

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.128 du 14 octobre 2016

220.004/XV-3166

En cause :

- 1. la société de droit allemand EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH («EAT»),**
- 2. la s.a. BRUSSELS AIRLINES («BRU AIR»),**
- 3. la s.a. TUI AIRLINES BELGIUM («TUI»),**
- 4. la société de droit portugais TRANSPORTES AEREOS PORTUGUESES, SA («TAP»),**
- 5. la société de droit coréen ASIANIA AIRLINES («ASIANA»),**
- 6. la société de droit allemand DEUTSCHE LUFTHANSA AKTIENGESELLSCHAFT («LUFTHANSA»),**
- 7. la société de droit canadien AIR CANADA,**
- 8. la société de droit suisse SWISS INTERNATIONAL AIR LINES LTD («SWISS»),**

ayant toutes élu domicile chez
Me T. LEIDGENS, avocat,
avenue Latérale 143
1180 Bruxelles,

contre :

La Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Fr. TULKENS, avocat,
chaussée de la Hulpe 120
1000 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 12 août 2016 par (1) la société de droit allemand European Air Transport Leipzig GmbH, (2) la société anonyme Brussels Airlines, (3) la société anonyme TUI Airlines Belgium, (4) la société de droit portugais Transportes Aereos Portugueses, SA, (5) la société de droit coréen Asiana Airlines, (6) la société de droit allemand Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft,

(7) la société de droit canadien Air Canada, (8) la société de droit suisse Swiss International Air Lines Ltd, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de «la décision de la Ministre bruxelloise de l'Environnement du 19 mai 2016 de supprimer la tolérance administrative appliquée depuis plus de 16 ans par l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement conformément aux directives qui lui avaient été données par son Ministre de tutelle en 2000»;

Vu le dossier administratif et la note d'observations déposée par la partie adverse;

Vu le rapport de M. D. DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu l'ordonnance n° 298 du 3 octobre 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 13 octobre 2016 à 9 heures 30;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Vu l'ordonnance n° 351 du 7 octobre 2016 annulant et remplaçant l'ordonnance n° 298, précitée, et fixant l'affaire à l'audience publique du 13 octobre 2016 à 15 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me T. LEIDGENS, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me Fr. TULKENS, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. D. DELVAX, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Contexte législatif et faits

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté le 27 mai 1999, sur le fondement de l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, un arrêté relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien, dont les articles 1^{er}, 2 et 5 sont rédigés comme suit:

« **Article 1^{er}**. 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 1^{er}, 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:

$$SEL = L_{Aeq,t} + 10 \times \log_{10} t/1sec;$$

5° L_{evt} : S.E.L. calculé pour un événement considéré;

6° $L_{Sp \text{ avion}}$: $L_{Aeq,T}$ spécifique au bruit émergent 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 L_{evt} et $L_{Sp \text{ avion}}$ ne peuvent être supérieurs aux valeurs suivantes:

Zones	L_{evt} en dB(A)		$L_{Sp \text{ avion}}$ 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

...

Adaptation des valeurs limites

Art. 5. À 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	L_{evt} en dB(A)		$L_{Sp \text{ avion}}$ 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

».

L'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 porte notamment ce qui suit:

« Est puni de la peine prévue à l'article 31, § 1^{er}, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale celui qui: ...

4^o crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement».

L'article 31, § 1^{er}, du Code, auquel cet article fait référence prévoit une peine d'emprisonnement de huit jours à deux ans et une amende de 50 à 100.000 euros, ou une de ces peines seulement.

Les articles 2 et 42 du même Code portent notamment ce qui suit:

« **Art. 2. § 1^{er}.** Le présent Code régit la responsabilité environnementale ainsi que l'inspection, la prévention, la constatation et la répression... des infractions prévues... dans... 2^o les lois et ordonnances suivantes, ainsi que leurs arrêtés d'exécution: ... - l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain (8^e tiret)...

Art. 42. Les infractions visées à l'article 31 font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative alternative».

En 2000, le ministre de l'Environnement a adressé à l'I.B.G.E. une instruction aux termes de laquelle seuls les dépassements des normes de bruit égaux ou supérieurs à 6 dB(A) la nuit et à 9 dB(A) le jour devaient faire l'objet de procès-verbaux de constat d'infraction. Les dépassements moins importants donnaient lieu à des avertissements.

Le 19 mai 2016, la ministre de l'Environnement a adressé au fonctionnaire dirigeant de l'IBGE et à son adjointe un courrier portant notamment le passage suivant:

« 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 prévoit, en son article 2, des normes d'immission sonore à respecter par les compagnies aériennes survolant le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Conformément aux directives données par son ministre de tutelle en 2000, l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement ("l'I.B.G.E.") applique actuellement une tolérance pour les dépassements des normes inférieurs à 9 dB(A) le jour (entre 7 h et 22 h 59) et inférieurs à 6 dB(A) la nuit (entre 23 h et 6 h 59). Ces dépassements donnent lieu à un avertissement et non à un procès-verbal d'infraction; les avertissements précisent qu'il s'agit de "seuils de tolérance" pratiqués par l'Administration. Cette pratique administrative avait pour objectif de sensibiliser les compagnies aériennes au bruit généré par le trafic aérien

et de leur permettre de mettre en place des mesures afin de remédier aux infractions constatées.

Plus de quinze ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté précité, il n'est plus justifié de ne constater certaines infractions à l'article 2 de cet arrêté que par des avertissements.

En effet, la réglementation bruxelloise relative à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien est désormais bien connue des compagnies aériennes et ces dernières ont pu mettre en place les mesures nécessaires pour éviter les infractions aux normes de bruit, comme en atteste la diminution graduelle du taux d'infraction au fil des ans.

En outre, les normes de bruit de l'arrêté du 27 mai 1999 sont établies sur la base des recommandations de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) de 1999. Elles varient, selon la zone et la période considérées, entre 70 et 100 dB(A). Dans ses recommandations de 1999, l'OMS indique que le dépassement d'un L_{Amax} 45 dB(A) à l'intérieur d'une chambre à coucher (fenêtres fermées), la nuit, constitue un niveau de gêne à partir duquel les perturbations sur le sommeil sont jugées modérées à fortes. Les valeurs limites fixées par l'arrêté du 27 mai 1999 respectent l'esprit des recommandations de l'OMS de 1999. Et depuis l'élaboration des normes de l'arrêté précité, l'OMS recommande, dans son rapport de 2009 (Night Noise Guidelines for Europe, World Health Organization, Denmark, 2009), un seuil L_{Amax}, Inside de maximum 42 dB(A) au lieu de 45 dB(A) pour le bruit généré par le trafic aérien nocturne. L'OMS considère qu'au-delà de ce seuil, des effets graves pour la santé et le bien-être des personnes sont constatés.

Par la présente, j'invite donc l'I.B.G.E. à supprimer, à compter du 1^{er} janvier 2017, la tolérance appliquée en matière de constat des infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien et à veiller au strict respect des normes d'immission sonore fixée par l'article 2 de l'arrêté, afin de garantir le droit à la protection d'un environnement sain et au respect de la vie privée, familiale et du domicile. Les compagnies aériennes doivent respecter précisément les normes édictées afin de permettre une ambiance sonore garantissant aux habitants une vie normale et un repos réparateur.

Je remercie également l'I.B.G.E. de bien vouloir informer les compagnies aériennes opérant des vols à partir et à destination de l'aéroport de Bruxelles-National de la présente décision et de les aviser de la possibilité d'introduire un recours en annulation contre celle-ci auprès du Conseil d'État, si elles devaient estimer qu'elle leur cause grief.».

Le contenu de cette lettre, qui a été communiqué aux requérantes par des courriers de l'I.B.G.E. des 14 et 15 juin 2016, constitue l'acte attaqué;

Recevabilité

Considérant que l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 érige en infraction le fait de créer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement; que cette infraction est passible de sanctions pénales ou administratives;

Considérant que le dépassement de ces normes, même d'ampleur limitée, est un comportement délictueux; que l'objet de l'acte attaqué est d'inviter l'I.B.G.E. à engager des poursuites dès qu'un dépassement est constaté, fût-il de moins de 6 dB(A) la nuit ou de moins de 9 dB(A) le jour;

Considérant que la demande de suspension tend à permettre aux requérantes d'enfreindre la législation relative à la lutte contre le bruit sans encourir les sanctions qu'elle commine; que l'intérêt qu'elles ont à obtenir la suspension de l'exécution de l'acte attaqué revient à leur procurer un permis de délinquer impunément; qu'un tel intérêt n'est pas légitime et ne peut fonder un recours au Conseil d'État; que la demande de suspension est irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le quatorze octobre deux mille seize par :

M. L. LEROY,	président de chambre,
M. Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

Fr. QUINTIN

M. LEROY