

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.336/4

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 du Logement, des Transport et du Développement territorial de la Région wallonne, le 3 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret "modifiant les articles 1^{er}*bis* et 6 du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, ainsi que l'article 1^{er}*bis* de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit", a donné le 9 novembre 2005 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Conformément à la décision dont question et considérant le fait que l'arrêt du 1^{er} juin 2005 de la Cour d'Arbitrage, annulant au 2° du 1^{er} alinéa du paragraphe 5 de l'article 1^{er}*bis* de la loi relative à la lutte contre le bruit les termes «sans que ces niveaux sonores maximaux puissent être dépassés plus de dix fois au cours d'une période de 24 heures, pour autant que ces dépassements soient dus à un dépassement du niveau maximal de bruit extérieur visé au § 7», produira ses effets au 1^{er} janvier 2006, et qu'il est dès lors indispensable, afin d'éviter tout vide ou incertitude juridique, d'adopter le projet de décret dont question avant cette date, ...".

*
* *

Compte tenu des termes dans lesquels elle est rédigée, cette justification de l'urgence invoquée en vue de réclamer la communication de l'avis du Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables, suppose que l'adoption des dispositions auxquelles elle se rapporte puisse être considérée comme indispensable pour éviter tout vide ou incertitude juridique à la suite de l'arrêt de la Cour d'arbitrage dont il est fait état, à savoir l'arrêt n° 101/2005 du 1^{er} juin 2005.

En l'occurrence, ceci n'est le cas que pour certaines dispositions de l'avant-projet de décret, étant celles qui tendent à modifier l'article 1^{er}*bis*, § 5, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit.

Pour les autres dispositions de l'avant-projet, la justification invoquée ne permet pas de motiver l'urgence qu'il y a ou qu'il y aurait à réclamer la communication de l'avis du Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables. En ce qui concerne ces dispositions, la demande d'avis est donc irrecevable.

.../...

En conséquence, la section de législation se limite à l'examen des dispositions de l'avant-projet de décret qui tendent à modifier l'article 1^{er}bis, § 5, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 18 juillet 1973 précitée.

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 101/2005 du 1^{er} juin 2005, la Cour d'arbitrage était saisie d'un recours en annulation partielle de l'article 1^{er}bis, § 5, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 18 juillet 1973 précitée, remplacé par le décret du 29 avril 2004 modifiant l'article 1^{er}bis de la loi du 18 juillet 1973 précitée.

Cette disposition était rédigée comme suit :

"2° lorsque des travaux d'insonorisation sont réalisés dans les principales pièces de nuit des habitations reprises à l'extérieur de la zone A du plan de développement à long terme (de l'aéroport de Liège-Bierset), ceux-ci assurent, par des techniques appropriées, le respect d'un affaiblissement du bruit suffisant pour garantir un niveau sonore de maximum 45 dB (A), sans que ces niveaux sonores maximaux puissent être dépassés plus de dix fois au cours d'une période de vingt-quatre heures, pour autant que ces dépassements soient dus à un dépassement du niveau maximal de bruit extérieur visé au § 7."

Les parties requérantes demandaient l'annulation du membre de phrase "sans que ces niveaux sonores maximaux puissent être dépassés plus de dix fois au cours d'une période de vingt-quatre heures, pour autant que ces dépassements soient dus à un dépassement du niveau maximal de bruit extérieur visé au paragraphe 7".

Estimant qu'il violait l'article 22 de la Constitution, la Cour d'arbitrage a annulé ce membre de phrase. Elle a, à cette occasion, déclaré ceci :

"B.5. La mesure attaquée instaurée par le décret du 29 avril 2004 postule que les seuils de bruit fixés au § 7 peuvent être dépassés jusqu'à dix fois pendant une période de 24 heures et que, dans ces conditions, le niveau sonore maximal dans les principales pièces de nuit ne devrait pas être garanti. La mesure attaquée ne garantit pas que l'isolation effectuée protégera contre des dépassements sonores

.../...

dont l'intensité n'est pas déterminée, même s'ils étaient tous concentrés durant la nuit. Une telle mesure peut être de nature à avoir des effets disproportionnés portant gravement atteinte au droit des occupants des habitations situées dans les zones B, C et D au respect de leur vie privée et de leur vie familiale, garanti par l'article 22 de la Constitution."

L'avant-projet de décret tend à remplacer entièrement l'article 1^{er} *bis*, § 5, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 18 juillet 1973 précitée, par une disposition rédigée comme suit :

"2° lorsque des travaux d'insonorisation sont réalisés dans les principales pièces de nuit des habitations reprises à l'extérieur de la zone A du plan de développement à long terme, ceux-ci assurent, par des techniques appropriées, le respect d'un affaiblissement du bruit suffisant pour garantir, au passage des avions, un niveau sonore maximum de 45 dB (A), sans que ce niveau sonore maximum puisse être dépassé plus de dix fois au cours d'une période de vingt-quatre heures. Ces dépassements ne peuvent excéder 6 dB (A).

À partir du premier janvier 2014, ces dépassements ne pourront excéder 3 dB (A)."

Ce texte appelle les observations suivantes :

1. Comme dans la disposition annulée par la Cour d'arbitrage, le texte à l'examen permet que le niveau sonore maximum de 45 dB (A) soit dépassé plus de dix fois au cours d'une période de vingt-quatre heures. Mais il ajoute que les dépassements de ce niveau ne peuvent excéder un seuil déterminé, qui est fixé à 6 dB (A) jusqu'au 31 décembre 2013, et ramené à 3 dB (A) à partir du 1^{er} janvier 2014.

La question se pose de savoir si cet ajout peut suffire à considérer que la possibilité envisagée de dépassement du niveau sonore maximum de 45 dB (A) n'est plus de nature à avoir des effets disproportionnés portant gravement atteinte au droit des occupants des habitations situées dans les zones B, C et D au respect de leur vie privée et de leur vie familiale et, partant, rencontre la critique formulée dans l'arrêt précité de la Cour d'arbitrage.

L'exposé des motifs comporte à ce sujet diverses considérations tendant à établir, sur la base de données assez précises, que tel est le cas.

.../...

Faute d'une connaissance particulière des situations de fait qu'envisage le décret en projet et des données techniques à prendre en considération, et faute également de pouvoir organiser un débat contradictoire à ce sujet, la section de législation du Conseil d'État ne peut toutefois se prononcer avec suffisamment de certitude sur la pertinence de ces considérations et, partant, sur la compatibilité avec l'article 22 de la Constitution de la possibilité de dépassement du niveau sonore maximum de 45 dB (A), telle qu'elle est prévue et limitée par le texte à l'examen.

2. Ceci étant, il importe d'observer que, dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 101/2005 du 1^{er} juin 2005, la Cour d'arbitrage était uniquement saisie d'un recours en annulation partielle de l'article 1^{er}*bis*, § 5, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 18 juillet 1973 précitée, en l'occurrence, comme indiqué ci-dessus, de la partie de cette disposition qui permettait de dépasser le niveau sonore maximum de 45 dB (A) à atteindre au terme des travaux d'insonorisation des principales pièces de nuit des habitations reprises à l'extérieur de la zone A du plan de développement à long terme de l'aéroport de Liège-Bierset.

De ce fait, la Cour d'arbitrage a limité l'examen du recours à cette partie de la disposition en question. Partant, l'arrêt ne s'est pas prononcé sur le surplus de celle-ci, et notamment sur la pertinence, au regard du droit au respect de la vie privée et de la vie familiale des personnes concernées, du choix du niveau sonore maximum de 45 Db (A) à atteindre au terme des travaux d'insonorisation des principales pièces de nuit des habitations.

Or, il convient, sur ce point, de rappeler l'un des enseignements d'un précédent arrêt de la Cour d'arbitrage relatif à des dispositions prises par la Région wallonne pour atténuer les effets des nuisances sonores subies par les riverains d'aéroports, en l'occurrence l'arrêt n° 51/2003 du 30 avril 2003.

Dans cette affaire, des habitants de ce qui formait, à l'époque, la zone B du plan d'exposition au bruit, soutenaient que les dispositions prises à leur égard violaient les articles 10 et 11, combinés avec l'article 22 de la Constitution. Ils estimaient que ces dispositions étaient discriminatoires par rapport à celles applicables aux habitants de la zone A.

.../...

Il importe de préciser, d'une part, qu'il résultait des dispositions applicables aux habitants de la zone B que les travaux d'isolation prévus pour leurs habitations devaient permettre d'assurer, la nuit, un niveau sonore de 45 dB (A) et, d'autre part, que, selon les travaux préparatoires de ces dispositions, pour atteindre le niveau précité, les portes et les fenêtres des habitations devaient être fermées ⁽¹⁾.

La Cour d'arbitrage a déclaré le moyen fondé.

Les passages suivants de l'arrêt méritent, à cet égard, d'être reproduits :

"B.8.7. 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 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).

B.8.8. 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 ⁽²⁾.

B.8.9. 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.

B.9. Le moyen pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 22 de la Constitution, est fondé."

⁽¹⁾ Doc. parl., wall., 2000-2001, n° 184/4, et n° 184/5, pp. 12 à 14; C.R.I., 2000-2001, n° 21, p. 8, et n° 22, p. 16.

⁽²⁾ La Cour d'arbitrage cite ici les références indiquées dans la note de bas de page n° 1 ci-dessus.

De cet arrêt - et en particulier du considérant B.8.8. - il semble résulter qu'une disposition qui, comme le prévoit également l'avant-projet de décret à l'examen, fixe à 45 dB (A) le niveau sonore maximum à atteindre au terme des travaux d'insonorisation des principales pièces de nuit des habitations, est critiquable, notamment au regard de l'article 22 de la Constitution, si, pour atteindre ce niveau, les portes et les fenêtres des habitations doivent rester fermées.

En l'espèce, ni le texte en projet, ni le dossier communiqué au Conseil d'État, ne permettent de déterminer quelle est la position exacte de la Région wallonne sur le point de savoir si l'application de la règle en projet suppose ou non que les habitants y vivent portes et fenêtres fermées.

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu en tenant compte de cette observation.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	M. FAUCONIER,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. FAUCONIER

M.-L. WILLOT-THOMAS