

ACNAW

Avis concernant le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 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 application de l'article 2, 1^o du décret du 08 juin 2001 instituant l'Autorité indépendante, celle-ci a décidé, en sa séance du 04 octobre 2003, de communiquer d'initiative, l'avis ci-dessous.

I. CONTEXTE

Le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 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, adopté en première lecture par le Gouvernement wallon en séance du 19 juillet 2003, est destiné à compléter par un système d'amendes administratives les dispositions de la loi du 17 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit ainsi que les décrets du 01 avril 1999 et du 23 juin 1994 portant plus spécifiquement sur les normes de bruit admissibles autour des aéroports relevant de la Région wallonne.

Le projet d'arrêté précise, dans ses articles 1 à 7, les modalités de recherche et d'instruction des infractions. L'article 8 détaille, pour chaque catégorie d'infraction reprise à l'article 6 § 1^{er} du décret du 23 juin 1994, les modalités de calcul de l'amende ainsi que les cas particuliers ne donnant pas lieu à l'établissement d'un procès-verbal. Les mesures prises en cas de récidive sont également précisées.

II. AVIS DE L'AUTORITE

La mise en place d'un arrêté "sanctions" s'inscrit dans le prolongement direct de la politique menée par la Région wallonne en matière de lutte contre le bruit, en général, et de réduction des nuisances sonores aéroportuaires, en particulier. A ce titre, l'ACNAW manifeste son soutien à l'initiative prise par le Gouvernement wallon.

En terme d'habilitation du Gouvernement wallon à adopter des mesures fixant les modalités de mise en oeuvre des sanctions, la légalité interne et externe du projet d'arrêté examiné, au regard du cadre décretaal constitué par le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, tel que modifié par le décret du 08 juin 2001, paraît établie et suffisante.

Toutefois, il convient de souligner que cette habilitation ne permet en aucun cas au Gouvernement wallon de restreindre le champ d'application ou la portée des dispositions dudit décret.

Or, le texte en projet introduit de telles limitations, notamment lorsqu'il soustrait certaines situations particulières à l'application du régime de sanctions.

En outre, l'ACNAW formule les remarques de fond suivantes :

1) Respect des limites de niveaux de bruit :

L'ACNAW considère que l'arrêté "sanctions" doit s'articuler sur le strict respect des limites de niveaux de bruit stipulées dans les décrets existants et qu'en conséquence, aucun dépassement ne peut être toléré, ni a fortiori programmé par le gestionnaire de l'aéroport. Cette position nous semble justifiée par les dommages en termes de santé induits par tout dépassement des limites légales actuelles, ceux-ci étant essentiellement tributaires de l'importance des dépassements et du nombre d'occurrences. A titre d'exemple, la tolérance de plusieurs dépassements (jusqu'à 10 par 24 heures) sans limite d'intensité constitue une grave menace pour le sommeil des riverains, a fortiori si ces dépassements ont lieu la nuit.

En outre, la légalité du dispositif de "dépassements admissibles" mis en place par l'article 8 § 2, 1^o du projet d'arrêté du Gouvernement wallon est fortement contestable au regard de l'article 1^{er} bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit tel qu'inséré par le décret du 01 avril 1999.

2) Sanctions prévues :

a) Nature juridique

Tant le décret du 8 juin 2001 que le projet d'arrêté du Gouvernement wallon examiné qualifient les sanctions prévues d'administratives.

Toutefois, indépendamment de leur qualification, ces sanctions ont un caractère répressif puisqu'elles ne tendent pas à assurer une répartition pécuniaire mais à punir le contrevenant.

Elles pourraient dès lors être considérées comme de véritables peines au sens de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 et dans la mesure où elles ne sont pas prévues au livre Ier du Code pénal, il pourrait être considéré que le décret qui les a instituées aurait dû être adopté sur avis conforme du Conseil des Ministres fédéral. Il est certain que l'éventuel vice de légalité affectant le décret du 8 juin 2001 aura une incidence sur l'arrêté du Gouvernement wallon en projet qui, visant à exécuter le décret, n'est légal que dans la mesure où le décret peut constituer un fondement valable.

b) Montant des amendes

Le montant des amendes est jugé peu dissuasif et les pénalités en cas de récidive sont, à notre avis, insuffisantes. Une étude comparative avec des situations similaires en Suisse et en France confirme cette observation.

c) Fixation du montant des amendes pour les dépassements du L_{Amax}

Il nous semblerait opportun de fixer le montant de l'amende en fonction de l'écart de bruit mesuré (bruit mesuré moins bruit admissible) et du nombre d'occurrences de ces dépassements de jour comme de nuit. Nous attirons l'attention sur la nécessité de définir une procédure stricte de relevé des infractions à partir des réseaux de sonomètres. Le plus grand écart entre le bruit mesuré et le bruit admissible localement nous semble être un bon indicateur permettant, avec le nombre de récidives sur la période concernée, l'établissement du montant de l'amende. Par ailleurs, il conviendrait de permettre la prise en compte, selon les modalités à définir, de sonomètres mobiles destinés à compléter, le cas échéant, la couverture forcément incomplète du réseau de sonomètres fixes.

Sur base de l'impact du nombre de dépassements nocturnes sur le sommeil des riverains, l'ACNAW recommande d'adopter un tarif progressif pénalisant plus fortement les récidives constatées sur une même période d'observation. Ces prescriptions devraient également s'appliquer aux essais moteurs.

3) Identification des contrevenants

Nous attirons l'attention sur la nécessité de définir une procédure fiable d'identification des contrevenants. Celle-ci devrait s'articuler sur le recoupement des diverses informations disponibles (mesures sonométriques fixes ou mobiles, plans de vol, traces radar, etc.).

La mise en œuvre de sanctions sur base de mesures sonométriques ne semble pas s'être généralisée en Europe car elle se heurte à des difficultés pratiques et à un cadre juridique en partie déficient (sources d'information exploitables pour l'établissement d'un procès-verbal, validité des mesures en cas de contentieux, acceptation des méthodes de mesure et, en particulier, des directives européennes en la matière, possibilité de sources de bruit secondaires, etc.). Il importerait donc de baliser plus strictement les procédures, tant sur le plan technique que le plan juridique.

4) Principe d'équité

Il importerait que le principe d'équité soit rencontré dans toutes les dispositions du projet d'arrêté. En particulier, la disposition tolérant un plus grand nombre de dépassements pour les opérateurs assurant le plus grand nombre de mouvements n'est pas, à notre avis, admissible.

5) Exceptions

Il nous apparaît que certaines situations non visées par les dispositions répressives mériteraient d'être éliminées car elles sont de nature à être systématiquement invoquées en cas de non-respect des limites autorisées. Il s'agit plus particulièrement des décollages et atterrissages s'effectuant avec un retard par rapport à l'horaire initialement prévu pour autant que celui-ci ne soit pas imputable aux compagnies aériennes ainsi que les décollages et atterrissages s'effectuant de manière inhabituelle pour des raisons de sécurité. Il devrait appartenir aux autorités chargées de l'instruction des dossiers des contrevenants d'apprécier, le cas échéant, la pertinence des raisons invoquées pour justifier le dépassement des limites admissibles.

6) Gestion des données relatives aux infractions

L'ACNAW recommande que la liste et les circonstances des infractions constatées soient également adressées, pour information, à l'Autorité indépendante par le fonctionnaire chargé de la surveillance (article 2, § 3). Enfin, l'article 7 devrait mentionner les données statistiques relatives au suivi des infractions constatées.

7) Éléments de procédure

- a) L'article 1^{er} du projet d'arrêté du Gouvernement wallon désigne les fonctionnaires chargés de la constatation des infractions. Il semble que ce choix n'offre pas des garanties d'indépendance suffisantes dans la mesure où c'est aux mêmes fonctionnaires qu'il appartient notamment d'autoriser ou non les mouvements d'aéronefs en dehors des heures d'ouvertures de l'aéroport.
- b) Le projet d'arrêté confère au Directeur général de la Direction générale des Transports du MET le pouvoir de décider d'infliger une sanction en cas d'infraction, mais ne lui impose pas de le faire.
Il s'agit sans doute d'une expression du pouvoir d'appréciation dont jouit en principe toute autorité administrative en dehors des cas où sa compétence est liée. Il reste que le projet d'arrêté du Gouvernement wallon ne contient aucune disposition permettant de pallier l'éventuelle inertie du directeur général alors même que le cas dont il serait saisi justifierait d'infliger une sanction.
- c) L'article 5 de l'avant-projet dispose en son § 1^{er}, alinéa 2 que « *Le Ministre est tenu de rendre sa décision dans un délai de 60 jours à dater de la réception du recours ou, le cas échéant, à dater de l'audition visée à l'article 4* ». Au vu des termes de cette disposition – « le Ministre est tenu » –, le délai de 60 jours paraît devoir être considéré comme un délai de rigueur. Toutefois, aucune conséquence ne s'attache au dépassement du délai : le silence du Ministre ne pourrait donc être interprété ni comme une décision implicite de rejet du recours ni comme une décision implicite d'accueil du recours.

8) Période d'observation

La mise en place d'une politique de "sanctions" nous semble devoir s'appuyer sur une période d'observation suffisamment représentative au cours de laquelle divers scénarii (constat des infractions et calcul de l'amende) pourraient être testés afin de permettre l'adoption de dispositions réalistes.

III. CONCLUSIONS

A la lumière de ce qui précède, l'Autorité indépendante estime que le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 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, devrait faire l'objet d'un nouvel examen.