

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.875/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 11 septembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant l'article 1^{er}*bis* de la loi du 18 juillet 1973", a donné le 8 octobre 2003 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 1^{er}*bis* de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, inséré par le décret du 1^{er} avril 1999 et modifié par les décrets du 8 juin et du 25 octobre 2001, disposait comme suit :

"Art. 1^{er}*bis*. § 1^{er}. Le Gouvernement wallon est habilité à prendre des mesures en vue de protéger, à proximité des aéroports et des aérodromes en Région wallonne, le voisinage exposé au bruit produit par leur exploitation.

§ 2. À cette fin, le Gouvernement wallon peut arrêter, de manière décroissante, des catégories de zones d'exposition au bruit.

Les zones d'exposition au bruit sont déterminées en fonction de la valeur de l'indicateur de bruit LDN, sur la base notamment des données suivantes :

- 1° le nombre de mouvements des aéronefs civils de jour et de nuit;
- 2° les routes aériennes à l'atterrissage et au décollage fixées par les autorités compétentes;
- 3° les types d'aéronefs civils tels que fixés par la Convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago le 7 décembre 1944.

L'indicateur de bruit LDN se calcule au moyen de la formule suivante : (...)

La zone la plus exposée au bruit, dénommée "Zone A", est celle pour laquelle l'indicateur de bruit LDN donne une exposition au bruit égale ou supérieure à 70 dB(A).

La deuxième zone du Plan d'exposition au bruit, dénommée "Zone B", est celle pour laquelle l'indicateur Ldn est égal ou supérieur à 65 dB(A) et inférieur à 70 dB(A).

La troisième zone du Plan d'exposition au bruit, dénommée "Zone C", est celle pour laquelle l'indicateur Ldn est égal ou supérieur à 60 dB(A) et inférieur à 65 dB(A).

La quatrième zone du Plan d'exposition au bruit, dénommée "Zone D", est celle pour laquelle l'indicateur Ldn est égal ou supérieur à 55 dB(A) et inférieur à 60 dB(A).

§ 3. Dans ces zones d'exposition au bruit, le Gouvernement wallon peut notamment :

- 1° acquérir tout immeuble bâti ou non bâti;
- 2° favoriser, le cas échéant par l'octroi de subside ou de prime, le placement de dispositifs destinés à réduire le bruit ou les vibrations, à les absorber ou à remédier à leurs inconvénients;

.../...

- 3° proposer une prime de déménagement au titulaire d'un bail de résidence principale;
- 4° imposer, le cas échéant, des normes d'isolation acoustique et l'utilisation de matériaux de construction spécifiques pour l'édification et la transformation des immeubles.

Dans le cadre des mesures prises par le Gouvernement conformément à l'alinéa 1^{er} ci-dessus :

- 1° est réputé compris dans la zone A tout immeuble bâti ou non bâti exposé à une nuisance sonore pour laquelle l'indicateur LDN est égal ou supérieur à 70 dB(A);
- 2° est réputé compris dans la zone B tout immeuble bâti ou non bâti exposé à une nuisance sonore pour laquelle l'indicateur LDN est égal ou supérieur à 65 dB(A) et inférieur à 70 dB(A);
- 3° est réputé compris dans la zone C tout immeuble bâti ou non bâti exposé à une nuisance sonore pour laquelle l'indicateur LDN est égal ou supérieur à 60 dB(A) et inférieur à 65 dB(A);
- 4° est réputé compris dans la zone D tout immeuble bâti ou non bâti exposé à une nuisance sonore pour laquelle l'indicateur LDN est égal ou supérieur à 55 dB(A) et inférieur à 60 dB(A);
- 5° pour les aéroports ouverts 24 heures sur 24, les 2° à 4° ne sont applicables qu'aux immeubles bâtis ou non bâtis situés en dehors de la zone A.

En vue de l'application de l'alinéa 2 ci-dessus, le relevé des mesures des niveaux sonores induits par le trafic aérien civil et commercial en provenance ou à destination des aéroports relevant de la Région wallonne a lieu dans les conditions suivantes :

(...)

Le Gouvernement arrête la procédure de mise en oeuvre des alinéas 2 et 3 ci-dessus, ainsi que toutes mesures utiles à cet effet.

§ 4. Dans ces zones d'exposition au bruit, le Gouvernement wallon peut arrêter des seuils de bruit maximum exprimés en L_{max} à ne pas dépasser par les aéronefs qui utilisent les aéroports relevant de la Région wallonne entre 22 heures et 7 heures.

Ces seuils de bruit maximum sont déterminés en fonction de la valeur de l'indicateur L_{max} sur la base notamment des définitions suivantes :

- le niveau de pression acoustique équivalent pondéré "A" : LA_{eq} (T)
Le niveau de pression acoustique équivalent pondéré A (LA_{eq}) d'un bruit fluctuant mesuré en un lieu géographique déterminé pendant une période T est le niveau du bruit continu stable qui, au cours d'une période égale, aurait la même pression quadratique moyenne que le bruit fluctuant.

(...)

.../...

- le niveau sonore maximum d'un aéronef, L_{max} : la valeur maximale du niveau de pression acoustique L_{Aeq} (1s) mesuré lors du passage d'un aéronef et spécifiquement engendré par lui en un lieu géographique déterminé (...)

Pour ce qui concerne l'aéroport de Liège-Bierset, dans la deuxième zone du Plan d'exposition au bruit, dénommée "Zone B", le seuil de bruit maximum engendré au sol est de 87 dB(A) exprimé en L_{max} .

Dans la troisième zone du Plan d'exposition au bruit, dénommée "Zone C", le seuil de bruit maximum engendré au sol est de 82 dB(A) exprimé en L_{max} .

Dans la quatrième zone du Plan d'exposition au bruit, dénommée "Zone D", le seuil de bruit maximum engendré au sol est de 77 dB(A) exprimé en L_{max} .

Pour ce qui concerne l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud, dans la deuxième zone du Plan d'exposition au bruit, dénommée "Zone B", le seuil de bruit maximum engendré au sol est de 87 dB(A) exprimé en L_{max} .

Dans la troisième zone du Plan d'exposition au bruit, dénommée "Zone C", le seuil de bruit maximum engendré au sol est de 82 dB(A) exprimé en L_{max} .

Dans la quatrième zone du Plan d'exposition au bruit, dénommée "Zone D", le seuil de bruit maximum engendré au sol est de 77 dB(A) exprimé en L_{max} .

§ 5. En dehors des zones d'exposition au bruit que le Gouvernement peut arrêter, il est habilité à fixer des seuils de bruit maximum exprimés en L_{max} à ne pas dépasser par les aéronefs qui utilisent les aéroports relevant de la Région wallonne entre 22 heures et 7 heures.

En dehors des zones d'exposition au bruit délimitées pour l'aéroport de Liège-Bierset et l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud, le seuil de bruit maximum engendré au sol est inférieur à 77 dB(A) exprimé en L_{max} .

§ 6. La ou les principales pièces de nuit des habitations comprises dans les zones B, C et D du Plan d'exposition au bruit de Liège-Bierset font l'objet de travaux d'isolation qui, par des techniques appropriées, assurent le respect d'un affaiblissement du bruit de - 42 dB(A) pour les habitations de zone B, de - 37 dB(A) pour les habitations de zone C, de - 32 dB(A) pour les habitations de zone D.

Les travaux s'exécutent aux frais de la Région wallonne, dans les limites d'intervention, aux conditions et selon la procédure arrêtées par le Gouvernement.

De même, l'isolation de la ou des principales pièces de jour des habitations, comprises dans les zones B, C et D de Liège-Bierset ou dans les zones A, B, C et D de Charleroi-Bruxelles Sud, s'exécute également dans le respect d'un affaiblissement du bruit, le Gouvernement étant en outre chargé d'arrêter le seuil de bruit maximum engendré au sol, entre 7 heures et 22 heures, exprimé en L_{max} , étant entendu que pour les zones B, le seuil de bruit est fixé à 93 dB(A) maximum et l'affaiblissement du bruit à 38 dB(A).

.../...

§ 7. Les sanctions visés à l'article 6 du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne sont applicables en cas de non-respect des seuils de bruit engendrés au sol, exprimés en L_{max}.

§ 8. Les seuils de bruit maximum engendrés au sol, exprimés en L_{max}, ne sont applicables qu'à partir du 1^{er} juillet 2002, pour les compagnies ayant exploité des aéronefs sur ces aéroports avant l'entrée en vigueur du présent décret.

§ 9. Le Gouvernement peut fixer des seuils de bruit maximum engendrés au sol, exprimés en L_{max}, inférieurs aux seuils fixés dans le présent décret."

Dans son arrêt n° 51/2003 du 30 avril 2003, la Cour d'arbitrage s'est prononcée sur divers recours en annulation formés contre les décrets précités du 8 juin et du 25 octobre 2001.

Résumant les moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 22, de la Constitution, soulevés dans ces divers recours, la Cour s'est exprimée en ces termes:

"Les parties requérantes invoquent (...) le défaut de pertinence du seuil fixé à 70 dB(A) pour délimiter la zone A, par rapport à la zone B du Plan d'exposition au bruit. Il est allégué que, suivant des études scientifiques réalisées par des spécialistes, les nuisances sont qualifiées d'intolérables au-delà du seuil de 66 dB(A) suivant l'indicateur L_{dn}. Il en résulterait une discrimination entre les riverains de la zone A et ceux de la zone B, ces derniers ne pouvant bénéficier des mesures avantageuses dont bénéficient les premiers, alors qu'ils subiraient des nuisances sonores aussi néfastes pour leur santé.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 2304 se plaignent, en outre, de ce que les mesures d'insonorisation des immeubles situés en zone B du Plan d'exposition au bruit sont inadéquates en raison du degré des nuisances sonores qu'ils subissent et en ce que ces mesures privent les occupants de ces immeubles de la jouissance pleine et entière de leur habitation puisqu'ils devront y rester enfermés, sans possibilité d'utiliser leur jardin ou leur terrasse, sous peine de subir des nuisances graves, voire insupportables" ⁽¹⁾.

Examinant ces moyens, la Cour d'arbitrage a dit pour droit :

"Il n'appartient pas à la Cour de donner une appréciation sur les conclusions des différents rapports établis par les experts. La Cour constate toutefois qu'aucun de ces rapports ne permet de conclure que les riverains de l'aéroport de Bierset pourraient occuper leur habitation, sans qu'il soit porté atteinte exorbitante au respect de leur vie privée, s'ils doivent subir des nuisances sonores qui se situent entre 65 et 70 dB(A).

⁽¹⁾ C.A., arrêt n° 51/2003, B.8.1.

Sans doute le classement en zone B des habitations subissant de telles nuisances est-il motivé par la possibilité technique de les insonoriser, tandis qu'au-delà de 70 dB(A), cette insonorisation nécessiterait un renforcement de la structure des bâtiments. Il ressort toutefois de l'ensemble des rapports que ces travaux d'insonorisation permettraient de réduire les nuisances de manière telle qu'elles ne mettraient plus en danger la santé des riverains, mais à la condition que ceux-ci vivent dans leurs habitations portes et fenêtres fermées, ce qui a été confirmé au cours des travaux préparatoires du décret du 25 octobre 2001 (...).

Il découle de ce qui précède que les habitants de la zone B, en ce qui concerne le droit au respect de leur vie privée et familiale, ne se trouvent pas dans une situation essentiellement différente de celle dans laquelle se trouvent les habitants de la zone A, de sorte que la différence de traitement critiquée n'est pas raisonnablement justifiée.

Le moyen, pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 22, de la Constitution, est fondé" ⁽²⁾.

Par ces motifs, la Cour d'arbitrage a annulé, dans l'article 1^{er}bis précité, tel que modifié par les décrets des 8 juin et 25 octobre 2001 :

- "a) le paragraphe 2, antépénultième alinéa, libellé comme suit : «La deuxième zone du Plan d'exposition au bruit dénommée 'zone B', est celle pour laquelle l'indicateur Ldn est égal ou supérieur à 65 dB(A) et inférieur à 70 dB(A)»;
- b) le paragraphe 3, alinéa 2, 2°, libellé comme suit : «2° est réputé compris dans la zone B tout immeuble bâti ou non bâti exposé à une nuisance sonore pour laquelle l'indicateur Ldn est égal ou supérieur à 65 dB(A) et inférieur à 70 dB(A)»".

Il résulte du dossier communiqué à la section de législation du Conseil d'État - essentiellement le commentaire des articles et la note au Gouvernement - que le décret en projet entend donner suite à cette décision de la Cour d'arbitrage et organiser un système qui ne présente plus la différence de traitement dénoncée par la Cour.

Le nouveau système mis en place comprend, non plus un seul plan d'exposition au bruit, mais un plan de développement à long terme, et ce que l'exposé des motifs - mais non le texte en projet - nomme "plan d'exposition au bruit" ⁽³⁾. Par ailleurs l'indicateur de bruit utilisé pour la définition des zones de ces deux plans, n'est plus l'indicateur de bruit Ldn, qui prend en compte une journée divisée en deux périodes (jour et nuit), mais l'indicateur Lden, qui prend en compte une journée divisée en trois périodes

⁽²⁾ C.A., arrêt n° 51/2003, B.8.7. à B.9.

⁽³⁾ Sur la notion de plan d'exposition au bruit, voy. l'observation générale 2.

(jour, soir, nuit) et, d'une manière plus générale, la formule destinée à établir les indicateurs de bruit diffère de celle qui figure à l'article 1^{er} *bis*, § 2, alinéa 3, actuellement en vigueur, de la loi précitée du 18 juillet 1973.

Se pose dès lors la question de savoir si le texte en projet ne méconnaît pas l'autorité de chose jugée attachée à l'arrêt n° 51/2003 de la Cour d'arbitrage.

Interrogée à ce propos, la déléguée du gouvernement a exposé ce qui suit :

"La Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 51/2003 annule dans l'article 1^{er} *bis* de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit modifiée par les décrets du 1^{er} avril 1999, du 8 juin 2001 et du 25 octobre 2001, le § 2, antépénultième alinéa qui définit la zone B et le § 3, alinéa 2, 2° en ce qu'ils indiquent «réputé compris dans la zone B tout immeuble bâti ou non bâti exposé aux nuisances sonores pour laquelle l'indicateur Ldn est égal ou supérieur à 65 dB(A) et inférieur à 70 dB(A)».

La Cour n'a critiqué ni le choix de l'indicateur de bruit Ldn ni la valeur associée à cet indicateur pour délimiter la zone B. C'est en réalité la différence de traitement non justifiée quant aux mesures d'accompagnement appliquées dans les zones A et B qui est sanctionnée. La Cour a en effet estimé ne pas être compétente pour donner une appréciation sur les conclusions des différents rapports établis par les experts des riverains et de la Région wallonne dont les uns tentaient à démontrer qu'il n'était pas possible d'insonoriser les habitations avec des niveaux de bruit supérieurs à 66 dB(A) et les autres que l'insonorisation n'était pas possible techniquement et à un coût raisonnable sauf à devoir renforcer la structure des bâtiments dès que la nuisance sonore était égale ou supérieure à 70 dB(A). La Cour a constaté qu'aucun de ces rapports ne permettait de conclure que les riverains de l'aéroport de Liège-Bierset pourraient occuper leur habitation sans qu'il soit porté une atteinte exorbitante au respect de leur vie privée, s'ils doivent subir des nuisances sonores qui se situent entre 65 et 70 dB(A). Dans le considérant qui précède, la Cour reconnaît la possibilité d'insonoriser des immeubles au-delà de 70 dB, étant entendu que cette insonorisation nécessite un renforcement de la structure du bâtiment. Néanmoins, elle estime que si ces travaux d'insonorisation aussi bien en zone A qu'en zone B vont permettre de réduire la nuisance de manière telle qu'elle ne met plus en danger la santé des riverains, il n'en demeure pas moins que ces riverains doivent vivre dans leur habitation, portes et fenêtres fermées. Les habitants de la zone B ne se trouvent ainsi pas dans une situation différente de celle dans laquelle se trouvent les habitants de la zone A qui eux doivent également vivre dans leur habitation, portes et fenêtres fermées mais pour lesquels une procédure de rachat est prévue. La différence de traitement n'est ainsi pas justifiée. En raison de cette absence de justification, la Cour retient le moyen.

C'est donc uniquement en ce que les riverains repris en zone B, et ce, même si leurs immeubles font l'objet de travaux d'insonorisation, doivent vivre portes et fenêtres fermées que la Cour d'arbitrage estime que la différence de traitement entre ces derniers riverains et ceux habitant la zone A qui peuvent vendre leur immeuble à la Région wallonne n'est pas justifiée.

Le décret en projet entend répondre aux motifs et dispositif de l'arrêt. En effet, les mesures d'accompagnement ne sont plus définies en fonction de la valeur de l'indicateur des zones A, B, C et D. Le décret en projet habilite le Gouvernement

.../...

à délimiter un plan de développement à long terme basé sur une exploitation maximum des aéroports et qui comprend quatre zones (A, B, C et D). On anticipe la nuisance. A l'intérieur de ce plan, le Gouvernement délimite un plan d'exposition au bruit correspondant quant à lui, à un développement à moyen terme - soit 10 ans - des aéroports et qui comprend également quatre zones (A', B', C' et D'). Ce plan est révisable tous les trois ans. Il tient compte de la nuisance réelle.

Par ailleurs, les mesures d'accompagnement (des travaux d'insonorisation uniquement) en zones A', B' et C' du plan d'exposition au bruit (la Cour d'arbitrage a reconnu la possibilité d'insonoriser en zone A) sont définies en fonction de la valeur d'une courbe de bruit délimitée à 87 dB(A) (insonorisation des pièces de nuit) et 93 dB(A) (insonorisation des pièces de jour) selon l'indicateur L_{max}. Ainsi, pour les habitations reprises à l'intérieur de la courbe 87 dB(A) L_{max} (la crête de bruit peut donc être supérieure), les travaux d'insonorisation des pièces de nuit assurent un affaiblissement du bruit de 42 dB(A). On ne peut en effet garantir 45 dB(A) sur l'oreiller pour des crêtes de bruit supérieures à 87 dB(A) L_{max}. À l'extérieur de cette courbe (la crête est donc inférieure), les travaux réalisés garantiront 45 dB(A) sur l'oreiller. Cette norme est celle retenue par l'Organisation Mondiale de la Santé.

Le même raisonnement est applicable pour les pièces de jour.

Enfin, comme la note au Gouvernement en fait état, la possibilité de rachat n'est pas uniquement réservée en zone A' du plan d'exposition au bruit. En effet, les riverains situés en zones A' et B' auront le choix entre vendre leur immeuble à la Région ou opter pour une insonorisation sauf pour les riverains subissant aujourd'hui une nuisance égale ou supérieure à 70 dB(A) qui ne pourront bénéficier d'une mesure d'insonorisation.

Les riverains se situant en zone C' du plan d'exposition au bruit mais également en zone B du plan de développement à long terme pourront bénéficier d'une mesure d'isolation tout en conservant la possibilité de pouvoir vendre leur immeuble à la Région s'il est constaté qu'ils subissent une nuisance supérieure à 66 dB(A) en L_{den} soit maintenant (application du principe d'égalité) soit dans un avenir proche en raison du développement plus rapide de l'aéroport."

Dans le même ordre d'idées, l'exposé des motifs relatif au texte en projet mentionne que

"(...) les riverains repris dans le périmètre des zones A' et B' du plan d'exposition au bruit, devraient disposer du choix réversible entre vente de gré à gré de leur immeuble et bénéficier d'une mesure d'insonorisation à l'exception des riverains propriétaires d'immeubles repris dans des zones d'activités économiques au plan de secteur de Liège-Bierset révisé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 février 2003 adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Liège en vue de permettre le développement de l'activité aéroportuaire de Liège-Bierset et l'activité qui lui est liée".

La déléguée du gouvernement a encore exposé :

.../...

"En zone A' du plan d'exposition au bruit (développement à 10 ans), les riverains auraient le choix entre opter pour une acquisition par la Région wallonne ou une isolation avec ou non une garantie selon que les immeubles sont sis à l'intérieur ou à l'extérieur d'une courbe de bruit fixée par le décret en projet. Ce choix n'existerait néanmoins pas pour les riverains habitant des immeubles soumis ce jour à une nuisance égale ou supérieur à 70 Lden et qui par ailleurs sont repris dans des zones d'activités économiques du plan de secteur nouvellement révisé de Liège-Bierset qui pourraient donc être expropriés sur base de la loi d'expansion économique. L'isolation est certes possible mais à un coût élevé et présent techniquement des grandes difficultés".

Il résulte de ces différents éléments d'information que, dans l'intention de l'auteur du projet, ce n'est pas dans le texte en projet lui-même mais dans des mesures d'accompagnement qui seront prises en exécution de celui-ci, qu'il conviendra de chercher la réponse aux critiques émises par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 51/2003.

Il n'en reste pas moins qu'en maintenant une différenciation entre les zones A et B du plan de développement à long terme et A' et B' du plan d'exposition au bruit, le législateur habilite nécessairement le Gouvernement à prendre des mesures d'accompagnement différentes dans chacune de ces zones ⁽⁴⁾.

La section de législation ne dispose pas des données permettant d'apprécier si le nouvel instrument de mesure conduira à une définition des zones telle que la discrimination constatée par la Cour d'arbitrage serait évitée.

⁽⁴⁾ À cet égard, l'on relève que, tel que le décret en projet envisage de le modifier, l'article 1^{er} *bis* de la loi du 18 juillet 1973 permet au Gouvernement de prendre une série de mesures d'accompagnement, dans toutes les zones du plan de développement à long terme et dans toutes les zones du plan d'exposition au bruit. Il laisse au Gouvernement la plus grande liberté dans le choix de ces mesures. Certes, le paragraphe 6 en projet fixe les résultats à atteindre pour les travaux d'insonorisation qui doivent être réalisés aux frais de la Région wallonne dans les zones A', B' et C' du plan d'exposition au bruit lorsque certaines conditions sont réunies, mais le choix entre les différentes mesures énumérées au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, devenant le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, appartient au seul Gouvernement, sans que le décret en projet fixe les critères permettant de déterminer la mesure d'accompagnement à prendre compte tenu de la zone, et surtout, des nuisances considérées.

Il appartient à l'auteur du projet de fournir dans l'exposé des motifs les explications techniques approfondies à cet effet.

Les mêmes questions pourraient se poser en ce qui concerne les mesures envisagées en exécution du paragraphe 6, qui prévoit la détermination de périmètres à l'intérieur et à l'extérieur de courbes de bruit établies selon l'indicateur Lmax.

2. L'article 1^{er} bis, § 2, en projet habilite le Gouvernement à délimiter un plan de développement à long terme sur la base de zones d'exposition au bruit, correspondant aux limites maximales de développement des aéroports et aérodomes en Région wallonne, lequel sera divisé en zone A, B, C, et D. La zone A sera celle pour laquelle l'indicateur de bruit Lden est égal ou supérieur à 70 dB(A). La zone B sera celle pour laquelle l'indicateur de bruit Lden est égal ou supérieur à 65 dB(A) et inférieur à 70 dB(A). La zone C sera celle pour laquelle l'indicateur de bruit Lden est égal ou supérieur à 60 dB(A) et inférieur à 65 dB(A). La zone D sera celle pour laquelle l'indicateur de bruit Lden est égal ou supérieur à 55 dB(A) et inférieur à 60 dB(A).

Le paragraphe 3 en projet habilite le Gouvernement à "arrêter, de manière décroissante, des catégories de zones d'exposition au bruit correspondantes au développement projeté à dix ans". Ces zones sont dénommées zones A', B', C' et D'. La zone A' sera celle pour laquelle l'indicateur de bruit Lden est égal ou supérieur à 70 dB(A). La zone B' sera celle pour laquelle l'indicateur de bruit Lden est égal ou supérieur à 66 dB(A) et inférieur à 70 dB(A). La zone C sera celle pour laquelle l'indicateur de bruit Lden est égal ou supérieur à 61 dB(A) et inférieur à 66 dB(A). La zone D sera celle pour laquelle l'indicateur de bruit Lden est égal ou supérieur à 56 dB(A) et inférieur à 61 dB(A).

Tels qu'ils sont rédigés, les paragraphes 2 et 3 en projet laissent entendre qu'un seul plan pourrait être établi par le Gouvernement, comprenant des zones fixées en fonction des limites maximales du développement de l'aéroport, ainsi que, le cas échéant, des zones fixées en fonction de son développement projeté à dix ans.

.../...

Ainsi compris ces deux paragraphes appellent les observations suivantes :

A) Il ressort de l'exposé des motifs qu'en réalité, ce sont deux plans qui sont ainsi envisagés : un plan de développement à long terme établi en fonction du développement maximal de l'aéroport ou de l'aérodrome visé, et un plan d'exposition au bruit qui tient compte du développement à dix ans, et fait l'objet de révisions triennales. Dans ce système, qui repose sur l'établissement de deux plans superposés, les zones A', B', C', et D' du plan triennal d'exposition au bruit s'inscrivent à l'intérieur du périmètre des zones A, B, C, et D, du plan de développement à long terme de l'aéroport concerné. Au bénéfice des révisions triennales successives, les limites des zones du plan d'exposition au bruit sont appelées à s'étendre de sorte qu'elles se rapprochent, au fil du temps, des limites des zones du plan de développement à long terme.

La coexistence de ces deux plans superposés ne ressort pas clairement des dispositions en projet. Celles-ci gagneraient à faire expressément mention du "plan de développement à long terme" et du "plan d'exposition au bruit", termes du reste employés dans l'exposé des motifs, le commentaire des articles et la note au Gouvernement.

B) La nature même du plan de développement à long terme et du plan d'exposition au bruit ainsi que l'étendue et la nature des effets juridiques qui leur sont attachés ne ressortent pas précisément des dispositions en projet. Ainsi, l'on se demande si ces plans sont destinés à représenter, sous une forme graphique, telle une carte géographique, la situation de fait projetée des nuisances sonores générées par l'exploitation de l'aéroport ou de l'aérodrome concerné afin de permettre l'adoption de mesures d'accompagnement des riverains ou la fixation de seuils de bruit, ou bien si l'intention est de leur conférer directement force obligatoire et valeur réglementaire, de sorte que les périmètres ainsi fixés constituent une contrainte directe pour leur(s) destinataire(s).

Cette question se pose tout particulièrement au regard de la note au Gouvernement relative au texte en projet qui mentionne que ces plans "constitueront pour les sociétés d'exploitation une contrainte de développement dans laquelle elles devront s'inscrire, pour les riverains des aéroports une vision claire et une garantie de la situation extrême sur le plan environnemental et pour le Gouvernement un outil de décision en matière d'Aménagement du territoire et d'urbanisme".

.../...

Interrogée sur la valeur réglementaire et la force obligatoire spécialement du plan de développement à long terme, ainsi que sur les personnes à l'égard desquelles ce plan aurait le cas échéant, force obligatoire, la déléguée du gouvernement a exposé, en substance, que ce plan consistait en la détermination de zones et que la section de législation du Conseil d'État, dans son avis 30.877/4, donné le 27 novembre 2000, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "délimitant la deuxième zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset (zone B)" a considéré que "l'arrêté en projet n'a d'autre objet que de fixer les limites de la "zone B" du "plan d'exposition au bruit" de l'aéroport de Liège-Bierset" et qu' "un tel arrêté ne présente pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État".

S'il est exact qu'un arrêté qui se borne à déterminer une zone, telle une zone d'exposition au bruit, ne présente pas un caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ce qui implique qu'il ne doit pas être soumis avant son adoption, à l'avis de la section de législation, ceci n'implique pas qu'il est dépourvu d'effets juridiques, de force obligatoire et de caractère réglementaire au sens d'autres dispositions que l'article 3 précité ⁽⁵⁾.

Il en résulte que les éléments d'informations communiqués au Conseil d'État ne permettent pas de comprendre quels sont, dans l'intention de l'auteur du projet, les effets attachés aux plans envisagés, spécialement, à l'égard des sociétés exploitantes des aéroports et aérodromes de la Région wallonne.

Il appartient à l'auteur du projet de préciser son intention et de modifier le cas échéant le texte en projet, de sorte que si les plans concernés sont conçus comme une contrainte en terme de normes de bruit pour les sociétés exploitantes, ces dernières puissent comprendre leurs effets juridiques, spécialement les droits et obligations qui en résultent pour elles.

⁽⁵⁾ Voy. à ce propos, C.E., arrêt 98.248 du 10 août 2001, Beckers et consorts c/ la Région wallonne qui se prononce en ces termes sur le caractère réglementaire des arrêtés attaqués, lesquels délimitaient précisément les zones A et B du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset.

C) La question se pose de savoir si les habilitations conférées au Gouvernement par les paragraphes 2 et 3 en projet constituent de simples facultés ou obligent le Gouvernement à arrêter un plan de développement à long terme et un plan d'exposition au bruit pour chaque aéroport et aérodrome situé en Région wallonne. L'auteur du projet doit veiller à exprimer clairement son intention. Ainsi, afin d'éviter toute ambiguïté, si l'intention est d'obliger le Gouvernement à adopter les plans concernés, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, mieux vaut remplacer les mots "est habilité à délimiter un plan" par les mots "délimite un plan", tandis qu'au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, mieux vaut remplacer les mots "peut arrêter" par le mot "arrête".

3. Le paragraphe 5 en projet habilite le Gouvernement à "délimiter des courbes de bruit (...) correspondant aux seuils de bruit maximum engendrés au sol qui ne peuvent être dépassés par les aéronefs qui utilisent les aéroports relevant de la Région wallonne entre 23 heures et 7 heures et entre 7 heures et 23 heures". Ces courbes "sont notamment fixées à 87 dB(A) en L_{max} et 93 dB(A) en L_{max} pour l'aéroport de Liège-Bierset et à 93 dB(A) pour l'aéroport de Charleroi".

Pour sa part, le paragraphe 7 en projet habilite le Gouvernement à fixer des seuils de bruit maximum engendrés au sol exprimés en L_{max} à ne pas dépasser par les aéronefs qui utilisent les aéroports relevant de la Région wallonne entre 23 heures et 7 heures et 7 heures et 23 heures. Ce même paragraphe fixe des seuils de bruit pour la période de 23 heures à 7 heures, de 87 dB(A) au droit des sonomètres situés en zone B, de 82 dB(A) au droit des sonomètres situés en zone C, de 77dB(A) au droit des sonomètres situés en zone D et en dehors du plan de développement à long terme. Pour la période de 7 heures à 23 heures, de 93 dB(A) au droit des sonomètres situés en zone B, de 88 dB(A) au droit des sonomètres situés en zone C, de 83 dB(A) au droit des sonomètres situés en zone D.

Outre les observations particulières émises ci-après, ces deux dispositions posent, ensemble, la question suivante. D'une part, les courbes de bruit visées au paragraphe 5 sont définies comme des courbes "correspondant aux seuils de bruit maximum engendrés au sol"; d'autre part, la fixation d'un seuil suppose que soit précisé le périmètre pour lequel ce seuil est d'application. L'exposé des motifs confirme le lien étroit

.../...

existant entre les courbes et les seuils de bruit - notions qu'il paraît difficile de dissocier - puisqu'il mentionne que "le Gouvernement peut fixer des niveaux de bruit maximum exprimé en Lmax qui ne peuvent être dépassés pendant certaines périodes de jour ou de nuit. Ces mêmes niveaux Lmax peuvent être utilisés pour déterminer des périmètres correspondant à des courbes à l'intérieur desquels il est interdit de dépasser le niveau fixé, sauf dépassements limités en nombre (10)".

La section de législation du Conseil d'État s'interroge sur la coexistence de la même habilitation au sein du paragraphe 5, alinéa 1^{er} et du paragraphe 7, alinéa 1^{er}.

En ce qui concerne le paragraphe 5, la délégué du gouvernement a communiqué les informations suivantes :

"Le Gouvernement est seulement habilité à fixer des courbes de bruit, courbes déjà fixées dans le décret en projet et qui conditionnent pour les travaux d'insonorisation, l'obligation de garantir 45 dB(A) sur l'oreiller et 55 dB(A) dans les pièces de jour".

En ce qui concerne le paragraphe 7, la déléguée du gouvernement a indiqué que

"(...) certains seuils sont déjà fixés dans le décret mais l'alinéa 1^{er} tel que rédigé vise à permettre au Gouvernement de fixer d'autres seuils en complément de ceux déjà imposés".

Ces explications ne permettent pas de clarifier la portée des habilitations.

Le texte en projet doit lever ces ambiguïtés et préciser les limites et conditions d'exercice du pouvoir qu'il donne au Gouvernement.

De plus, la section de législation se demande pourquoi au paragraphe 5, alinéa 5, ⁽⁶⁾, le législateur fixe lui-même des courbes en fonction d'un seuil acoustique pour deux aéroports et procède autrement au paragraphe 7, alinéas 3 et 4.

⁽⁶⁾ Selon l'exposé des motifs les courbes fixées à 93 dB(A) et 87 dB(A) pour l'aéroport de Liège-Bierset le sont l'une pour la période jour allant de 7h00 à 23h00, l'autre pour la période de nuit, allant de 23h00 à 7h00. Cette distinction selon la période de la journée ne ressort pas du texte en projet. Il devrait être complété en conséquence.

Il est d'autant plus nécessaire d'être précis que le non respect des seuils de bruit prévus au paragraphe 7 peut donner lieu aux sanctions prévues au paragraphe 8.

Les dispositions précitées seront revues à la lumière des observations qui précèdent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

L'intitulé sera libellé comme suit :

"Décret modifiant l'article 1^{er} *bis* de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit".

Article 1^{er} *bis*, § 2, en projet

1. Le commentaire des articles précise que

"La première modification apportée par le décret est le choix par la Région wallonne de l'indicateur de bruit Lden (level day, evening and night) prévu par la Directive européenne du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement ⁽⁷⁾. Bien que la Cour d'arbitrage dans ses deux arrêts n° 50/2003 et 51/2003 du 30 avril 2003 ne remette pas en cause le choix par le Gouvernement de l'indicateur de bruit Ldn (level day et night), le Gouvernement veut anticiper la mise en oeuvre de l'indicateur Lden retenu par la Directive précitée".

Compte tenu de l'intention ainsi exprimée, il convient de vérifier si les définitions que le texte en projet donnent des indicateurs de bruit concernés sont conformes à la directive précitée.

⁽⁷⁾ Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, in J.O.C.E. n° L 189 du 18 juillet 2002.

À ce propos, l'on relève qu'au paragraphe 2 en projet, la définition de l'indicateur Lden diffère légèrement de celle donnée au point 1 de l'annexe I de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement. Ainsi, la formule mathématique qui figure au texte en projet commence par les termes " $10 \cdot \log_{10}$ " tandis que celle employée par la directive commence par les termes " $10 \lg$ ".

Interrogée à ce propos, la déléguée du gouvernement a expliqué qu'

"En réalité, il n'y a aucune différence.

La formule employée dans le décret ($10 \cdot \log_{10}$) en projet se lit 10 x logarithme en base 10.

La formule employée par la Directive ($10 \lg$) se lit également 10 x logarithme en base 10".

Dès lors qu'il n'existe aucune différence entre les deux formules mathématiques, ne vaudrait-il pas mieux reproduire celle qui figure dans la directive précitée ?

Quant à la formule mathématique employée pour définir l'indicateur LT - où T est égal à "day", "evening" ou "night", l'auteur du projet s'assurera qu'elle est conforme à la définition donnée de ces indicateurs par l'annexe I de la même directive.

2. L'emploi de termes anglo-saxons est à proscrire. Dans la disposition en projet, il convient de remplacer les mots "day", "evening" et "night" par les mots "jour", "soir" et "nuit".

Article 1^{er} bis, § 4, alinéa 1^{er}, en projet

Le texte en projet envisage de compléter l'article 1^{er} bis, § 3, alinéa 1^{er}, devenant l'article 1^{er} bis, § 4, alinéa 1^{er}, par un 5°, habilitant le Gouvernement à "réaliser des projets de développement urbanistique ou d'amélioration du cadre de vie", ce dans les différentes zones du plan de développement à long terme ainsi que dans les zones A', B', C' et D'.

.../...

Les notions de "projets de développement urbanistique" et "d'amélioration du cadre de vie", sont particulièrement floues et ne sont pas définies par le texte en projet. Il en résulte que l'habilitation ainsi conférée au Gouvernement est extrêmement large et paraît excessive.

Plus spécialement, l'on se demande si cette habilitation autorise le Gouvernement à prendre des mesures en matière d'urbanisme en dehors du cadre légal et réglementaire que constitue le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après dénommé C.W.A.T.U.P.).

Interrogée à ce propos, la déléguée du gouvernement a expliqué que :

"Le projet de décret n'habilite pas le Gouvernement à déroger au C.W.A.T.U.P.. Ainsi, notamment le Gouvernement entend qu'un projet de règlement régional d'urbanisme soit édicté fixant des normes de construction en matière d'isolation ou encore que les plans de secteur à réviser comme cela a été réalisé pour Liège-Bierset tiennent compte du plan de développement à long terme et du plan d'exposition au bruit (...)"

Il résulte de ces explications que l'intention est de faire application des dispositions législatives existantes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, mais afin de lutter contre les nuisances sonores dues à l'exploitation d'aéroport en Région wallonne.

En ce cas, le 5° en projet ne présente pas d'utilité puisqu'il tend à autoriser le Gouvernement à prendre des mesures qui sont déjà à son pouvoir d'adopter en vertu d'autres dispositions légales.

Par ailleurs, il convient d'éviter les doubles emplois et que des mesures puissent être adoptées sur la base de fondements légaux multiples, le cas échéant, contradictoires.

À ce propos, compte tenu des explications communiquées par la déléguée du gouvernement, il convient de rappeler que, dans son avis 33.827/4, donné le 31 juillet 2002, sur un projet d'arrêté "portant règlement régional d'urbanisme sur la qualité

.../...

acoustique des constructions dans un périmètre aéroportuaire", le Conseil d'État s'est exprimé en ces termes :

"(...), on peut se demander s'il est bien pertinent d'insérer dans un règlement régional d'urbanisme, fondé sur l'article 76, alinéa 1^{er}, 5°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : "C.W.A.T.U.P."), des dispositions relatives à la qualité acoustique des constructions dans les zones situées à proximité des aéroports et des aérodromes, en tout cas dans les zones dont fait mention l'article 442/3 en projet, à savoir les zones d'exposition au bruit visées à l'article 1^{er}bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit.

En effet, le Gouvernement ne peut perdre de vue que l'article 1^{er}bis, § 3, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi du 18 juillet 1973, inséré par le décret du 1^{er} avril 1999, lui donne spécialement le pouvoir, dans ces zones d'exposition au bruit, d'«imposer, le cas échéant, des normes d'isolation acoustique et l'utilisation de matériaux de construction spécifiques pour l'édification et la transformation des immeubles». Dès lors que cette disposition donne au Gouvernement une habilitation spécifiquement destinée à régler la qualité acoustique des constructions situées dans les zones d'exposition au bruit produit par l'exploitation des aéroports et des aérodromes en Région wallonne, l'article 76, alinéa 1^{er}, 5°, du C.W.A.T.U.P. ne paraît plus constituer, depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1999, une disposition adéquate pour fonder l'adoption de règles en cette matière.

En outre, il ne peut pas non plus être perdu de vue que l'article 1^{er}bis de la loi du 18 juillet 1973 fixe lui-même en son paragraphe 6, inséré par le décret du 8 juin 2001, la norme d'affaiblissement du bruit applicable aux habitations situées dans les zones d'exposition au bruit qu'énumère le texte. Le Gouvernement n'a évidemment pas à régler la même matière."

La disposition ici examinée ajoute à la confusion et à l'insécurité juridique ainsi qu'aux risques de double emploi déjà soulignés par le Conseil d'État dans son avis précité.

Dès lors que l'intention n'est pas de permettre au Gouvernement d'intervenir en dehors du cadre légal et réglementaire que constitue le C.W.A.T.U.P., la disposition à l'examen sera omise.

Il est d'ailleurs recommandé à l'auteur du projet de se saisir du présent projet pour revoir l'ensemble des habilitations conférées au Gouvernement par l'article 1^{er}bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit à la lumière de cette observation et par le C.W.A.T.U.P. de manière à donner à l'action du Gouvernement en matière de lutte contre le bruit et d'insonorisation un fondement légal unique et dénué d'ambiguïté.

.../...

Article 1^{er} bis, § 5, en projet

En ses alinéas 1^{er} et 2, le paragraphe 5 en projet habilite le Gouvernement à délimiter des "courbes de bruit (...) déterminées en fonction de l'indicateur Lmax sur la base notamment des définitions suivantes" (suit une série de définitions, dont celle de l'indicateur Lmax).

La section de législation s'interroge sur le sens de cette disposition, spécialement sur ce que recouvre le mot "notamment" et sur les autres définitions ou critères non donnés par le texte en projet, que le Gouvernement pourrait prendre en compte lorsqu'il détermine les courbes de bruit.

Les informations communiquées par la déléguée du gouvernement ne permettent pas de mieux cerner le sens du texte en projet ⁽⁸⁾.

Article 1^{er} bis, § 6, en projet

Les habilitations conférées au Gouvernement par le paragraphe 6, alinéa 3, en projet, sont excessives. Il appartient au législateur lui-même de définir, en tout cas dans leurs éléments essentiels, les travaux d'insonorisation financés par la Région, les conditions et limites de l'intervention de la Région.

Article 1^{er} bis, § 7, en projet

La disposition à l'examen fixe des seuils de bruit pour la période de 23 heures à 7 heures, à 87 dB(A) au droit des sonomètres situés en zone B, à 82 dB(A) au droit des sonomètres situés en zone C ainsi qu'à 77 dB(A) au droit des sonomètres situés en zone D et en dehors du plan de développement à long terme. Pour la période de 7 heures à 23 heures, les seuils sont fixés à 93 dB(A) au droit des sonomètres situés en zone B, à

⁽⁸⁾ Selon les informations ainsi transmises, "Le Lmax peut être calculé de différentes manières. Le Gouvernement en a choisi une plus stable".

88 dB(A) au droit des sonomètres situés en zone C, et à 83 dB(A) au droit des sonomètres situés en zone D.

La section de législation s'interroge sur le sort réservé au territoire situé en dehors des zones A, B, C et D, pour la période de 7 heures à 23 heures et aux zones A', B', C' et D'.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	F. DELPÉRÉE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS