



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.256/4
du 1^{er} octobre 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2004
relatif aux sanctions administratives dans le cadre de
la lutte contre le bruit généré par les aéronefs utilisant
les aéroports relevant de la Région wallonne'

Le 25 septembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, du Plan Air-Climat, du Logement et des Aéroports de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2004 relatif aux sanctions administratives dans le cadre de la lutte contre le bruit généré par les aéronefs utilisant les aéroports relevant de la Région wallonne'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 1^{er} octobre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} octobre 2025.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Vu l'urgence, compte tenu du fait que la Région wallonne doit avoir rendu plus effectif son système de contrôle et de sanction des dépassements des seuils de bruit dans un délai de six mois, à partir de la signification de l'arrêt sous peine d'une astreinte de 5.000 €/jour pour l'ensemble des riverains concernés, avec un plafond de 2.000.000 €. La décision de la Cour a été signifiée le 5 mai 2025 ;

Considérant que la Région doit corriger les trois points suivants afin de rencontrer les impositions de la Cour d'appel :

1. la localisation des sonomètres fixes, de sorte que certains sonomètres se trouvent actuellement à l'extrémité extérieure des zones alors qu'il n'y a pas de sonomètre en début de zone. La Cour critique également l'absence de repositionnement des sonomètres malgré la rectification technique des PDLT intervenue en 2022 ;

2. l'exigence jugée disproportionnée selon laquelle un dépassement n'est susceptible d'être sanctionné que s'il a été mesuré au droit de deux sonomètres ;

3. la prise en compte d'une marge d'erreur de mesure de 2 dB ;

Considérant que les deuxième et troisième points nécessitent une modification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2004 relatif aux sanctions administratives dans le cadre de la lutte contre le bruit généré par les aéronefs utilisant les aéroports relevant de la Région wallonne ;

Que la section de législation du Conseil d'État estime, dans son avis n° 78.065/2/V du 30 juillet 2025, que le choix retenu par la Région, pour mettre fin au cumul des deux tolérances en abrogeant celle prévue aux alinéas 2 à 4 de l'article 6, § 3, du décret du 23 juin 1994 qui autorise un dépassement de 3 dB, met fin à l'atteinte injustifiée à l'effectivité du système condamnée par la Cour d'appel, même si cet objectif est atteint par le biais d'une autre voie – tout aussi admissible – que celle visée dans l'arrêt ;

Qu'elle y attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet de décret sur le fait de s'assurer qu'il existe un fondement légal pertinent pour adapter l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2024 relatif aux sanctions administratives dans le cadre de la lutte contre le bruit généré par les aéronefs utilisant les aéroports relevant de la Région wallonne en y inscrivant la marge d'incertitude de mesure de 2 dB ;

Qu'afin d'éviter toute discussion sur ce dernier point, une base décrétable habilite le Gouvernement wallon à instaurer une marge d'incertitude de mesure au travers de l'arrêté du 29 janvier 2004 ;

Qu'il était impossible pour le Gouvernement de pouvoir solliciter l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur le présent projet d'arrêté du Gouvernement avant que le décret ne soit au moins adopté par le Parlement de Wallonie ;

Que l'urgence demandée pour cet avis tient aux très courts délais qu'il restera au Gouvernement wallon, après l'adoption du décret modificatif, pour, d'une part, adopter l'arrêté en projet à partir de l'entrée en vigueur du décret modifiant le décret du 23 juin 1994 en procédant à une dernière lecture préalable, et pour, d'autre part, procéder à sa publication au *Moniteur belge* et en assurer l'entrée en vigueur avant l'échéance du 5 novembre 2025 ;

Que ces éléments susmentionnés semblent justifier à suffisance le bénéfice de l'urgence sollicité ;

Considérant le dispositif de la décision de la Cour d'appel de Bruxelles du 19 septembre 2024, condamnant la Région wallonne à renforcer l'effectivité de son système de contrôle et de sanction des dépassements des normes de bruit, notamment en corrigeant l'exigence jugée disproportionnée selon laquelle un dépassement n'est susceptible d'être sanctionné que s'il a été mesuré au droit de deux sonomètres, de même que la prise en compte d'une marge d'erreur de mesure de 2 dB ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. La note au Gouvernement indique ce qui suit à propos de l'impact budgétaire du projet :

« Les modifications proposées sont de nature à sanctionner un plus grand nombre d'infractions à la réglementation wallonne mettant en place un système de contrôle et de sanction des nuisances sonores générées par les activités des aéroports wallons ».

Compte tenu de l'impact budgétaire ainsi mis en évidence, le projet doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

2. Le préambule sera complété par un alinéa nouveau visant la réalisation du test genre relatif au projet ainsi que sa date.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Les dispositions visées aux alinéas 1^{er}, 2 et 3 ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Ces alinéas seront omis.
2. À l'alinéa 4, il convient de mentionner les subdivisions de la disposition visée qui consacrent les habilitations mises en œuvre par le projet et les modifications encore en vigueur qu'elles ont subies ¹.
3. L'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 'fixant la répartition des compétences entre Ministres et portant règlement du fonctionnement du Gouvernement' ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et n'est pas modifié par celui-ci. Il ne doit donc pas être visé au préambule, dont l'alinéa 6 sera omis.
4. La consultation des pôles « Mobilité » et « Environnement » préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet n'est pas obligatoire. Les avis donnés par ces deux pôles ne seront pas mentionnés sous forme de visas mais peuvent l'être sous forme de considérants.

Le préambule sera revu en conséquence.

DISPOSITIF

Article 2

Selon les explications communiquées par le délégué à propos de l'article 2, 1^o, c) (article 8, § 2, 1^o, dernier tiret, en projet de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2004 'relatif aux sanctions administratives dans le cadre de la lutte contre le bruit généré par les aéronefs utilisant les aéroports relevant de la Région wallonne'),

« [I]a formulation 'd'un ou plusieurs sonomètres' pour remplacer les mots 'de minimum deux sonomètres' fait référence au maintien du principe non contesté par la Cour d'appel de sanctionner un déplacement d'avion par le dépassement constaté le plus important. Ainsi, tout mouvement entraînant un dépassement est sanctionné et, en cas de plusieurs dépassements lors d'un même mouvement, la valeur du dépassement le plus important est retenue pour déterminer le taux de la sanction imposée au contrevenant ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations 23 et 27.

L'objectif de la modification envisagée serait atteint de manière plus transparente si l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2004 était modifié afin d'y insérer expressément, outre la modification déjà envisagée, la règle selon laquelle en cas de plusieurs dépassements lors d'un même mouvement, la valeur du dépassement le plus important est retenue pour déterminer le taux de la sanction imposée au contrevenant.

Le texte sera revu et complété en conséquence.

Article 3

Cette disposition est admissible dans la mesure où elle n'a pas pour effet de méconnaître le principe de la rétroactivité de la loi pénale la plus douce, consacré, sans être assorti de la possibilité de s'en écarter, par des dispositions de droit international ou européen, que ce soit expressément (comme le prévoient l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 49, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) ou implicitement (comme cela résulte de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans l'interprétation qu'en donne la Cour européenne des droits de l'homme ²), et exprimé par l'article 2, alinéa 2, du Code pénal.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

² Voir en particulier Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Scoppola c. Italie* (n° 2), 17 septembre 2009.