau de bruit perçu à l'extérieur.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) recommande en période nocturne (de 22h00 à 07h00) que les niveaux de bruit à l'intérieur d'une chambre à coucher restent inférieurs à 30 dB(A) pour les bruits continus mesurés en niveau équivalent et à 45 dB(A) pour les niveaux de pointe mesurés en L_{Amax}.

Pour les nuits comprises dans la période d'observation étudiée (du 20 mai 1997 22h00 au 09 juin 1997 07h00) et pour les points de mesure choisis, les niveaux de bruit L_{Amax} générés par le passage des avions au départ de l'aéroport de Zaventem atteignent, à l'intérieur des chambres à coucher, des niveaux régulièrement supérieurs aux valeurs recommandées par l'OMS.

Au point de mesure situé à Haren, les dépassements par rapport aux valeurs recommandées sont très nombreux (en moyenne 17.9 passages par nuit). Il apparaît donc clairement que les habitants de cette zone ne peuvent bénéficier du calme minimum nécessaire au repos tel que recommandé par l'OMS. Au point de mesure situé à Evere, la situation semble beaucoup moins critique. Les dépassements observés ont en effet, à cet endroit, un caractère plus "accidentel" (en moyenne 2.8 passages par nuit).

D'après les premières observations, la mise en application de l'arrêté royal du 20 mai 1997, interdisant le décollage et l'atterrissage des aéronefs classés "Chapitre 2", semble avoir réduit le nombre de passages d'avion produisant un niveau de bruit supérieur à la valeur recommandée. Cette observation devrait éventuellement être confirmée lors de campagnes de mesure ultérieures".

5.1. L'I.B.G.E. rédige un nouveau rapport en novembre 1997.

Ce rapport étudie l'impact d'un avant-projet d'arrêté relatif à la lutte contre le bruit des avions.

L'avant-projet doit garantir à tous les Bruxellois, de jour comme de nuit, une ambiance sonore leur permettant une activité normale et un repos réparateur.

Il part toutefois expressément du principe que l'imposition de normes acoustiques doit autoriser la poursuite à Zaventem des activités aéroportuaires, le décollage ou l'atterrissage des avions, ainsi que le survol de la Région de Bruxelles-Capitale, et que ces normes doivent donc être "réalistes".

Le respect des normes doit également encourager les compagnies aériennes à recourir à un ensemble de mesures complémentaires, telles l'utilisation d'avions moins bruyants entre autres.

Les valeurs limites proposées poursuivent un double objectif : d'une part, garantir aux riverains une relative quiétude par rapport au bruit engendré par le

trafic aérien; d'autre part, permettre un maximum d'activités à l'aéroport de Bruxelles-National.

C'est pourquoi les valeurs limites en projet ont été fixées sur la base des recommandations en vigueur de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Ces valeurs limites sont en outre modulées en fonction de la distance entre la zone à laquelle elles s'appliquent et l'aéroport national.

Le territoire concerné est dès lors divisé en trois zones, en fonction de la distance par rapport à l'aéroport.

Dans la zone 2 englobant tous les lieux situés à moins de 10 kilomètres de l'aéroport, les valeurs limites sont les moins strictes. Dans la zone 1 englobant tous les lieux situés entre 10 et 12 kilomètres de l'aéroport, des valeurs limites plus sévères s'appliquent. Les valeurs limites les plus strictes s'appliquent dans la zone 0, englobant tous les autres lieux.

Les normes préconisées par l'OMS sont uniquement appliquées à la zone 0. Des normes plus souples que celles préconisées par l'OMS sont projetées pour les deux autres zones.

Sur la base des principes susmentionnés, les normes suivantes sont finalement proposées :

Zones	Levt en dB(A)		Lsp avion en dB(A)	
	jour	nuit	jour	nuit
Zone 0	80	70	55	45
Zone 1	90	80	60	50
Zone 2	100	90	65	55

".

Les valeurs limites "Levt" sont imposées par survol, les valeurs "Lsp" par période (jour et nuit).

5.2. Le rapport procède ensuite à une analyse détaillée du trafic aérien sur la base de mesures effectuées dans les deux stations de mesure susmentionnées.

Viennent ensuite une étude détaillée, au moyen de simulations, des effets de l'application des valeurs limites tant sur la qualité de vie que sur le trafic aérien, ainsi qu'une évaluation très détaillée des valeurs proposées.

Enfin, il tire un certain nombre de conclusions qui sont résumées ci-après.

Tout d'abord, le rapport signale que même si elles s'inspirent des recommandations de l'OMS, les normes sont relativement souples et peuvent dès lors paraître insuffisantes. Pour la zone 2, principalement, les normes sont significativement moins sévères que celles admises par l'OMS. Cette constatation pourrait indiquer que les exploitants et les utilisateurs de l'aéroport sont avantagés par rapport aux riverains qui ne pourraient toujours pas bénéficier d'une quiétude suffisante.

Néanmoins, les normes impliquent une amélioration sensible par rapport à la situation existante.

En outre, en ce qui concerne l'impact sur le trafic aérien, il constate que le nombre de vols visés par les normes en projet est limité. Par ailleurs, le respect de normes plus sévères dans certaines zones emportera généralement le respect des normes dans les autres zones.

Enfin, il souligne que les valeurs limites proposées peuvent être considérées comme un premier pas visant à parer au plus urgent et à stabiliser la situation. À moyen et long terme, il pourrait être nécessaire d'adopter des normes plus contraignantes pour arriver progressivement à des normes acoustiques se rapprochant davantage des normes recommandées par divers organes internationaux tels que l'OMS et l'Union européenne.

6. Le 19 mars 1998, un projet d'arrêté portant exécution de l'ordonnance du 17 juillet 1997 est soumis au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le projet reproduit les normes acoustiques utilisées par l'I.B.G.E.

La note au Gouvernement expose ce qui suit :

"Le projet d'arrêté qui vous est soumis est destiné à limiter les nuisances sonores des avions sur le territoire régional. La proximité des installations aéroportuaires de Bruxelles-National en fait une des sources de nuisances principales pour les habitants du nord-est de la Région bruxelloise.

L'arrêté est basé sur trois principes :

- la définition de zones dans lesquelles sont définies des valeurs limites à l'immission;
- la définition de valeurs limites par passage d'avion et par période;
- le durcissement des valeurs limites à l'issue d'une période d'adaptation.

Ces principes et leur philosophie sous-jacente visent à tenir compte de l'avis du Conseil d'État relatif à l'ordonnance-cadre. Dans cet avis, le Conseil attirait l'attention du Gouvernement sur le nécessaire respect du principe de proportionnalité dans la prise de mesures relatives aux nuisances sonores résultant de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National ou des chemins de fer.

L'arrêté vise donc à améliorer la qualité de vie acoustique des habitants tout en tenant compte de la continuité de l'activité de l'aéroport".

Estimant que ces normes sont encore "relativement élevées", en particulier pour la zone 2, il est proposé "dans le but d'assainir progressivement la situation et dans un esprit de planification", qu'"à l'issue d'une période d'adaptation ... qui s'achèvera à une date fixée par le Gouvernement, les valeurs limites seront diminuées de plein droit dans le but de respecter les recommandations de l'OMS en la matière".

7. Le projet est soumis une deuxième fois au gouvernement le 23 avril 1998.

La note au Gouvernement qui, cette fois, comporte également un chapitre "Concertation avec l'autorité fédérale", s'énonce comme suit :

"Des contacts ont, comme prévu, eu lieu avec le Cabinet du Ministre DAERDEN, ainsi qu'avec la RVA.

Il ressort de ces contacts :

- La Région est ouverte à un dialogue constructif avec l'autorité fédérale aéroportuaire, d'une part, pour des propositions justifiées et motivées d'amendement à l'arrêté avant approbation par le GRBC et, d'autre part, suggère la conclusion d'un accord de coopération permettant d'encadrer l'application de l'arrêté. Il s'agit notamment d'en évaluer la praticabilité et l'impact, d'assurer un échange d'informations techniques entre la RVA et l'IBGE, de préparer le développement futur de l'aéroport et d'envisager ensemble des solutions de meilleure répartition du trafic aérien à l'échelle du pays.
- Le Cabinet DAERDEN et la RVA se déclarent disposés à inscrire une telle demande en comité de concertation État/Région (dans le cadre de la conférence interministérielle des communications et de l'infrastructure, élargie pour l'occasion aux Ministres de l'Environnement) tout en souhaitant un retrait du projet d'arrêté de l'ordre du jour du Conseil des ministres de la Région de Bruxelles-Capitale.

Devant l'urgence et l'ampleur des nuisances et devant l'absence de progrès réel constaté depuis plusieurs années malgré la volonté d'ouverture et de dialogue de la Région de Bruxelles-Capitale, il est proposé au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'une part d'entamer des négociations avec le Fédéral et d'autre part, d'approuver l'arrêté en première lecture afin que ce dossier reçoive le bénéfice de l'urgence au niveau fédéral".

Dans la proposition de décision, il est conseillé au gouvernement de "veiller à ce que soit inscrit à l'ordre du jour du prochain comité de concertation organisé dans le cadre de la Conférence interministérielle des Communications et de l'Infrastructure la négociation d'un accord de coopération avec l'autorité fédérale

permettant d'atteindre, de manière progressive et réaliste, les objectifs fixés dans le présent projet d'arrêté".

8. Le 16 juillet 1998 le projet est soumis une troisième fois au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La note au Gouvernement expose le contexte en ces termes :

"Le 30 avril 1998, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a examiné un avant-projet d'arrêté relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien (note au Gouvernement en annexe 1). Cet arrêté, pris en application de l'ordonnance-cadre du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, fixe des valeurs limites d'exposition au bruit en provenance du trafic aérien. L'avant-projet d'arrêté est détaillé en annexe.

Pour rappel, la compétence de la Région bruxelloise en matière de lutte contre le bruit, y compris en provenance du trafic aérien, a été reconnue par le Conseil d'État dans son avis du 5 décembre 1996 relatif au projet d'ordonnance relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain. Le Conseil d'État a toutefois attiré l'attention du législateur sur le nécessaire respect du principe de proportionnalité dans l'exercice de cette compétence régionale, vis-à-vis de l'exercice des compétences de l'autorité fédérale en matière de gestion aéroportuaire.

La compétence régionale en matière de fixation de normes d'exposition a également été soulignée par la Cour d'appel dans son arrêt du 24 janvier 1997 rendu dans l'action opposant riverains de l'aéroport et État belge.

Même si la compétence régionale existe en la matière, elle coexiste avec certains pans de compétences fédérales et il est souhaitable d'encadrer sa mise en oeuvre par le biais d'un accord de coopération permettant d'assurer le respect du principe de proportionnalité susvisé et garantir ainsi la poursuite harmonieuse des objectifs respectifs de l'État et des Régions.

C'est pourquoi, en date du 30 avril 1998, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a marqué son accord sur les principes et objectifs contenus dans l'avant-projet d'arrêté et a chargé les Ministres concernés de mener une concertation avec les autorités fédérales en vue de la conclusion d'un accord de coopération formalisant les moyens et objectifs communs en vue de réduire l'impact environnemental négatif du trafic aérien.

La décision du Gouvernement (annexe 2) précisait que le mandat des Ministres bruxellois est basé sur les principes et objectifs de l'avant-projet d'arrêté susmentionné. Elle demandait, en outre, que l'avancement des discussions en Comité de concertation lui soit présenté pour évaluation avant le 16 juillet 1998.

DERNIERS DÉVELOPPEMENTS

Sur la base de la décision du 30 avril 1998, une note au Comité de concertation a été rédigée par le Cabinet du Ministre de l'Environnement et transmise au Ministre-Président pour inscription en Conférence interministérielle des Communications et de l'Infrastructure (CICI)(organisée dans le cadre du Comité de concertation). Cette note insistait, vu le délai, pour que des propositions concrètes d'amélioration soient rapidement discutées et évaluées dans le cadre plus restreint d'un groupe de travail chargé de l'élaboration d'un accord de coopération.

Par courrier du 24 juin 1998, le Ministre-Président a envoyé au Premier Ministre la demande d'inscription en Comité de concertation. Celui-ci s'est réuni le 8 juillet et a constaté que la procédure qui prescrit un passage préalable en conférence interministérielle avant Comité de concertation, n'avait pas été respectée.

Le Comité de concertation a donc pris la décision de renvoyer ce point en Conférence interministérielle des Communications et de l'Infrastructure, conformément à la procédure en vigueur.

Il est apparu des discussions en comité de concertation que l'autorité fédérale (Cabinet DAERDEN) est demanderesse d'un avis motivé du Conseil d'État. En vertu de l'article 32, § 6, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980.

Un tel avis ne peut être demandé que dans le cas d'un conflit d'intérêts, ce qui ne reflète pas la réalité actuelle du dossier. En outre, un tel avis doit être donné dans les 8 jours, ce qui ne paraît pas un délai permettant au Conseil d'État de juger de manière approfondie du contenu de l'arrêté et de ses implications, notamment au regard du principe de proportionnalité.

Au vu de la demande partagée par la Région, et par le Fédéral de consulter le Conseil d'État afin de clarifier le terrain juridique dans le cadre de l'élaboration d'un accord de coopération et étant donné que les principes et objectifs de l'arrêté ont d'ores et déjà été approuvés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en date du 30 avril 1998, il est proposé au Gouvernement d'approuver en première lecture l'avant-projet d'arrêté et de le transmettre, pour avis, au Conseil d'État. Une telle consultation ne préjuge pas de l'adoption formelle en deuxième lecture de l'arrêté, qui pourrait être remplacée par l'intégration des principes et objectifs de l'arrêté dans le cadre d'un accord de coopération avec l'État fédéral et les deux autres Régions.

En d'autres termes, l'objectif de la présente décision est avant tout de légitimer les exigences de la Région dans le cadre de la négociation de l'accord de coopération, de s'assurer le respect du principe de proportionnalité et de répondre aux interrogations juridiques éventuelles de l'autorité fédérale.

PROPOSITION DE DÉCISION

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale :

- approuve l'avant-projet d'arrêté relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien;
- charge le Ministre de l'Environnement de le transmettre au Conseil d'État, pour avis, dans le mois, conformément à l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;
- procédera à un examen du respect du principe de proportionnalité par le projet d'arrêté sur la base de l'avis du Conseil d'État;
- charge le Ministre de l'Environnement du suivi de la présente décision".

9. Le 20 avril 1999, la section de législation du Conseil d'État donne un avis sur l'avant-projet.

Elle répète entre autres les considérations concernant le principe de proportionnalité qu'elle a formulées dans son avis sur l'ordonnance du 17 juillet 1997 et ajoute ce qui suit :

"Il ressort de documents communiqués au Conseil d'État qu'en tout cas, le gouvernement s'est penché sur la problématique de l'application du principe de proportionnalité évoqué. Ces documents montrent notamment que le gouvernement a communiqué l'arrêté en projet au Comité de concertation et que, vu les mesures qui devraient être prises par l'autorité fédérale pour respecter les valeurs limites en projet, il a proposé la conclusion d'un accord de coopération en la matière entre l'autorité fédérale et les régions, "permettant d'assurer le respect du principe de proportionnalité ... (visé par le Conseil d'État) et garantir ainsi la poursuite harmonieuse des objectifs respectifs de l'État et des Régions". L'affaire a ensuite été soumise à la Conférence interministérielle des communications et de l'infrastructure, et renvoyée à un groupe de travail. Selon le délégué du gouvernement, ce groupe de travail ne s'est toutefois pas réuni à ce jour.

Faute de pouvoir cerner le contexte concret des faits, le Conseil d'État se voit toutefois dans l'impossibilité de se prononcer sur la question de savoir si les mesures en projet restent ou non dans les limites imposées par le principe de proportionnalité à l'exercice de la compétence régionale en ce qui concerne l'aéroport de Bruxelles-National".

10. Le 27 mai 1999, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuve le projet et adopte l'arrêté attaqué.

La note au Gouvernement qui précède le projet précise ce qui suit :

"En date du 16 juillet 1998, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé le projet dont mention sous rubrique et a décidé de le soumettre à l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas le mois en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En date du 20.04.1999, le Conseil d'État a rendu son avis sur le projet. Cet avis très attendu en raison des contestations existantes sur la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour adopter les normes en projet peut être résumé comme suit.

D'une part, il se penche sur la problématique de la compétence bruxelloise pour prendre les normes projetées. D'autre part, il formule des remarques purement formelles sur le texte même.

Quant à la compétence, le Conseil d'État note que l'arrêté trouve un fondement légal dans l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain.

En ce qui concerne le trafic aérien et l'interaction de la compétence régionale et de la compétence fédérale pour la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National, le Conseil d'État a rappelé la teneur de son avis du 21 novembre 1996 au sujet du projet d'ordonnance du 17 juillet 1997. Conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, il y a lieu dans un tel cas, d'appliquer le principe de proportionnalité selon lequel une autorité dans l'exercice de sa compétence ne peut prendre des mesures qui rendent extrêmement difficile pour une autre autorité de mener la politique qui lui est confiée. Le Conseil d'État reconnaît donc la compétence de la Région pour la fixation de normes d'immission.

Le Conseil d'État note ensuite qu'il ressort des pièces qui lui ont été transmises que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a tenu compte de la problématique du principe de proportionnalité notamment en ce que le projet d'arrêté a été transmis au Comité de concertation puis en

Conférence ministérielle des Communications et de l'Infrastructure et qu'il y a été proposé de conclure un accord de coopération permettant d'assurer le respect de ce principe.

Enfin, le Conseil d'État estime ne pas pouvoir se prononcer sur la question de savoir si, en l'espèce, la Région bruxelloise reste ou non dans les limites que le principe de proportionnalité pose pour l'exercice de la compétence régionale par rapport à l'aéroport de Bruxelles-National. En effet, on sort là du champ juridique pour entrer dans l'examen concret des mesures pratiques à mettre en oeuvre.

En conclusion, la Région se voit reconnaître une base juridique adéquate pour fixer des normes d'immission à respecter au sol dans la mesure où elle n'abuse pas de cette compétence de telle manière que la mise en oeuvre de la compétence fédérale de gestion aéroportuaire soit mise en péril.

À cet égard, la définition de zones - qui tiennent compte des routes aériennes - les normes choisies - qui ont été fixées de manière raisonnable sur la base des niveaux mesurés actuellement - et leur progressivité dans le temps sont autant d'éléments qui garantissent le respect du principe de proportionnalité.

Le Conseil d'État aborde enfin l'examen du texte et formule des remarques d'ordre formel qui ont toutes été suivies.

Outre l'approbation de l'arrêté et la décision de le soumettre à la section de législation, il avait été décidé lors de la première lecture, qu'une décision définitive serait prise d'une part à la lumière de l'avis du Conseil d'État (examen du respect du principe de proportionnalité) et d'autre part en regard des négociations avec le Gouvernement fédéral afin de conclure un accord de coopération.

Quant au premier aspect, il y a lieu de constater que le Conseil d'État n'a pas relevé d'office le non-respect du principe de proportionnalité. On peut même dire que la remarque relative aux efforts de la Région bruxelloise pour respecter le principe de proportionnalité ainsi que l'examen du fond du texte attestent du contraire.

Quant au second aspect, il faut préciser que suite à la réunion du Comité de concertation le 8 juillet 1998, le dossier "Bruit des avions" avait été renvoyé à la Conférence interministérielle des Communications et de l'Infrastructure du 30 septembre 1998 qui avait décidé de réunir dans le mois un groupe de travail chargé d'étudier l'élaboration d'un accord de coopération visant la réalisation harmonieuse des objectifs respectifs de l'État et des Régions. Ce Groupe de travail aurait dû présenter avant la fin de l'année (1998) un premier rapport destiné à informer les Gouvernements régionaux de l'avancement des travaux.

À ce jour, ce groupe n'a toujours pas été convoqué par le Ministre fédéral des Transports. La situation apparaît donc au point mort et il est clair que la prise de cet arrêté pourrait relancer le processus et renforcer la Région de Bruxelles-Capitale dans les négociations.

Au vu de ces précisions, il est donc proposé d'adopter l'arrêté en deuxième lecture tout en précisant la volonté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'accompagner l'application progressive de l'arrêté par un processus de concertation avec l'autorité fédérale. Afin de laisser un certain délai pour la conclusion de ces négociations, les normes contenues dans l'arrêté ne deviendront effectives qu'à partir du 1er janvier 2000 (art. 6).

PROPOSITION DE DÉCISION

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale marque son accord sur l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien.

Il confirme sa volonté d'accompagner l'application progressive de l'arrêté par un processus de concertation avec l'autorité fédérale qui devra être matérialisé par un accord de coopération visant à respecter les normes à partir du 1er janvier 2000.

Il charge le Ministre de l'Environnement de l'exécution du présent arrêté".

11. L'arrêté attaqué est rédigé comme suit :

"Article 1. Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par:

1° niveau de pression acoustique équivalent, ou $L_{Aeq,T}$: niveau de pression acoustique exprimé en dB(A) qui est censé produire la même exposition au bruit qu'un bruit fluctuant pendant l'intervalle de mesure T, tel que défini à l'article 1er, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 juillet 1998 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit;

2° événement: passage d'un avion générant un niveau de bruit supérieur à 70 dB(A) mesuré en $L_{Aeq,1sec}$;

3° t: période correspondant à la durée de l'événement allongée des 10 secondes qui précèdent et qui suivent l'événement considéré;

4° Sound Exposure Level (S.E.L.): niveau d'exposition sonore exprimé en dB(A), calculé par la formule:

$SEL = L_{Aeq,t} + 10 \times \log_{10} t/sec$;

5° $Levt$: S.E.L. calculé pour un événement considéré;

6° Lsp avion: $L_{Aeq,T}$ spécifique au bruit émergeant du bruit ambiant, généré par les avions et calculé pour une période d'observation donnée;

7° Zone 2: zone située au nord-est entre la limite du territoire régional et l'arc de cercle centré au point de coordonnées 50° 54.2' N - 004°32.4'E et de rayon de 10.000 mètres;

8° Zone 1 : zone située au nord-est, entre la limite régionale, la limite de la zone 2 et l'arc de cercle centré au point de coordonnées 50° 54.2' N - 004°32.4'E et de rayon de 12.000 mètres;

9° Zone 0 : zone du territoire régional non couverte par les zones 1 et 2;

10° jour : période d'observation comprise entre 07 h et 23 h (heures locales);

11° nuit : période d'observation comprise entre 23 h et 07 h (heures locales).

Valeurs limites

Art. 2. Quelles que soient les conditions atmosphériques, les niveaux $Levt$ et Lsp avion ne peuvent être supérieures aux valeurs suivantes :

Zones	Levt en dB(A)		Lsp avion en dB(A)	
	jour	nuit	jour	nuit
Zone 0	80	70	55	45
Zone 1	90	80	60	50
Zone 2	100	90	65	55

Conditions de mesure

(...)

Adaptation des valeurs limites

Art. 5. A l'issue d'une période d'adaptation fixée par le Gouvernement, les valeurs limites par passage et par période sont adaptées automatiquement et de plein droit conformément au tableau suivant :

Zones	Levt en dB(A)		Lsp avion en dB(A)	
	jour	nuit	jour	nuit
Zone 0	75	70	55	45
Zone 1	85	75	55	45
Zone 2	90	80	60	50

Disposition transitoire

Art. 6. Les normes contenues à l'article 2 s'appliquent à partir du 1^{er} janvier 2000";

Considérant que la partie défenderesse demande de joindre la présente cause aux recours A. 87.207/XIII-1.383, A. 87.214/XIII-1.384, et A. 87.227/XIII-1.1402, dirigés contre le même arrêté du gouvernement; que cette demande vise à éviter des décisions contradictoires;

Considérant que l'affaire A.87.214/XIII-1.384 soulève divers problèmes de recevabilité qui rendent impossibles une jonction avec la présente cause;

Considérant qu'en application de l'article 92 du règlement général de procédure, le président du Conseil d'État a renvoyé les autres affaires mentionnées ainsi que la présente cause à l'assemblée générale de la section d'administration afin d'assurer l'unité de la jurisprudence; que ceci répond au souhait de la partie défenderesse et qu'une jonction des causes proprement dite est superflue;

Considérant que la partie défenderesse objecte à l'égard de la première partie requérante que le contenu de la requête en annulation ne permet pas de déterminer si les conditions requises pour qu'une association sans but lucratif puisse régulièrement agir en justice sont remplies;

Considérant cependant que cela ne doit pas "résulter du contenu de la requête"; qu'en outre les statuts de la première partie requérante, tels qu'ils ont été publiés au Moniteur belge ont été joints à la requête introductive, de même que des

pièces concernant la composition du conseil d'administration et une liste des membres; qu'une décision du conseil d'administration d'introduire la présente demande est également jointe à la requête; que la partie défenderesse pouvait consulter ces annexes au greffe du Conseil d'État; qu'il n'est pas établi que la première partie requérante a agi en justice d'une manière irrégulière;

Considérant que la partie défenderesse fait encore valoir à l'égard de la première partie requérante que l'objet social de cette dernière est vague et insuffisamment spécifique; qu'elle expose qu'un comité ayant pour objet "le développement de bonnes relations" entre des organes et les opérateurs concernés par l'activité aérienne n'a pas d'intérêt direct et concret à contester l'acte attaqué puisqu'il ne vise pas les autorités et les opérateurs concernés par l'activité aérienne et que dès lors, on n'aperçoit pas comment cet acte pourrait affecter les bonnes relations entre ces organes et les opérateurs;

Considérant que la première partie requérante se réfère à son objet statutaire, à savoir le développement de bonnes relations entre les sociétés aéronautiques, les autorités aéroportuaires, l'administration de l'aéronautique, les instances gouvernementales et autres entreprises concernées par l'industrie aéronautique, les entreprises d'assistance aéroportuaires, les entreprises de sécurité, les hôtels etc.; qu'elle expose que ses membres sont des responsables des aéroports principaux pour les compagnies aériennes qui opèrent sur les aéroports belges;

Considérant que le rapport de l'auditorat a rejeté cette exception au motif que l'arrêté attaqué a une incidence sur l'exploitation des aéroports et concerne les gestionnaires d'aéroports dans l'exercice de leur profession, de sorte qu'il a une incidence directe sur la relation visée par les statuts; que dans son dernier mémoire la partie défenderesse n'évoque plus l'exception et n'apporte pas davantage d'arguments réfutant le point de vue de l'auditorat à l'audience;

Considérant que l'objet social de la première partie requérante est suffisamment précis et spécifique; que l'aéroport de Bruxelles-National étant situé à proximité immédiate du territoire de la partie défenderesse les normes acoustiques attaquées ont indiscutablement une incidence sur le fonctionnement de cet aéroport; que l'acte attaqué est dès lors susceptible d'influencer et de compliquer les relations entre les divers acteurs de l'aéroport; qu'il s'ensuit que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que la partie défenderesse conteste également la recevabilité de la demande du deuxième requérant au motif que celle-ci se fonderait sur une qualité indirecte, en l'occurrence celle de membre d'organes ou d'associations;

Considérant que dans la requête, le deuxième requérant souligne sa qualité de membre fondateur de la première partie requérante, qu'il fait également référence à sa qualité de *station manager* de la société de navigation aérienne British Airways et au fait que l'arrêté attaqué a une influence défavorable sur cette compagnie aérienne dès lors que le volume des vols autorisés peut être limité; qu'à cet égard il fait encore valoir dans son mémoire en réplique qu'il est responsable de la planification et de l'exécution non pénalisée des vols;

Considérant que le rapport de l'auditorat conclut au rejet de l'exception sur la base de l'argumentation du deuxième requérant; que dans son dernier mémoire la partie défenderesse n'évoque plus l'exception et n'apporte pas davantage d'arguments réfutant ce point de vue à l'audience;

Considérant qu'il résulte à suffisance de l'argumentation du deuxième requérant qu'il a un intérêt personnel à l'annulation des normes acoustiques attaquées qui peuvent nuire au fonctionnement de la compagnie aérienne dont il est le *station manager* sur l'aéroport national; que l'exception doit être rejetée;

Considérant que dans leur premier moyen, "3^{ième} alinéa", de la requête, les parties requérantes invoquent notamment la violation des articles 6, § 1^{er}, II et 6, § 1^{er}, X, 7°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980;

Que dans leur commentaire de la branche du moyen elles exposent que l'arrêté attaqué en revient *de facto* à réglementer l'exploitation de l'aéroport national ou à en compliquer la gestion; qu'elles font observer à cet égard, qu'environ 15 % des vols diurnes et 85 % des vols nocturnes ne respecteront pas les normes imposées par l'arrêté attaqué pendant la phase transitoire et qu'à l'issue de cette phase, la situation risque d'être totalement bloquée parce que les normes sont à ce point sévères que le nombre de vols autorisés sera quasiment réduit à zéro;

qu'elles soulignent en outre, que la compétence conférée à l'autorité fédérale de réglementer le trafic aérien et l'exploitation de l'aéroport de

Bruxelles-National ne se prête pas à une réglementation différenciée parce qu'une telle réglementation en matière de nuisance sonore est difficilement réalisable dès lors que c'est toujours la norme la plus sévère qui s'impose, de sorte que le champ d'application d'un décret ou d'une ordonnance s'étend également en dehors du territoire de cette région "plus stricte" et en déduisent que la répercussion sur les compétences fédérales ne peut manifestement pas être considérée comme marginale;

qu'elles signalent enfin que la partie défenderesse "consciente des effets déraisonnables de l'arrêté envisagé", a proposé un accord de coopération et que "faute de pouvoir cerner le contexte concret des faits", la section de législation du Conseil d'État avait également fait une réserve concernant le règlement en projet;

Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse rétorque notamment à ceci que l'arrêté attaqué ne réglemente pas l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National et que les normes contestées ne visent pas les décollages et atterrissages sur l'aéroport, mais la protection de la population contre les nuisances générées par les vols sur l'ensemble du territoire régional indépendamment de leur provenance ou de leur destination; qu'elle expose que l'assouplissement des valeurs limites dans les zones avoisinantes (zones 1 et 2), tient compte de la proximité de l'aéroport en respectant le principe de proportionnalité et fait valoir en outre que la section de législation n'a pas considéré que les normes concernaient l'exploitation de l'aéroport;

qu'elle soutient enfin que ni la formulation du moyen, ni son développement n'expliquent en quoi le principe de proportionnalité aurait été affecté;

Considérant que dans le mémoire en réplique, les parties requérantes n'avancent pas de nouveaux arguments en réponse aux éléments précités de la réponse de la partie défenderesse.

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie défenderesse répète que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi l'arrêté attaqué rend exagérément difficile la tâche de l'autorité fédérale de mener la politique d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, qu'elle souligne que dans la zone 0, l'arrêté attaqué se fonde sur les seuils de nuisance sonore maxima recommandés par l'Organisation mondiale de la santé et que dans les autres zones, les seuils applicables sont même moins sévères que ceux proposés par cette organisation; qu'elle fait

également valoir que les différentes pièces du dossier, principalement l'évaluation de novembre 1997 de l'I.B.G.E. et la modélisation territoriale des normes indiquent qu'il y a une pondération adéquate entre les intérêts des habitants et l'exploitation de l'aéroport;

Considérant que les dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles, présentant un intérêt en la cause et que les parties requérantes estiment violées, sont les suivantes :

"Art. 6. § 1er. Les matières visées à l'article 107^{quater} de la Constitution sont :
(...)
II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :
1° La protection de l'environnement, (...) ainsi que la lutte contre le bruit;
(...)
X. En ce qui concerne les travaux publics et le transport :
(...)
7° l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National".

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que la Région de Bruxelles-Capitale est en principe compétente pour prendre des mesures concernant la limitation des nuisances sonores sur son territoire; que selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, cela concerne également la limitation des nuisances sonores provoquées par les avions (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 13); que la partie défenderesse a dès lors en principe le pouvoir d'imposer des normes visant à limiter les nuisances sonores causées par les avions sur son territoire, que l'autorité fédérale est en revanche compétente pour établir les règles relatives à l'infrastructure et à l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, ne serait-ce que par voie d'exception à la compétence régionale de principe en matière d'aéroports et d'aérodromes publics;

Considérant qu'au vu des deux dispositions précitées, se pose la question de savoir si la partie défenderesse est compétente pour prendre les dispositions attaquées dans la mesure où les nuisances sonores qu'elle entend combattre résultent de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National; que conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, il y a lieu de faire application dans pareil cas, du principe de proportionnalité, qui implique qu'aucune autorité, lorsqu'elle mène la politique qui lui est confiée, ne peut prendre des mesures tellement extrêmes qu'elles rendent exagérément difficile la tâche d'une autre autorité de mener

la politique qui lui est confiée, sans qu'il y ait un minimum de motifs raisonnables pour ce faire;

Considérant qu'il résulte de l'exposé des faits rappelé ci-dessus - et les parties requérantes ne le contestent d'ailleurs pas - qu'au cours du processus décisionnel à l'origine de la réglementation attaquée, la partie défenderesse s'est préoccupée de l'incidence possible des normes projetées sur l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National; que la section de législation du Conseil d'État a conclu dans le même sens en exposant dans l'avis précité qu'il ressort des pièces qui lui ont été communiquées "qu'en tout cas, le gouvernement s'est penché sur la problématique de l'application du principe de proportionnalité évoqué"; que ceci résulte en outre de la teneur même de la réglementation qui différencie les normes en fonction de la distance jusqu'à l'aéroport concerné, de telle manière que plus la zone concernée est proche de l'aéroport, plus les normes sont souples;

Considérant que les parties requérantes ne démontrent pas concrètement que le principe de proportionnalité a été violé; que même si, comme elles le soutiennent, 15 % des vols diurnes et 85 % des vols nocturnes sont affectés par les normes attaquées contenues dans l'article 2 de l'arrêté attaqué, cela ne prouve pas encore en soi que ces normes seraient manifestement déraisonnables, en ce sens qu'il ne serait plus possible d'encore exploiter efficacement l'aéroport de Bruxelles-National, ou que la partie défenderesse réglerait *de facto* son exploitation; qu'il n'est en outre pas démontré que ces normes, dont il n'est pas contesté qu'elles sont alignées sur les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé et même moins sévères que celles-ci en ce qui concerne les deux zones les plus proches de l'aéroport, sont en soi disproportionnées - sinon manifestement disproportionnées - par rapport à l'objectif poursuivi consistant à préserver l'environnement des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale contre les nuisances sonores excessives; qu'il n'est pas davantage démontré, ni même soutenu, que dans la mesure où les normes imposées compliquent l'exploitation de l'aéroport, la réglementation visée ne repose pas sur un minimum de motifs raisonnables;

Considérant que les normes plus strictes prévues par l'article 5 de l'arrêté attaqué n'entrent en vigueur qu'à l'issue "d'une période d'adaptation fixée par le Gouvernement"; que la présente cause ne peut concerner les normes visées dès lors que leur entrée en vigueur est subordonnée à une nouvelle décision constitutive de la

partie défenderesse, en tenant compte à la fois de l'évolution technologique, des connaissances scientifiques et de l'expérience acquise sur le terrain, et de l'impact économique de ces normes (doc CBBC, session 1996-1997, n° A-151/1, p2);

Considérant que la réglementation attaquée n'enlève rien à la compétence que possèdent également les autres régions de mener une politique propre en matière de lutte contre les nuisances sonores et de mettre elles-mêmes en balance d'une manière autonome la nécessité de protéger l'environnement du point de vue de la lutte contre les nuisances sonores excessives et ses effets sur l'exploitation de l'aéroport national;

Considérant que les éléments de fait de l'affaire décrits ci-dessus montrent qu'avant d'adopter l'arrêté attaqué, la partie défenderesse a, pendant des années, cherché à conclure un accord avec les autorités fédérales et à tenté de saisir le Comité de concertation de la question; que le fait que ces tentatives ont visiblement échoué, n'implique pas que la réglementation en projet soit manifestement déraisonnable, ni que le principe de proportionnalité soit méconnu; qu'à l'époque, au demeurant, le règlement attaqué ne devait pas faire l'objet d'un accord de coopération au sens de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980; que le fait que la section de législation du Conseil d'État a déclaré ne pas pouvoir suffisamment "cerner le contexte concret des faits" ne suffit nullement à démontrer la violation du principe de proportionnalité; que seul un débat contradictoire mené devant la section d'administration du Conseil d'État sur la base du dossier administratif déposé par la partie défenderesse dans ce cadre, est susceptible de préciser le contexte concret des faits dans sa globalité.

Considérant que la branche du premier moyen, examinée ci-dessus, n'est par conséquent pas fondée; que le rapport de l'auditorat se limite à cette branche; qu'un examen complémentaire des autres branches du premier moyen ainsi que des autres moyens est dès lors nécessaire,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général est chargé de poursuivre l'examen de l'affaire.

Article 3.

Les dépens du recours sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique de l'Assemblée générale de la Section d'administration, le neuf mai deux mille six par :

M.	J. DE BRABANDERE,	président du Conseil d'État,
Mme	M.-R. BRACKE,	président de chambre,
MM.	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	A. BEIRLAEN,	président de chambre
	M. LEROY,	président de chambre,
	R. STEVENS,	conseiller d'État,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
	P. LEWALLE,	conseiller d'État,
	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'État,
Mme	S. GUFFENS,	conseiller d'État,
MM.	F. DAOUT,	conseiller d'État,
	E. BREWAEYS,	conseiller d'État,
Mme	D. LANGBEEN,	greffier en chef.

Le Greffier en Chef,

Le Président du Conseil d'État,

D. LANGBEEN

J. DE BRABANDERE