

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 158.548 du 9 mai 2006

A.87.207/G-88

En cause :

- 1. la Société anonyme EUROPEAN AIR TRANSPORT,**
- 2. la Société anonyme DHL AVIATION,**
- 3. la Société anonyme DHL INTERNATIONAL,**

ayant toutes élu domicile chez
Mes Philippe MALHERBE
et Dirk LINDEMANS, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles.

Parties intervenantes :

- 1. AHK AIR HONG KONG LIMITED,**
- 2. AHK AIR HONG KONG (BELGIUM) N.V.,**

ayant élu domicile chez
Me Nora WOUTERS, avocat,
avenue Louise 149/16
1050 Bruxelles.

**L'ASSEMBLEE GENERALE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION
DU CONSEIL D'ETAT,**

Vu la requête introduite le 11 octobre 1999 par la société anonyme
EUROPEAN AIR TRANSPORT, la société anonyme DHL AVIATION et la société

anonyme DHL INTERNATIONAL qui 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 par laquelle la partie adverse entend fixer des valeurs limites de bruit par passage d'avion et par période";

Vu l'arrêt n° 84.705 du 17 janvier 2000 rejetant l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 16 février 2000 par les parties requérantes;

Vu la requête introduite le 23 février 2001 par laquelle AHK AIR HONG KONG LIMITED et AHK AIR HONG KONG (BELGIUM) N.V. demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 13 mars 2001 accueillant cette intervention;

Vu le mémoire en intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les derniers mémoires;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 14 octobre 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 6 février 2006 déchargeant la XIII^{ème} chambre de l'affaire A. 87.207/XIII-1383 et la renvoyant à l'assemblée générale de la section d'administration;

Vu l'ordonnance du 10 février 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 mars 2006 à 14.00 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Mes PH. MALHERBE et T. LEIDGENS, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, 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 O, englobant tous les autres lieux.

Les normes préconisées par l'OMS sont uniquement appliquées à la zone O. 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	nuît	jour	nuît
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'imission;
- 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:

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

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, dans son dernier mémoire, la partie adverse renonce aux exceptions d'irrecevabilité qu'elle avait développées dans son mémoire en réponse;

Considérant que les parties requérantes prennent un premier moyen de "la violation des articles 39 et 134 de la Constitution, des articles 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980, des articles 4 et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, de l'article 9 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, et (de l')incompétence de l'auteur de l'acte" :

" En ce que l'Arrêté attaqué édicte des «limites en ce qui concerne les niveaux de nuisance à ne pas dépasser» pour une catégorie spécifique de produits, à savoir les avions.

Que si l'Arrêté édicte à cette fin des niveaux acoustiques maximum au sol (des normes d'immission), ceci n'exclut en rien que l'Arrêté établisse ce faisant des normes de produits;

Que les normes d'immission établissent des normes de produits lorsque certains produits ne peuvent, quelles que soient les circonstances atmosphériques dans lesquelles s'applique la réglementation, respecter lesdites normes d'immission;

Que c'est le cas de l'Arrêté attaqué, dès lors qu'au moins certains types d'avions ne peuvent, quelles que soient les circonstances atmosphériques et autres, respecter les niveaux acoustiques maximum y énoncés;

Et que, à supposer même qu'il n'établisse pas de normes de produits, l'Arrêté aurait néanmoins pour conséquence d'interdire certains, voire un grand nombre de types d'avions au décollage ou à l'atterrissage à l'aéroport de Bruxelles-National;

Qu'il aurait ainsi un effet équivalent à l'établissement de normes de produits, puisqu'il interdirait en pratique l'utilisation de certains produits;

Alors que, première branche, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale est compétente pour l'établissement de normes de produits;

Que les régions et communautés ne peuvent dès lors établir des normes de produits;

Qu'elles ne peuvent, par ailleurs, exercer leurs propres compétences de manière telle qu'il serait impossible ou exagérément difficile pour l'autorité fédérale de conduire une politique efficace d'établissement de normes de produits;

Et alors que, deuxième branche, l'ordonnance du 17 juillet 1997, en particulier son article 9, qui constitue en principe la base légale de l'Arrêté attaqué, n'autorise pas et ne peut pas être interprété comme autorisant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à adopter des normes de produits ou à prendre des mesures rendant impossible ou exagérément difficile la conduite d'une politique efficace d'établissement de normes de produits par l'autorité fédérale;

D'où il suit que, sur les deux branches réunies, en énonçant des niveaux acoustiques maximum qui ne peuvent, dans les circonstances dans lesquelles l'Arrêté trouve à s'appliquer, être respectés par certains, voire un grand nombre de types d'avions, l'Arrêté viole l'ensemble des dispositions visées au moyen et a été adopté par une autorité incompétente pour ce faire";

Considérant que, dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes relèvent que l'arrêté attaqué vise à éliminer certains types d'avions du décollage et de l'atterrissage à l'aéroport de Bruxelles-National, que "l'autorité fédérale ne peut énoncer des normes de produits pour les avions sans avoir égard au décollage et l'atterrissage à l'aéroport de Bruxelles-National et au survol de la Région de Bruxelles-Capitale que cela implique" et que "l'arrêté attaqué rend donc pratiquement impossible d'énoncer des normes de produits concernant la mise sur le marché des avions qui soient moins exigeantes et donc plus réalistes que les normes arrêtées";

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les parties requérantes soutiennent que l'arrêté attaqué interdirait l'utilisation et, par conséquent, la mise sur le marché d'avions répondant aux normes de produits arrêtées par les autorités compétentes;

Considérant, quant à la première branche, que selon les arrêts 4/95 et 6 à 10/95 de la Cour d'arbitrage, les normes de produits "fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluant ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essais, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits"; qu'il s'agit de normes auxquelles les produits doivent satisfaire lors de la mise sur le marché;

Considérant que l'arrêté attaqué n'établit aucune norme de produits ainsi définie; qu'il ne détermine pas des normes que devraient respecter des produits, à savoir des avions, pour être mis sur le marché; qu'il se borne à imposer que leur circulation n'entraîne pas un dépassement de certaines normes de bruit au sol lorsque les engins survolent certaines zones à certaines heures;

Considérant que la compétence fédérale en matière de normes de produits n'inclut pas l'adoption de règles régissant l'utilisation de produits, une fois ceux-ci mis sur le marché, de telle sorte que, notamment, sont des normes de produits des dispositions de lutte contre le bruit régissant la mise sur le marché des aéronefs mais que tel n'est pas le cas de dispositions de lutte contre le bruit destinées seulement à régler la circulation des aéronefs;

Considérant, quant à la deuxième branche du moyen, que à supposer même que l'arrêté attaqué aurait pour effet de rendre impossible le survol par certains avions de certaines zones à certains moments et dans certaines conditions, les requérantes n'expliquent pas en quoi cette circonstance éventuelle rendrait impossible ou exagérément difficile la mise en oeuvre de la compétence de l'Etat fédéral en matière de normes de produits;

Considérant que le principe de proportionnalité n'implique pas que l'autorité compétente en matière d'environnement ne pourrait prendre aucune mesure affectant la compétence fédérale dans le domaine des normes de produits; qu'il a seulement pour effet de s'opposer à ce qu'une autorité adopte des prescriptions de protection de l'environnement ayant des répercussions telles sur la compétence menée par une autorité relevant d'un autre niveau de pouvoir que ces prescriptions empêcheraient celle-ci de conduire une politique efficace dans le domaine des normes de produits;

Considérant qu'en aucune de ses branches, le moyen n'est fondé;

Considérant que les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 39 et 134 de la Constitution, des articles 6, § 1^{er}, X, et 6, § 4, 3^o, et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, des articles 4 et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, et de l'article 9 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain et de l'incompétence de l'auteur de l'acte :

" En ce que l'Arrêté attaqué édicte des «limites en ce qui concerne les niveaux de nuisance à ne pas dépasser» pour les avions; que ces limites visent le décollage et l'atterrissage (à) l'aéroport de Bruxelles-National;

Qu'ainsi, en fait, l'Arrêté attaqué réglemente les transports et édicte des prescriptions techniques relatives aux moyens de transport, ainsi que l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National;

Et que, à supposer même qu'il ne réglemente pas ces matières, l'Arrêté aurait néanmoins pour conséquence d'interdire certains, voire un grand nombre, de types d'avions au décollage et/ou l'atterrissage à l'aéroport de Bruxelles-National;

Alors que, première branche, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions ne sont pas compétentes pour les transports aériens, et qu'en vertu de l'article 6, § 1^{er}, X, 7^o, de cette loi, l'autorité fédérale est seule compétente pour prendre des mesures relatives à l'équipement et l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National;

Que l'association des gouvernements prévue à l'article 6, § 3, 6^o, et § 4, 3^o et 4^o, n'empêche pas que la réglementation de ces matières relève de la compétence de l'autorité fédérale;

Que les régions et les communautés ne peuvent, par ailleurs, exercer leurs propres compétences de manière telle qu'il serait impossible ou exagérément difficile pour l'autorité fédérale de conduire une politique efficace dans les matières susmentionnées;

Et alors que, deuxième branche, l'ordonnance du 17 juillet 1997, en particulier son article 9, qui constitue en principe la base légale de l'Arrêté attaqué, n'autorise pas et ne peut pas être interprétée comme autorisant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à adopter des règlements (sic) les matières susmentionnées ou à prendre des mesures rendant impossible ou exagérément difficile la conduite d'une politique efficace dans ces matières par l'autorité fédérale;

D'où il suit que, sur les deux branches réunies, en énonçant des niveaux acoustiques maximum qui ne peuvent, dans les circonstances dans lesquelles l'Arrêté trouve à s'appliquer, être respectés par certains, voire un grand nombre de types d'avions au décollage et à l'atterrissage (à) l'aéroport de Bruxelles-National, l'Arrêté viole l'ensemble des dispositions visées au moyen et a été adopté par une autorité incompétente pour ce faire";

Considérant que, dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes soulignent que "le transport aérien desservant l'aéroport de Bruxelles-National est (...) la seule raison d'être de l'arrêté" et que celui-ci "a pour objet et but de réglementer les transports aériens, etc. , sous la forme de normes d'immission sonore";

Considérant qu'en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o, les régions sont compétentes en matière de protection de l'environnement et que la disposition précise explicitement que cette matière inclut notamment "la lutte contre le bruit"; qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 que la compétence régionale englobe les matières qui sont réglées par la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, en ce compris les bruits des avions; que ceci implique que les autorités

régionales puissent, entre autres, réglementer ou interdire l'utilisation d'appareils produisant ou susceptibles de produire certains bruits (art. 1^{er}, 3^o, loi du 18 juillet 1973);

Considérant que sont demeurés de la compétence fédérale, notamment, d'une part, l'équipement et l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National (article 6, § 1^{er}, X, 7^o, de la loi spéciale du 8 août 1980) et, d'autre part, l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport (article 6, § 4, 3^o, de la même loi);

Considérant que l'arrêté attaqué ne règle ni l'équipement ni l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National d'autant plus que ses dispositions ne se réfèrent pas à des décollages à partir de celui-ci ou à des atterrissages dans celui-ci mais vise tout passage d'un avion; qu'il ne fixe pas davantage des prescriptions techniques relatives aux transports d'autant plus que la matière de la lutte contre le bruit lié au passage des avions ne figure pas dans l'énumération qui a été dressée des compétences fédérales relevant du transport, au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988;

Considérant que l'arrêté attaqué établit des normes d'immission de bruit, c'est à dire des normes relatives aux bruits tels qu'ils sont perçus au sol; que ces normes ne visent pas les décollages et atterrissages à l'aéroport mais, d'une manière générale, la protection de la population contre les nuisances dues aux survols aériens de la Région de Bruxelles-Capitale; que s'il est exact que l'application de l'arrêté attaqué peut amener les opérateurs à un comportement plus respectueux des intérêts des tiers, il ne s'en déduit pas pour autant que l'arrêté attaqué fixe des règles en matière de transport aérien ou d'exploitation de l'aéroport;

Considérant que les requérantes n'établissent pas que l'application de l'arrêté attaqué rendrait impossible ou exagérément difficile l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National et, en particulier, qu'elles ne démontrent pas leur affirmation selon laquelle la mesure aurait pour résultat d'interdire à la plupart des modèles d'avions courants d'atterrir à Bruxelles-National ou de décoller à partir de cet aéroport ou de rendre ces mouvements exagérément difficiles (mémoire en réplique, page 37); qu'il ressort ainsi de la requête en annulation elle-même (page 10, § 14) qu'un pourcentage significatif de mouvements aériens respectent les normes de bruit; que, dans leur mémoire en réplique (page 26), les requérantes admettent que des marges de manoeuvre existent même si elles allèguent que ces marges relèvent de la compétence des autorités fédérales et régionales, mais non des compagnies aériennes; que, dans leur dernier mémoire, elles "soulignent qu'elles ne prétendent pas qu'il serait impossible de ne PAS

dépasser les normes de bruits fixées par l'arrêté du 27 mai 1995; (que) ce qu'elles prétendent, c'est qu'il est impossible de ne JAMAIS les dépasser, de savoir si et quand un avion va les dépasser";

Considérant que les parties requérantes ne démontrent pas que l'exercice de ses compétences par la Région de Bruxelles-Capitale a eu pour effet de rendre "impossible ou exagérément difficile" pour l'autorité fédérale l'exercice de ses propres compétences rappelées au moyen;

Considérant qu'en aucune de ses branches, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation du règlement (CEE) n° 2408/92 du 23 juillet 2002 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires et plus particulièrement de ses articles 3 (1), 8 (2) et 9, de l'annexe 11, I, chapitre VI, 2, de la décision du Comité mixte de l'espace économique européen n° 7/94 du 21 mars 1994 modifiant le protocole n° 47 et certaines annexes de l'Accord sur l'espace économique européen (décision du conseil et de la commission du 3 décembre 1993), et du principe général de proportionnalité :

- "
- En ce que l'arrêté attaqué a pour conséquence d'empêcher ou, à tout le moins d'affecter gravement l'exercice des droits de trafic tant à l'intérieur de l'espace économique européen que vers des pays qui n'en sont pas membres et d'interdire l'usage d'appareils répondant aux critères des chapitres 2 et 3 de l'annexe 16 à la Convention de Chicago qu'autorise la directive 92/14/CEE du conseil des communautés européennes du 2 mars 1992;
 - Alors que la liberté d'exercice de services réguliers et charters à l'intérieur de l'union européenne est garantie par le règlement du conseil des communautés européennes n° 2408/92 dont l'application a été étendue à l'espace économique européen en vertu de l'annexe 11, I, chapitre VI, 2, de la décision du comité mixte de l'espace économique européen n° 7/94 du 21 mars 1994 précitée; que la possibilité offerte par l'article 8 (2) du règlement de soumettre l'exercice des droits de trafic à des règles régionales en matière d'environnement ne saurait avoir pour effet de réduire considérablement la portée du principe général de liberté de prestation de services consacré à l'article 3 (1) et de faire obstacle à l'application des directives européennes en matière de bruit d'avion qui autorisent l'exploitation des avions répondant aux critères du chapitre 3 sans limite de temps et de ceux répondant aux critères du chapitre 2 jusqu'au 1^{er} avril 2002 ;
 - D'où il suit que, en empêchant ou, à tout le moins, en affectant gravement l'exercice par les requérantes de leur droit de trafic tant à l'intérieur de l'espace économique européen que vers des pays qui n'en sont pas membres, l'arrêté attaqué viole les dispositions et principes visés au moyen";

Considérant qu'elles soulignent que le règlement n° 2408/92 "garantit aux compagnies aériennes établies dans l'Union européenne l'octroi de droits de trafic" et

qu'il n'autorise un Etat membre à limiter l'exercice de ceux-ci qu'en cas de problèmes graves en matière d'environnement; que, selon elles, tel n'est pas le cas de l'arrêté attaqué qui affecte "sans préavis et en l'absence de circonstances particulières la plupart des vols au départ du principal aéroport d'un Etat membre de l'Union"; qu'elles se réfèrent à une décision de la Commission européenne relative à l'aéroport suédois de Karlstad;

Considérant que l'article 3, § 1^{er}, du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires dispose que "sous réserve du présent règlement, les transporteurs aériens communautaires sont autorisés par le ou les Etats membres concernés à exercer des droits de trafic sur des liaisons intracommunautaires"; que l'article 8, § 2, du même règlement précise toutefois que l'exercice des droits de trafic est soumis aux règles d'exploitation communautaires, nationales, régionales ou locales publiées concernant la sécurité, la protection de l'environnement et la répartition de créneaux horaires;

Considérant que l'arrêté attaqué, en imposant le respect de certaines normes de bruit au sol lors du survol à certaines heures du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, à certains endroits, n'empêche pas l'exploitation des avions des requérantes à l'aéroport de Bruxelles-National sans violation de la directive 92/14/CEE, que le moyen invoque; qu'il ne contient pas des normes semblables à celles que la Commission a condamnées dans sa décision n° 98/523/CE du 22 juillet 1998, à savoir la restriction, en dehors du couvre-feu, de l'exercice des droits de trafic sur les liaisons aériennes exploitées entre le nouvel aéroport de Karlstad et d'autres aéroports communautaires par des avions ne répondant pas aux exigences énoncées dans la deuxième partie, chapitre 3, volume 1, de l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale; qu'au contraire, la décision de la Commission comporte les passages suivants :

- "
- (1) La présente décision concerne certaines mesures de protection contre les nuisances sonores, qui restreignent l'accès des transporteurs aériens au nouvel aéroport de Karlstad en Suède (...).
 - (4) En application de la loi suédoise sur la protection de l'environnement, la construction et l'exploitation du nouvel aéroport de Karlstad ont fait l'objet d'une autorisation environnementale, délivrée le 15 novembre 1994 (...) et est assortie des conditions suivantes qui visent à limiter le niveau des nuisances sonores dues aux avions autour de l'aéroport :
 - les services aériens réguliers ne peuvent être assurés par des avions ne satisfaisant pas aux exigences énoncées à l'annexe 16, volume 1, chapitre 3, deuxième partie, de la Convention relative à l'aviation civile internationale. (ci-après dénommés «avions visés au chapitre 3») (...).

(5) L'autorisation comporte également d'autres dispositions visant à améliorer l'environnement sonore aux abords du nouvel aéroport de Karlstad sans, toutefois, faire aucune distinction entre les avions visés au chapitre 2 et ceux visés au chapitre 3. Ainsi, les niveaux sonores autorisés ne doivent pas au total excéder les niveaux indiqués dans la demande d'autorisation pour l'an 2000 déposée par l'aéroport et au moins 90 % de l'ensemble du trafic à moins de 750 m d'altitude doit s'effectuer à l'intérieur de limites géographiques précises qui sont indiquées dans deux annexes à l'autorisation. Par ailleurs, les habitations des résidents permanents situées à proximité de l'aéroport, qui sont exposées de façon répétée à des niveaux sonores supérieurs à 80 dB(A) vont bénéficier de mesures de réduction du bruit sonore maximal de 45 dB(A), sous réserve que la mise en oeuvre de telles mesures soit économiquement faisable (...).

(38) Cependant, bien que la directive 92/14/CEE, en tant que mesure d'harmonisation totale, dispose que les Etats membres autorisent, jusqu'au 1^{er} avril 2002, l'exploitation des avions qui satisfont aux dispositions de l'article 2, paragraphe 1 point b), elle n'énonce pas les règles précises auxquelles cette autorisation, et par conséquent toute restriction de cette dernière, doivent obéir. Les Etats membres peuvent donc appliquer certaines règles d'exploitation restrictives pour autant que celles-ci respectent les dispositions et les procédures du règlement (CEE) n° 2408/92, et, dans le cas d'espèce, les principes selon lesquels il convient d'interpréter l'article 8, paragraphe 2, dudit règlement, rappelés aux considérants 22 et 23.

(39) Dans ce contexte, la Commission constate que la décision des autorités suédoises du 15 novembre 1994 introduit en outre un couvre-feu de 22 heures à 7 heures du matin au nouvel aéroport de Karlstad pour les avions visés au chapitre 2. Un tel couvre-feu peut être considéré comme une mesure d'exploitation restrictive au sens indiqué ci-dessus et n'est donc pas contraire aux règles énoncées par la directive. De plus, dans la mesure où il vise à protéger la population des émissions sonores plus élevées des avions visés au chapitre 2 pendant les heures normales de sommeil, un tel couvre-feu peut être considéré comme conforme aux principes de nécessité et de proportionnalité mentionnés au considérant 24";

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les parties requérantes se réfèrent à la directive 2002/30/CE ainsi que "de manière générale (à) la législation adoptée par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, en abrégé "OACI", l'Union Européenne et l'Etat fédéral postérieurement au dépôt, au greffe de votre Conseil, des mémoires des parties";

Considérant qu'à cet égard, la légalité de l'arrêté attaqué doit être appréciée au jour où celui-ci a été pris et non en fonction de réglementations nouvelles qui lui sont postérieures;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les parties requérantes soutiennent que l'article 8 du règlement n° 2408/92 ne peut valider l'arrêté attaqué eu égard à la circonstance que "la partie adverse ne démontre pas qu'il était possible d'atteindre le même résultat par le biais de normes moins restrictives" comme des mesures d'insonorisation ou l'aménagement du territoire;

Considérant que cet argument est développé pour la première fois dans le dernier mémoire; qu'en effet le grief ainsi formulé n'est aucunement contenu dans les développements du moyen figurant dans la requête en annulation; que, partant, il est irrecevable;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation des articles 39 et 134 de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et des principes de proportionnalité et du raisonnable :

" En ce que le respect des seuils acoustiques énoncés aux articles 2 et 5 de l'Arrêté exigerait que l'accès à l'aéroport de Bruxelles-National soit interdit à une partie importante des avions qui y sont actuellement admis;

Que cette interdiction toucherait également les avions les moins bruyants dans l'état actuel de l'avancement technique, à savoir ceux relevant du chapitre 3 du volume 1 de l'annexe 16 de la Convention internationale relative à l'aviation civile internationale;

Que le pourcentage de dépassement des seuils ne peut être réduit de façon significative dès lors que le survol de la Région de Bruxelles-Capitale est dicté tant par des exigences de sécurité liées aux caractéristiques techniques des avions que par les conditions atmosphériques, notamment la direction du vent; que par ailleurs, les couloirs aériens sont déterminés par BELGOCONTROL et échappent donc au choix des compagnies aériennes;

Que l'activité des requérantes, qui consiste en la distribution de colis le lendemain matin en Europe et dans le monde est entièrement dépendante des vols de nuit, et serait rendue impossible par application de l'Arrêté;

Qu'il en va d'autant plus ainsi que, selon des mesures effectuées récemment, les Airbus A340 et Boeing B757 - les avions les plus silencieux de leur catégorie - produisent un niveau acoustique supérieur à celui autorisé par l'article 2 de l'Arrêté pour les vols de nuit, de sorte que même le remplacement total de la flotte de la première requérante ne permettrait pas aux requérantes de poursuivre leurs activités; que l'application de l'Arrêté entraînerait nécessairement la faillite des deux premières requérantes, privant ainsi le marché belge d'un service indispensable pour les entreprises belges et perturbant gravement le marché européen dans ce secteur;

Alors que l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 prescrit qu'en matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie;

Que les Régions violent cette disposition si la limitation à ces principes ou cette liberté est totalement disproportionnée avec le but poursuivi;

Que la violation des principes de proportionnalité et du raisonnable est acquise, notamment, lorsqu'il n'existe pas de moyen technique permettant de respecter les exigences d'un acte réglementaire, de sorte que les opérateurs n'ont d'autre

choix que de renoncer à leur activité ou de s'exposer aux sanctions prévues pour avoir violé l'acte réglementaire;

D'où il suit que, en entravant gravement l'accès des avions à l'aéroport de Bruxelles-National et en rendant impossible l'activité commerciale des requérantes par l'énonciation de normes d'immission qu'il est techniquement impossible de respecter, l'Arrêté du 27 mai 1999 viole l'ensemble des dispositions et principes énoncés au moyen";

Considérant que les parties requérantes soutiennent ce qui suit :

" (il ne peut être admis que) l'arrêté respecte le principe de proportionnalité dès lors qu'il impose des niveaux acoustiques différents pour le jour et la nuit, et que les normes d'immission seront renforcées graduellement, celles de l'article 5 remplaçant celles de l'article 2 qu'après une période d'adaptation. Les appareils les plus silencieux dans l'état actuel de l'avancement technique ne sont pas en mesure de respecter les normes imposées par l'article 2 (...). Par ailleurs, même les normes les moins sévères de l'arrêté (celles pour les vols de jour) entravent sérieusement le trafic aérien au départ et à l'arrivée de Bruxelles-National";

Considérant que, avec leur dernier mémoire, elles déposent des pièces dont, selon elles, "il ressort que la partie adverse ne dispose ni d'un relevé récapitulatif de l'ensemble des vols opérés depuis l'aéroport de Bruxelles-National depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 27 mai 1999, ni d'un relevé récapitulatif des infractions qui ont été commises par les compagnies aériennes pendant la même période"; qu'à leur estime, elles apportent la preuve que "cet arrêté limite de façon disproportionnée la liberté de commerce et d'industrie " dans la mesure où :

- des avions relevant des chapitres 3 et 4 de l'annexe 16 de la Convention de Chicago dépasseraient les normes de bruit fixées par l'arrêté du 27 mai 1999;
- que même lorsque les compagnies aériennes opèrent avec des avions du chapitre 4 peu chargés, elles seraient prises en infraction à cet arrêté;
- qu'elles sont poursuivies du chef d'infraction pénale;
- que le dépassement des normes fixées par l'arrêté querellé dépendrait de variables indépendantes de la volonté des compagnies aériennes;
- et que la seule manière pour les compagnies aériennes de s'assurer qu'elles ne commettront pas d'infractions serait de mettre un terme à leurs activités;

Considérant que les parties requérantes se sont référées à plusieurs reprises aux rapports du laboratoire d'acoustique de la Katholieke Universiteit Leuven, en abrégé

"KUL", pour en déduire qu'une partie importante des avions actuellement admis à l'aéroport de Bruxelles-National ne satisfont pas aux prescriptions de l'arrêté attaqué, celles-ci étant dès lors impraticables;

Considérant que la partie adverse se réfère, quant à elle, aux rapports et études suivants :

- L'étude que l'I.B.G.E. a effectuée dans son rapport "note d'argumentation pour le mémoire en défense relatif à la requête en suspension et en annulation introduite contre l'AGRBC du 27 mai 1999 relatif au bruit des avions" du 18 octobre 1999;
- L'étude réalisée par le bureau d'expertise indépendant A-TECH dans son rapport "Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit des avions" de novembre 1999;
- L'étude que l'I.B.G.E. a effectuée dans son rapport "Note de commentaires sur les pièces techniques déposées par BIAC -procédure en annulation devant le Conseil d'Etat" du 17 janvier 2000;
- L'étude que l'I.B.G.E. a effectuée sur les incidences de l'application 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, du "11 avril 1999" (lire : 11 avril 2000);
- Le mémoire en intervention de l'I.B.G.E. dans le cadre du recours en annulation G/A 87.214/XIII-1384, juillet 2000;

Considérant que ces rapports et études relèvent ce qui suit :

- " 1. Tous les avions des compagnies SABENA, SOBELAIR, DELTA et DHL respectent, au droit de la station de mesures NMT6, la valeur de 100 dB(A) fixée en zone 2 par l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la lutte contre le bruit des avions.

2. Seulement 0,2% de tout le trafic aérien cumulé sur trois mois (de juillet à septembre 1998 - la haute saison -), tout type d'avions confondu, est en infraction par rapport aux termes de l'arrêté". (rapport A-Tech)
- " Pour tout le trafic aérien cumulé sur trois mois (de juillet à septembre 1998, la haute saison), tout type d'avions confondu, tous les avions en phase d'atterrissage respectent, au droit de la station de mesure NMT11, la valeur de 100 dB(A) fixée en zone 2 pour la période de jour par l'arrêté de la

Région de Bruxelles-Capitale relatif à la lutte contre le bruit des avions".
(rapport A-Tech)

- " Sur la base du rapport de la KUL qui donne la répartition du niveau sonore en classe de 5 dB(A), par type d'avion, on constate que pour un même type d'avion donné, le niveau sonore atteint peut être différent et quel que soit le type d'avion considéré, on constate qu'un pourcentage souvent important respecte les valeurs limites de l'arrêté bruxellois, même les plus sévères de la zone considérée.

Ceci tend à démontrer la faisabilité technique pour chaque type de respecter les valeurs limites au sol pour autant que un plan de vol approprié soit défini et respecté". (rapport I.B.G.E.)

- " La norme édictée est telle qu'elle doit permettre au gestionnaire de l'aéroport d'adapter, en toute liberté, la gestion des plans de vol (couloirs, procédure de décollage et d'atterrissage, altitude , ...) aussi en fonction du bruit en distinguant le plan de vol de chaque avion en fonction du bruit au sol (SEL) et le plan de vol global du trafic (Lég). Les relevés de mesure démontrent à suffisance que l'essentiel du trafic est capable de respecter ces normes". (étude I.B.G.E. du 18 octobre 1999)
- " Avec la dernière étude déposée, la KUL tente encore une fois de démontrer que, dans la situation actuelle d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles National, l'arrêté bruxellois ne saurait être respecté.

A l'appui de cette affirmation, une présentation des mesures de bruit relevées par les sonomètres de la Biac implantés en Région de Bruxelles-Capitale (et des mesures ponctuelles) pendant toute l'année 1999 et confrontées à la norme bruxelloise et ce par type d'avions pour l'indice Lev_t ou SEL et à l'indice L_{sp} avions. Outre l'utilisation des résultats de mesure, le dernier rapport de la KUL tente également de mettre en cause la validité ou le bien fondé de certaines informations ou de certains paramètres qui fondent l'arrêté bruxellois dans le but évident de jeter le discrédit à travers un jargon technique accessible uniquement aux techniciens.

La conclusion faite par la partie adverse est que, dans la situation actuelle d'exploitation de l'aéroport (en 1999 - sans aucune mesure antibruit particulière), un très grand nombre d'avions ne respecte pas la norme par passage et que la charge globale de bruit généré par le trafic aérien démontre l'infaisabilité de la norme. Il s'agirait dès lors d'une mesure disproportionnée au but recherché qui porterait gravement atteinte à l'exploitation économique de l'aéroport et aux compagnies aériennes qui s'y trouvent.

Cependant, la plus importante des considérations à prendre en compte concerne le fait que, jamais, dans aucun des documents déposés par la KUL, il n'est ni évoqué, ni démontré que toutes les mesures de moindre bruit ont été prises et que l'exploitation de l'aéroport a atteint les limites techniques des mesures envisageables, telles que des procédures de moindre bruit, le choix des trajectoires, le schéma d'exploitation des pistes, le contrôle actif du respect des procédures par les avions, ... bref une gestion active du bruit. Or, nous l'avons montré, il existe de nombreuses possibilités d'agir : possibilités déjà exploitées par de nombreux aéroports européens et possibilités proposées tant par le contrôleur aérien belgocontrol que par l'association des pilotes belges BeCa. On ne saurait dès lors justifier l'impraticabilité de la norme alors même que des marges de manoeuvres réalistes existent pour réduire l'impact sonore au sol du trafic aérien.

La deuxième considération importante qui jette également le doute sur l'utilisation des résultats des mesures acoustiques, c'est qu'en aucune manière, lorsque la démonstration faite veut prouver que tel ou tel avion ne saurait respecter la norme, il n'est précisé les conditions dans lesquelles chaque avion vole (Sa charge maximale ? A-t-il respecté le plan de vol ? A-t-il respecté la procédure indiquée ? Altitude ? N'a-t-il le choix que de la piste empruntée ? ...) alors que la note fédérale du 12 février 2000 (p. 3) met clairement en évidence que «la croissance explosive enregistrée par l'aéroport a entraîné une augmentation des nuisances sonores pour les riverains. Ces dernières années, les interventions en terme politique réalisées dans ce domaine (ne) furent que très limitées. Une réglementation limitée et un contrôle extrêmement déficient n'ont absolument pas encouragé les sociétés à limiter les nuisances sonores».

(...)

Les mesures acoustiques de 1999 de la KUL n'ont rien démontré, et ce en raison principalement de l'absence de la part de la KUL de toute discussion sur les (im)possibilités d'adaptation du schéma d'exploitation de l'aéroport et des plans de vol des avions.

Or, nous l'avons également démontré, il existe des solutions simples; que ce soit en termes de correction de trajectoire pour maintenir les avions en zone 2, que ce soit en termes de procédures de moindre bruit (taux de montée, réglage de la puissance des moteurs, ...) ou que ce soit en termes de schéma d'exploitation des pistes et des couloirs aériens (surtout pour la nuit). On ne saurait démontrer l'impraticabilité de la norme sans avoir pris au préalable les mesures de gestion active du bruit.

Toutes les solutions préconisées sont soit d'application dans d'autres aéroports (Bierset par exemple), soit documentées notamment au niveau de l'OACI, soit encore proposées tantôt par BELGOCONTROL, tantôt par l'association belge des pilotes BeCa. Ou encore dans la note fédérale du 12 février 2000". (mémoire en intervention de l'I.B.G.E.);

Considérant que les rapports et études invoqués par les parties sont postérieurs à l'arrêté attaqué; que leurs conclusions sont divergentes; qu'ils n'établissent pas que la partie adverse aurait, au moment où elle a statué, apprécié de manière déraisonnable l'adéquation de l'arrêté attaqué à son objet;

Considérant que les parties requérantes ont déposé avec leur dernier mémoire un "rapport dressé par DHL en mai 2005 sur la base des données de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.) relatives aux mois de mars 2004 à mars 2005" et un "récapitulatif de tous les vols BCS 2421 effectués au mois de juin 2005"; qu'elles en déduisent que des avions classés "chapitre 3 et chapitre 4" ont été en infraction, et que des vols similaires d'un Airbus A300, classé chapitre 4, ont tantôt été en infraction et tantôt ne l'ont pas été; que, selon le premier document, 10,4 % des avions "chapitre 3" et 2,9% des avions "chapitre 4" n'auraient pas respecté les normes de l'arrêté; que ce document n'est toutefois étayé d'aucune information quant aux modalités des vols; qu'en tout cas, ce document révèle qu'il est possible de respecter

lesdites normes; que, pour le second document, les traces radar montrent que ce sont les vols des avions Airbus A300 dont le taux de montée est le plus faible - et qui donc ont survolé au plus près les stations de mesure - qui ont été en infraction au contraire des vols des mêmes avions dont le taux de montée est moins faible; qu'au surplus, les statistiques des procès-verbaux d'infraction rédigés par l'I.B.G.E. en 2004 et 2005 montrent qu'en 2004, 0,8% du trafic aérien de l'aéroport de Bruxelles-National a donné lieu à un procès-verbal d'infraction et que pour les cinq premiers mois de 2005, 0,34 % de ce trafic a fait l'objet d'un tel procès-verbal;

Considérant que la circonstance que la mise en oeuvre de certaines mesures de réduction du bruit implique la participation de plusieurs acteurs comme l'Etat fédéral, BELGOCONTROL, la société anonyme de droit public BRUSSELS INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY, en abrégé "BIAC", et les compagnies aériennes, ne suffit pas à fonder la conclusion qu'il serait impossible de respecter les normes de bruit;

Considérant qu'en définissant notamment plusieurs zones et en modulant en fonction de celles-ci les plafonds acoustiques, calculés selon les recommandations de l'Organisation mondiale de la Santé, la partie adverse n'a pas méconnu le principe de proportionnalité en recherchant un équilibre entre, d'une part, la protection de l'environnement contre le bruit et, d'autre part, la liberté du commerce et de l'industrie revendiquée par les parties requérantes;

Considérant qu'il s'ensuit que l'application de l'arrêté attaqué n'a nullement pour effet d'empêcher l'activité commerciale des requérantes; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les parties requérantes prennent un cinquième moyen de la violation du principe général de soin et de précaution selon lequel toute décision d'une autorité administrative doit être précédée d'un examen complet et rigoureux de toutes les données susceptibles de déterminer sa décision, du principe du raisonnable et du principe général relatif à la motivation interne des actes administratifs ainsi que du défaut ou de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elles reprennent des critiques formulées dans les précédents moyens (directive 92/14/CEE du 2 mars 1992, normes de produits, restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie, compétence de l'autorité fédérale pour l'aéroport de Bruxelles-National, réglementation du trafic aérien), et invoquent en outre l'avis du Conseil d'Etat sur l'avant-projet qui est devenu l'ordonnance du 17 juillet 1997 ainsi que les circonstances que l'arrêté attaqué a été communiqué au comité de concertation, que la question a été soumise à la conférence interministérielle des

communications et de l'infrastructure et qu'un groupe de travail a été chargé d'examiner la question, le gouvernement régional ayant alors décidé d'adopter l'arrêté attaqué sans attendre les résultats de ces travaux et la conclusion d'un accord de coopération; qu'elles se plaignent de l'incidence de la réglementation critiquée sur la vie économique et sociale; qu'elles affirment que le principe général de soin et de précaution aurait requis que toute décision d'une autorité administrative soit précédée d'un examen systématique et rigoureux de toutes les données pertinentes afin de garantir le fondement adéquat en fait et en droit, ainsi que le caractère proportionné et raisonnable de la décision, que cette obligation s'impose avec d'autant plus de rigueur s'agissant de questions techniques et que l'autorité administrative doit agir avec d'autant plus de prudence lorsqu'une directive européenne attire son attention sur la nécessité de tenir compte des possibilités techniques et des conséquences économiques d'une politique particulière; qu'elles ajoutent qu'il en irait d'autant plus ainsi lorsque la section de législation aurait attiré l'attention de l'autorité administrative sur les limites à son pouvoir discrétionnaire et sur le fait que cette autorité risquerait d'outrepasser ces limites en l'espèce; qu'elle en conclut qu'en ce qu'il a été adopté sans que l'autorité régionale ait examiné et tenu compte de la directive 92/14/CEE et des divers problèmes soulevés par le Conseil d'Etat et sans attendre que les travaux du groupe de travail viennent éclaircir l'ensemble des données du dossier et les problèmes rencontrés par les autorités fédérales et sans attendre la conclusion d'un accord de coopération permettant de concilier la réalisation des politiques régionale et fédérale, l'arrêté attaqué violerait les principes généraux visés au moyen et serait entaché d'un défaut ou d'une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que le moyen se confond avec les quatre premiers moyens et, comme ceux-ci n'est dès lors pas fondé dans cette mesure;

Considérant, quant à l'allégation que l'arrêté a été élaboré sans examen rigoureux et complet de l'ensemble des données du problème, elle est démentie par l'ensemble des documents composant le dossier administratif, notamment les deux études de l'I.B.G.E. de 1997, et par l'exposé des faits de la procédure ayant abouti à l'acte attaqué, qui témoignent des tentatives de la partie adverse d'arriver à un accord avec les autres autorités concernées par la problématique de l'aéroport de Bruxelles-National; que la circonstance que ces tentatives ont échoué ne signifie pas que l'arrêté attaqué est manifestement déraisonnable ni que le principe de proportionnalité a été méconnu;

Considérant que le fait que la section de législation du Conseil d'Etat a estimé avoir une vue insuffisante du contexte factuel concret ne révèle pas qu'il y aurait pour autant violation du principe de proportionnalité, l'examen de ce contexte étant le

résultat d'un débat contradictoire se déroulant devant la section d'administration du Conseil d'Etat sur la base du dossier administratif de la partie adverse;

Considérant que les normes de bruit fixées par l'arrêté attaqué sont établies sur la base des recommandations de l'Organisation mondiale de la Santé et, pour les deux zones les plus proches de l'aéroport, sont même plus souples; que ces recommandations, et donc ces normes, ne peuvent être considérées comme procédant d'une erreur d'appréciation ni a fortiori d'une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les parties requérantes prennent un sixième moyen de la violation de l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, du principe général de loyauté fédérale et du principe de bonne foi :

" En ce que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale lui-même a manifestement estimé que le respect des principes énoncés dans l'avis du Conseil d'Etat sur l'avant-projet d'ordonnance du 17 juillet 1997 requérait la conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les régions;

Que le gouvernement régional a lui-même communiqué le projet d'arrêté au comité de concertation; que la question a ensuite été soumise à la Conférence interministérielle des communications et de l'infrastructure, et qu'un groupe de travail a été chargé d'examiner la question;

Que c'est en cours de cette procédure que le Gouvernement régional a décidé d'adopter l'arrêté;

Alors que l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution prescrit que dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale en vue d'éviter les conflits d'intérêts ;

Que les principes de la loyauté fédérale et de la bonne foi s'opposent à ce qu'une autorité procède brusquement à la réglementation unilatérale d'une matière, alors que celle-ci a été soumise à un processus de concertation ou de négociation;

D'où il suit que, en ce qu'il a été adopté alors que les questions qu'il vise à régler avaient été soumises à un groupe de travail en vue de la conclusion d'un accord de coopération entre autorités régionales et fédérales, l'Arrêté viole les dispositions et principes visés au moyen";

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les parties requérantes se réfèrent à l'arrêt n° 132/4 du 14 juillet 2004 de la Cour d'arbitrage qui a estimé qu'en présence de compétences "imbriquées", la conclusion d'un accord de coopération est une condition sine qua non de respect des règles répartitrices de compétences;

Considérant que, à l'époque où l'acte attaqué a été pris, la réglementation en matière d'aéroport n'était pas soumise à un accord de coopération obligatoire au sens de l'article 92bis, §§ 2 à 4 quater de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980;

Considérant que si la Cour d'arbitrage a jugé, dans son arrêt n° 132/4 du 14 juillet 2004, que la conclusion d'un accord de coopération est une condition sine qua non de respect des règles répartitrices de compétences en matière de communications électroniques, c'est en raison de l'évolution technologique qui a eu pour effet d'imbriquer les compétences respectives de l'Etat fédéral et des Communautés en matière d'infrastructures de ces communications; que tel n'est nullement le cas en l'occurrence;

Considérant que les parties requérantes écrivent ce qui suit dans leur dernier mémoire :

" Ces principes posés, il est dès lors opportun de poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle sur le point de savoir si l'ordonnance du 17 juillet 1997 qui a servi de base à l'arrêté attaqué ne viole pas le principe de proportionnalité et/ou l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 tels qu'interprétés par la Cour d'arbitrage dans son arrêt 132/2004 du 14 juillet 2004, en ce que la Région de Bruxelles-Capitale a unilatéralement réglementé une matière soumise par nature aux impératifs de la concertation et de la négociation";

Considérant que les parties requérantes qui ne formulent aucune question préjudicielle ne précisent pas laquelle des vingt-trois dispositions de l'ordonnance du 17 juillet 1997 ou de ses six annexes violerait le principe de proportionnalité "et/ou" l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; qu'au surplus, le moyen porte sur l'absence d'accord de coopération précédant l'adoption de l'arrêté attaqué et non sur la conformité de l'ordonnance du 17 juillet 1997 au principe de proportionnalité ou à l'article 92bis de la loi spéciale; que, dans ces circonstances, il ne s'indique pas de poser une question préjudicielle non autrement précisée à la Cour d'arbitrage;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes prennent un septième moyen, qualifié d'ordre public, et rédigé comme suit :

" 1. La lecture du mémoire en réponse de la Région et du dossier administratif fait apparaître que l'arrêté vise, non pas à diminuer en tant que tel le

désagrément causé par le bruit d'avions, mais à préserver la santé des habitants de la Région.

Il ressort de la note au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relative au projet d'arrêté litigieux, en date du 27 mai 1999, que : «Ces niveaux limites ... ont été définis notamment à partir de certaines recommandations de l'O.M.S. (Organisation mondiale de la Santé) et de diverses mesures effectuées in situ». Le même texte énonce qu'«il est prévu qu'à l'issue d'une période d'adaptation ... les valeurs limites seront diminuées de plein droit dans le but de respecter les recommandations de l'OMS en la matière, conformément au tableau de l'article 5». Les normes de l'arrêté ont été fixées en fonction de l'effet du bruit sur la santé, et à des fins de protection de la santé publique.

Le mémoire de la Région confirme que les normes de l'arrêté s'inspirent des recommandations de l'OMS «en matière de normes de bruit dans un contexte de protection de la santé». Dans ses observations sur la requête en suspension des requérantes, la Région s'est également prévalu des effets du bruit sur la santé, dont les troubles de l'audition, les troubles cardio-vasculaires, les effets sur la santé mentale, etc.

2. Or, excepté les matières énumérées à l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui relèvent de la compétence des communautés, la santé publique relève de la compétence des autorités fédérales, comme l'a rappelé la Section (de) Législation du Conseil d'Etat dans son avis du 17 mars 1998 sur l'avant-projet de loi relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé. La compétence fédérale en matière de santé publique englobe l'utilisation des produits.

3. L'arrêté viole dès lors les articles 39 et 134 de la Constitution, l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980, les articles 4 et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, et l'article 9 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain.

Votre Conseil est invité à soulever d'office ce moyen qui, ayant trait à la compétence de la partie adverse, est d'ordre public, et qui n'est apparu qu'à la lecture du dossier de la partie adverse";

Considérant que l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles range parmi les matières personnalisables, en ce qui concerne la santé publique :

" 1^o la politique de dispensation de soins dans et au-dehors des institutions de soins, (sous réserve des exceptions que la disposition énumère et qui ne s'appliquent pas en l'espèce);

2^o l'éducation sanitaire ainsi que les activités de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales";

Considérant que la lutte contre les nuisances dues au bruit, que la disposition ne vise pas et qui ne fut pas citée lors des travaux préparatoires de la loi spéciale consacrés à cette question, n'entre comme telle dans aucune de ces deux catégories;

Considérant qu'en revanche, l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o, de la même loi spéciale attribue expressément aux régions toute la matière de la lutte contre le bruit, sans distinguer selon que celui-ci se borne à causer des désagréments ou soit la cause d'atteintes à la santé;

Considérant que la question préjudicielle que les parties requérantes ne formulent pas mais se bornent à évoquer et portant "sur le point de savoir si l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux Régions -compétence en matière de lutte contre le bruit, non seulement en ce qui concerne l'environnement, mais aussi en ce qui concerne la santé publique, qui relève traditionnellement de la compétence de l'Etat fédéral", ne doit pas être posée, la Cour d'arbitrage n'étant pas compétente pour se prononcer sur la compatibilité d'un arrêté avec "ce qui relève traditionnellement de la compétence de l'Etat fédéral"; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les parties requérantes prennent dans leur dernier mémoire, un huitième moyen de la violation "des articles 1^{er}, 3, 4, 5, 23, spécialement alinéa 3, 4^o, 35, 39, 134 et 159 de la Constitution, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7^o, 6, § 3, 6^o, 6, § 4, 3^o et 4^o, 19, 20 et 79 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de la violation des articles 2, 4, 7 al. 2, 8, al. 1^{er} et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, de la violation de l'article 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993 relative à un droit d'action en matière de protection de l'environnement et de la violation des articles 9 et 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain,

En ce que les normes de bruit visées par l'arrêté du 27 mai 1999 s'appliquent aux avions qui survolent le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ou survolant la région voisine mais produisant un bruit perçu dans la Région de Bruxelles-Capitale;

Alors que, il résulte des articles 3, 39 et 134 de la constitution que la Région de Bruxelles-Capitale n'est compétente que dans les matières et dans les limites du ressort qui sont fixées par les lois spéciales prises en exécution de la Constitution;

Qu'il ressort de la combinaison des articles 2, 4, 7, alinéa 2, 8, alinéa 1^{er}, et 38 de la loi spéciale (du) 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que la Région de Bruxelles-Capitale - qu'elle agisse par voie d'ordonnances ou par voie d'arrêtés de son Gouvernement - est sans compétence pour régler une matière localisée en dehors du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale;

Que le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, au sens de l'article 2 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, ne comprend pas l'espace aérien surplombant son territoire;

(...);

Que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a donc excédé sa compétence en adoptant l'arrêté du 27 mai 1999 dont le but est de fixer des normes maximales en vue de limiter le bruit engendré par le trafic aérien au-dessus du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ou au-dessus de la région voisine";

Considérant que l'arrêté attaqué n'a pour objet ni de réglementer la circulation des aéronefs ni l'émission par ces derniers de bruit dans l'espace aérien surplombant le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'au contraire, il fixe des limites de bruit à l'immission pour les nuisances sonores que les avions peuvent causer au sol sur le territoire régional;

Considérant que la Région de Bruxelles-Capitale est territorialement compétente pour ce faire; qu'en prenant en considération le bruit tel qu'il est perçu au sol, elle utilise en effet un critère de rattachement à son territoire qui est admissible au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage puisque ce critère est en relation avec la compétence matérielle mise en oeuvre, à savoir la protection des habitants contre le bruit; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 768,49 euros, sont mis à la charge des requérantes à concurrence de 173,53 euros chacune et à la charge des parties intervenantes à concurrence de 123,95 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, de l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat, le neuf mai deux mille six où étaient présents :

M.	J. DE BRABANDERE,	président du Conseil d'Etat,
M ^{me}	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'Etat,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'Etat,
	P. LEWALLE,	conseiller d'Etat,
	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	S. GUFFENS,	conseiller d'Etat,
MM.	F. DAOUT,	conseiller d'Etat,
	E. BREWAEYS,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	D. LANGBEEN,	greffier en chef.

Le Greffier en chef,

Le Président du Conseil d'Etat,

D. LANGBEEN.

J. DE BRABANDERE.