

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.399/4

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 Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 16 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, 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*, paragraphes 5, 6 et 7, de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit", a donné le 5 décembre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Article 1^{er}

Le texte en projet tend notamment à remplacer les alinéas 2 et 3 de l'article 1^{er}*bis* du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, qui concernent l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud.

En substance, il apporte à ces dispositions les deux modifications suivantes : d'une part, il supprime le quota de bruit global annuel maximum pour les mouvements effectués entre 6 heures 30 et 7 heures et entre 22 heures et 23 heures; d'autre part, il fixe à cinq points, et non plus à sept, le quota de bruit maximum autorisé par mouvement d'avion entre 6 heures 30 et 7 heures ¹.

Il convient de se demander si la suppression du quota de bruit global annuel maximum pour les mouvements effectués entre 6 heures 30 et 7 heures et entre 22 heures et 23 heures ne risque pas d'avoir pour effet de diminuer la qualité de la vie privée et familiale des riverains de l'aéroport à un point tel qu'il en résulterait une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale garanti, notamment, par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 22 de la Constitution.

En outre, la question se pose aussi de savoir si la suppression envisagée ne méconnaît pas l'article 23 de la Constitution, en tant que celui-ci s'oppose à l'adoption de mesures tendant à réduire sensiblement le niveau de protection des droits qu'il reconnaît -

(1) Compte tenu de l'intention claire de l'auteur de l'avant-projet, telle qu'elle résulte de l'exposé des motifs et du commentaire de la disposition, mieux vaudrait remplacer dans le texte en projet, les mots "avant 7 heures et après 22 heures" par "entre 6 heures 30 et 7 heures et entre 22 et 23 heures".

ici le droit à la protection d'un environnement sain - par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnancement juridique, sauf si une telle diminution du niveau de protection existant est concrètement et raisonnablement justifiée par un motif impérieux d'intérêt général.

L'exposé des motifs aborde ces questions : il contient un ensemble de considérations destinées à justifier la suppression du quota de bruit global annuel maximum pour les mouvements effectués entre 6 heures 30 et 7 heures et entre 22 heures et 23 heures, et à établir que, ce faisant, le texte en projet ne méconnaît pas les dispositions précitées de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Constitution.

L'exposé des motifs indique, à cet égard, que l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud est en plein développement :

"Le nombre de passagers qui y transitent ne cesse d'augmenter, passant de 200.000 en 1997 à près de 2 millions en 2004. La construction d'une nouvelle aérogare, opérationnelle à partir de la haute saison 2007, va encore renforcer ce développement; la société gestionnaire de l'aéroport escompte ainsi une fréquentation de 2,8 millions de passagers en 2007 et de 3,8 millions en 2009."

L'exposé des motifs souligne que le développement de cet aéroport est important, dès lors que celui-ci est "un acteur économique essentiel dans une région particulièrement défavorisée".

Or, selon l'exposé des motifs, le quota de bruit global annuel maximum pour les mouvements effectués entre 6 heures 30 et 7 heures et entre 22 heures et 23 heures est "de nature à freiner considérablement, voire à empêcher, le développement de l'aéroport", et ce eu égard aux besoins propres des compagnies aériennes qui permettent ce développement, en l'occurrence les compagnies dites *low cost*.

C'est ce qui explique que l'avant-projet envisage la suppression dudit quota.

D'après l'exposé des motifs, ceci n'a cependant pas pour effet de négliger la protection des riverains de l'aéroport. Divers arguments sont invoqués à cet égard :

.../...

- 1° il est fait état de ce que, "l'aéroport de Charleroi étant un aéroport de jour, l'incidence que peuvent avoir les nuisances sonores sur la vie privée et familiale des riverains, de même que sur leur santé, est nettement moindre que pour les aéroports fonctionnant 24 heures sur 24" et que, dès lors, "il semble difficile de prétendre que la suppression du quota global de bruit pour l'exploitation des aéronefs entre 6 heures 30 et 7 heures et entre 22 heures et 23 heures aurait une incidence à ce point néfaste pour la vie et le sommeil des riverains - en d'autres termes, qu'elle rendrait les nuisances à ce point insupportables -, qu'elle constituerait une ingérence disproportionnée de l'autorité publique dans leur vie privée";
- 2° est également mis en exergue le fait que l'avant-projet maintient le quota de bruit maximum par mouvement entre 6 heures 30 et 7 heures et entre 22 heures et 23 heures, et même renforce la protection des riverains en la matière, du fait qu'il abaisse ce quota de 7 à 5 points durant la première des tranches horaires indiquées;
- 3° enfin, l'exposé des motifs rappelle l'existence des mesures de protection des riverains prévues par l'article 1^{er} *bis* de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, présentées comme assurant "la véritable protection des riverains", en ce sens que leur sont accordés "des droits dont la substance est soit de se protéger sur place par des mesures d'insonorisation de leurs habitations, soit, pour certaines zones, de déménager et de vendre leur habitation à la Région s'ils estiment que les nuisances sonores ont atteint un niveau qui leur est insupportable".

Ces considérations ne paraissent pas suffire à justifier la suppression du quota de bruit global annuel au regard des dispositions précitées de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Constitution.

Il y a lieu de rappeler en effet qu'il se déduit des articles 22 et 23 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention précitée, de même d'ailleurs que de la directive 2002/30/CE du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté, mentionnée dans l'exposé des motifs, que les principes de protection de la vie privée et de l'environnement doivent s'apprécier au regard de la prise en compte d'autres impératifs, qualifiés de motifs impérieux d'intérêt général, et qu'une approche équilibrée doit être suivie dans la prise en compte de ces questions. Il résulte de pareille approche qu'aucun de ces principes et impératifs ne peut être mis en oeuvre sans tenir compte des autres.

Ainsi par exemple pour l'application, en matière d'environnement, de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme est en ce sens que, lorsqu'il s'agit pour un État de traiter des questions complexes de politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit nécessairement comporter la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées, de manière à prévenir et évaluer à l'avance les effets des activités qui peuvent porter atteinte à l'environnement et aux droits des individus et à permettre ainsi l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu ².

En l'espèce, il importe de relever que, s'il est vrai que les nuisances sonores de l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud ont vocation à être moindres que celles d'un aéroport fonctionnant sans interruption, et s'il est vrai aussi que les tranches horaires en cause - entre 6 heures 30 et 7 heures et entre 22 heures et 23 heures - sont limitées, il n'en

⁽²⁾ Voir l'arrêt du 8 juillet 2003, *Hatton et autres c. Royaume-Uni* (GC), §§ 126 à 129, spécialement le paragraphe 128, CEDH 2003-VIII, et l'arrêt du 10 novembre 2004, *Taskin et autres c. Turquie*, spécialement le paragraphe 119).

demeure pas moins que ces tranches horaires peuvent correspondre à des moments pendant lesquels les riverains sont généralement chez eux et peuvent légitimement prétendre au repos. En toute hypothèse, la question ne consiste pas à comparer les nuisances d'un aéroport de jour et celles d'un aéroport de nuit, mais de confronter la situation actuelle résultant, pour les riverains, de l'exploitation de l'aéroport et celle qui résulterait de l'adoption de l'avant-projet, en tenant compte de la portée des principes déduits des articles 22 et 23 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention précitée.

Ceci étant précisé, force est de constater qu'aucune pièce du dossier communiqué au Conseil d'État ne permet d'apprécier quelle pourrait être, en tenant compte des perspectives envisagées de développement de l'aéroport, l'incidence concrète pour les riverains de la suppression du quota global annuel de bruit entre 6 heures 30 et 7 heures et entre 22 heures et 23 heures, ni de déterminer avec suffisamment de précision la mesure dans laquelle, le cas échéant, cette suppression pourrait être compensée par le maintien et même, pour la première des tranches horaires indiquées, par le renforcement du quota de bruit par mouvement. L'absence d'enquête ou d'étude appropriée sur ces questions pourrait conduire à considérer que la Région wallonne ne dispose pas d'assez d'éléments concrets pour établir qu'elle a effectivement veillé à assurer un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu et, partant, pour justifier la suppression du quota global annuel de bruit au regard des dispositions précitées de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Constitution.

Par ailleurs, l'argument selon lequel la suppression du quota global annuel de bruit doit être appréciée en tenant compte de l'existence des dispositions, prévues par l'article 1^{er} bis de la loi du 18 juillet 1973, tendant à encourager ou à permettre l'insonorisation des habitations des riverains, le déménagement de ceux-ci ou la vente de leur habitation à la Région wallonne, n'est pas à l'abri de la critique, du moins dans la mesure où ces dispositions sont présentées comme assurant "la véritable protection des riverains". En effet, à la différence d'une règle fixant un quota de bruit, de telles dispositions s'inscrivent dans une logique assez éloignée des principes fondamentaux du droit de l'environnement que sont les principes de l'action préventive et de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, principes consacrés notamment

par l'article 174, § 2, du traité instituant la Communauté européenne et, pour la Région wallonne, par les articles D. 1^{er}, alinéa 2, et D. 3, 3°, du livre I^{er} du Code de l'environnement ³. Si utiles qu'elles puissent être, il est donc difficile de voir dans les dispositions précitées de la loi du 18 juillet 1973 des mesures assurant "la véritable protection des riverains".

L'avant-projet sera réexaminé en conséquence.

Article 2

Le texte en projet tend à compléter l'article 6 du décret du 23 juin 1994 en vue d'organiser un régime particulier dans l'hypothèse où sont commises des infractions visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° ⁴, de cette disposition, à savoir l'hypothèse de dépassements des seuils de bruit maxima engendrés au sol, prévus par l'article 1^{er}*bis*, § 7, de la loi du 18 juillet 1973.

Il résulte du texte en projet que, lorsque ces dépassements n'excèdent pas des limites déterminées, le fonctionnaire désigné en application de l'article 6 du décret du 23 juin 1994 ne peut infliger au contrevenant l'amende administrative que prévoit cette disposition, mais se limite à dresser un procès-verbal et à adresser un avertissement au contrevenant.

(3) L'article D. 1^{er}, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement précise que le principe d'action préventive est celui "selon lequel il convient de prévenir un dommage plutôt que d'avoir à le réparer"; comme indiqué lors des travaux préparatoires du décret du 27 mai 2004 relatif au livre I^{er} du Code de l'environnement, "il paraît parfaitement logique en effet de préférer une optique rationnelle de protection de l'environnement fondée sur la prévention des atteintes à toute approche systématiquement curative (certes complémentaire), axée essentiellement sur le principe du pollueur-payeur" (Doc. parl., wall., sess. 2003-2004, n° 695/1, p. 8).

(4) Et non pas au paragraphe 1^{er}, 2°, comme l'indique erronément le texte à l'examen.

Ce texte appelle les observations suivantes :

1. La disposition envisagée revient en réalité à autoriser, dans les limites qu'elle fixe, un certain nombre de dépassements des seuils de bruit maxima engendrés au sol, prévus par l'article 1^{er}*bis*, § 7, de la loi du 18 juillet 1973. Elle va même jusqu'à organiser un régime de répartition de ces dépassements entre ceux qui y procèdent ou pourraient y procéder.

Certes, d'un point de vue strictement formel, le texte en projet continue à considérer ces dépassements comme étant constitutifs d'infractions.

Mais il n'est attaché aucun effet à cette qualification pour les dépassements qui respectent les limites prévues.

En outre, le texte n'attache pas plus d'effet à l'établissement d'un procès-verbal et à l'envoi d'un avertissement dans de telles hypothèses.

Dans ces conditions, il serait plus simple et plus clair, et de meilleure technique législative, de renoncer à considérer les dépassements en question comme étant constitutifs d'infractions, et de modifier plutôt directement l'article 1^{er}*bis*, § 7, de la loi du 18 juillet 1973 en vue d'autoriser ces dépassements dans les limites fixées.

2. Les limites auxquelles la disposition en projet soumet les dépassements envisagés des seuils de bruit applicables ont été fixées en s'inspirant du texte par lequel la Région wallonne prévoit par ailleurs de remplacer l'article 1^{er}*bis*, § 5, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 18 juillet 1973, texte sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné le 9 novembre 2005, l'avis 39.336/4 ⁵. Ainsi en va-t-il, d'une part, du nombre maximum de dix dépassements au cours d'une période de vingt-quatre heures et, d'autre part, de la

(5) Il ressort du dossier communiqué au Conseil d'État que le Gouvernement a adopté définitivement le projet de décret modifiant l'article 1^{er}*bis*, § 5, de la loi du 18 juillet 1973, et chargé le ministre de déposer ce projet sur le bureau du Parlement wallon.

précision selon laquelle ces dépassements ne peuvent excéder un seuil déterminé, fixé à 6 dB (A) jusqu'au 31 décembre 2013 et ramené à 3 dB (A) à partir du 1^{er} janvier 2014.

Concernant la compatibilité de ces dispositions avec l'article 22 de la Constitution et l'application qu'en a faite la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 101/2005 du 1^{er} juin 2005, il est, *mutatis mutandis*, renvoyé à l'observation n° 1 faite dans l'avis précité 39.336/4.

3. La disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'alinéa 4 de l'article 6, § 3, du décret précité du 23 juin 1994, manque de clarté notamment quant à la référence à l'ordre chronologique des mouvements effectués par chaque exploitant.

La disposition sera en toute hypothèse complétée pour préciser qui prend les décisions de répartition envisagées et à quel moment elles seront prises.

Article 3

1. La disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'alinéa 2 de l'article 1^{er}*bis*, § 4, de la loi du 18 juillet 1973, est rédigée en ce sens qu'elle s'applique aux "mesures d'accompagnement visées à l'alinéa 1^{er}" présentant la caractéristique de "bénéficiaire" à une personne qui a introduit une "demande" déterminée. Il conviendrait de déterminer de manière plus précise quelles sont les hypothèses envisagées. En effet, parmi les mesures visées à l'article 1^{er}*bis*, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1973, il en est qui sont manifestement étrangères à celles qu'envisage le texte en projet ⁶.

En outre, le texte à l'examen prend uniquement en compte l'hypothèse où une personne qui introduit une demande en vue de bénéficier d'une mesure d'accompagnement a la qualité de "propriétaire, emphytéote ou titulaire d'un droit d'emphytéose, superficière ou titulaire d'un droit de superficie, ou encore titulaire d'un bail de résidence principale sur l'immeuble d'habitation faisant l'objet de la demande". Or, parmi les mesures d'accompagnement existantes, il en est qui bénéficient à d'autres

⁽⁶⁾ Ainsi en va-t-il, par exemple, des mesures, visées au 4° de l'article 1^{er}*bis*, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1973, tendant à "imposer (...) des normes d'isolation acoustique et l'utilisation de matériaux de construction spécifiques pour l'édification et la transformation des immeubles".

catégories de titulaires de droits ou s'appliquent à des biens non affectés à l'habitation ⁷.

En tout état de cause, l'attention est attirée sur le fait que le texte à l'examen ne règle qu'un aspect particulier du régime des mesures d'accompagnement, en l'occurrence le point de savoir à quelle date ultime la personne qui introduit une demande en vue de bénéficier d'une de ces mesures devait avoir la qualité requise pour introduire cette demande. Cette question peut difficilement être dissociée des autres éléments constitutifs du régime des mesures d'accompagnement. Or, en l'état des textes en vigueur, un certain nombre de ces éléments ne sont pas réglés par le législateur. Il conviendrait, dans un souci de cohérence et en vue d'assurer la bonne compréhension du régime des mesures d'accompagnement, que le texte à l'examen soit complété de manière que des dispositions législatives fixent elles-mêmes l'ensemble des éléments les plus importants du dispositif mis en place.

L'avant-projet de décret sera revu en conséquence.

2. La modification qu'il est envisagé d'apporter au paragraphe 7 de l'article 1^{er}*bis* de la loi du 18 juillet 1973 porte sur l'alinéa 3, et non pas sur l'alinéa 2, de ce paragraphe.

Le 6° sera corrigé en conséquence.

⁽⁷⁾ Voir ainsi, par exemple, l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2002 fixant les mesures d'accompagnement relatives à l'indemnité du chef de trouble commercial ou professionnel dans la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS