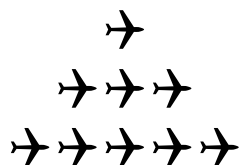


AVIS N° GW/2003/1

RENDU LE JEUDI 30 OCTOBRE 2003

**Demande d'avis sur le projet de décret du Gouvernement wallon
modifiant l'article 1^{er} bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la
lutte contre le bruit**



Lors de sa séance du 24 juillet 2003, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret modifiant l'article 1^{er} bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit.

L'Autorité a été saisie le 15 septembre 2003 d'une demande d'avis relative à cet avant-projet par le Ministre ayant l'Équipement et l'Exploitation des aéroports dans ses attributions.

L'Autorité a examiné le décret en projet tant sous l'angle technique que sous l'angle juridique. Les résultats de cet examen sont exposés ci-dessous.

I. Contexte

L'objectif du Gouvernement wallon en adoptant ce projet de décret est de prendre de nouvelles dispositions visant à se conformer à l'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 30 avril 2003 qui a annulé partiellement l'article 1^{er} bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit telle que modifiée par les décrets du 01 avril 1999, du 08 juin 2001 et du 25 octobre 2001 en ce qu'il envisageait une distinction entre les zones A et B du Plan d'Exposition au Bruit.

Le projet de décret définit les notions de « plan de développement à long terme » et de « plan de développement projeté à dix ans ». L'indicateur de bruit utilisé pour définir les zones de ces plans n'est plus le L_{dn} , mais le L_{den} , ce dernier étant adopté dans la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement.

Des dispositions spécifiques sont proposées pour les aéroports de Liège et Charleroi Bruxelles-Sud.

II. Avis de l'Autorité

1) Aspects techniques

L'ACNAW émet les remarques qui suivent.

a) Choix du L_{den}

Le L_{den} est, comme le L_{dn} , un indicateur de bruit dit « intégré », c'est-à-dire qu'il intègre la gêne sonore sur une période d'observation suffisamment longue que pour être jugée représentative (période annuelle). La période prise en compte pour l'émission du son est une année complète réelle tandis que pour les conditions météo, on considère une année moyenne.

Cette notion de période annuelle n'intervient pas dans la définition mentionnée au §2 du projet de décret, qu'il conviendrait donc de compléter (à l'image de ce qui est proposé dans l'annexe 1 de la directive européenne).

Le choix des indicateurs de bruit intégrés dans la planification acoustique est largement admis aujourd'hui. En particulier, l'indicateur L_{den} est adopté dans la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002. Ces éléments justifient donc son usage pour les aéroports situés en région wallonne.

L'ACNAW attire cependant l'attention du Gouvernement sur la nouveauté de cet indicateur et sur le manque de références permettant, notamment, de définir les limites de zones d'exposition au bruit. En effet, celles-ci ont été définies dans le P.E.B précédent par des valeurs de l'indicateur L_{dn} , elles-mêmes résultant d'études scientifiques relatives aux nuisances sonores aéroportuaires. La reconduction pure et simple des valeurs limites L_{dn} en valeurs limites L_{den} peut poser un problème de fond.

Si l'aéroport est principalement utilisé entre 23h00 et 7h00, ou entre 7h00 et 19h00, les valeurs des deux indicateurs ne sont pas fondamentalement différentes. Il en va de même lorsque le trafic aérien est réparti de manière uniforme sur une journée. Par contre, les vols entre 19h00 et 23h00 étant comptabilisés différemment dans les deux indices, des écarts significatifs pourraient apparaître si la répartition des vols affectait principalement cette tranche horaire. La situation pourrait se présenter à l'aéroport de Charleroi.

En conclusion : au vu de ces éléments, et en l'absence d'études scientifiques spécifiquement liées au L_{den} , l'ACNAW considère que la reconduction des limites en L_{dn} rencontrées dans la littérature est raisonnable. Elle signale néanmoins qu'une concentration anormalement élevée des vols dans la tranche horaire 19-23h pourrait infirmer cette conclusion.

b) Définition du « plan de développement à long terme » (P.D.L.T.) et du « P.E.B. projeté à dix ans »

L'ACNAW soutient la notion de P.D.L.T., comme élément de stabilité de la planification territoriale autour des aéroports. Non seulement, ce plan constitue un engagement à long terme du Gouvernement concernant les limites maximales que ne pourront dépasser les nuisances sonores liées aux activités de l'aéroport, mais il informe également clairement les riverains sur une possible évolution de leur situation, leur permettant ainsi de choisir en toute connaissance de cause entre achat et isolation. C'est enfin un message précis à l'attention des personnes qui désireraient s'établir dans une des zones du P.D.L.T.

Le P.E.B. projeté à dix ans est une notion intéressante, plus réaliste en terme de mesures d'accompagnement, et évolutive (révision triennale).

L'ACNAW suggère que soient clairement exposées les différences entre les deux types de plans, ainsi que les motivations du Gouvernement ayant mené à leur création, cela de manière à éviter dans l'esprit du lecteur une confusion qui ne peut être que préjudiciable.

L'ACNAW se demande en outre pourquoi les limites de zones sont différentes dans les deux plans de développement. Elle suggère d'adopter, par souci de conformité et (encore une fois) de lisibilité, des valeurs limites identiques dans les deux cas.

Le projet de décret ne spécifie pas les procédures d'évaluation des limites de zones. Comme il s'agit d'estimations à long terme, il conviendrait de préciser que celles-ci doivent s'obtenir par simulation, à l'aide d'un logiciel adéquat. Dans ces simulations, l'ACNAW attire l'attention sur l'importance des hypothèses de flottes décrites dans les scénarios des différents plans. Celles-ci ont en effet un impact significatif sur le tracé des zones. Les flottes devraient être donc être estimées avec soin et, par souci d'information, publiées avec le tracé des zones.

Dans le même ordre d'idée, il importerait de définir de manière plus précise les modalités de la révision triennale du P.E.B. L'ACNAW recommande que les hypothèses de compositions des flottes utilisées dans les simulations soient revues périodiquement, en fonction notamment d'analyses sur le terrain et de l'avis d'experts quant aux prévisions de l'évolution du trafic aérien à court terme. L'Autorité souhaite enfin être informée des conclusions de chaque révision triennale.

c) Valeurs limites des zones dans le P.D.L.T. et le « P.E.B. projeté à dix ans »

Les valeurs limites de $L_{dn}=66$ dB(A), 61dB(A) et 56 dB(A) sont clairement inspirées de l'article scientifique de Bradley (*Determining acceptable limits for aviation noise, Proceedings of Internoise 96, 2541-2546*). Cet article semble faire autorité aujourd'hui. Il dresse l'état de l'art concernant l'impact des nuisances sonores aéroportuaires, et n'a pas été fondamentalement contredit depuis sa parution en 1996.

La reconduction pure et simple de ces valeurs en L_{den} n'est plus discutée ici (cfr. point 1). L'ACNAW s'attache ci-dessous à analyser la pertinence du choix de ces valeurs en tant que limites de zones.

Différentes interprétations des conclusions de Bradley peuvent parfois prêter à confusion. Les limites de la gêne acoustique inévitablement variables d'un individu à l'autre, la difficulté de mettre sur pied et d'interpréter des études médicales à large échelle, les hypothèses d'isolation acoustique des habitations et les conversions entre indicateurs de bruit différents sont responsables d'une marge d'incertitude autour des valeurs seuils proposées dans l'article.

Bradley constate qu'en dessous de $L_{dn}=56$ dB(A), il n'y a pas de preuve significative d'effets négatifs liés aux bruits d'avions. A partir de $L_{dn}=61$ dB(A), tous les effets négatifs sont établis et augmentent avec le niveau de bruit. Une isolation acoustique supplémentaire est recommandée. Au-dessus de $L_{dn}=66$ dB(A), ces effets sont « très significatifs », selon l'auteur : le développement résidentiel devrait être stoppé.

D'un point de vue scientifique, une marge d'incertitude autour de ces valeurs serait justifiable. Néanmoins, d'un point de vue normatif et réglementaire, la marge d'incertitude est difficilement envisageable. Les limites de zone seront donc fixées sans ambiguïté, et le choix des valeurs proposées par Bradley est jugé acceptable.

Reste le problème de la valeur limite $L_{dn}=70$ dB(A), qui ne figure pas dans l'article de Bradley. Dans son avis rendu pour l'aéroport de Charleroi-Bruxelles-Sud (avis n° GW/2002/1 rendu le 24 juillet 2002), l'ACNAW a déjà alerté les pouvoirs publics sur le danger qu'il pouvait y avoir à laisser des personnes résider en zone A, où l'indicateur de bruit dépasse 70 dB(A) en L_{dn} . Cette position est notamment justifiée par les difficultés d'isoler valablement les pièces d'habitation dans cette zone et par l'augmentation des effets médicaux, notamment d'ordre cardiovasculaire.

Signalons également que, selon l'étude de Bradley, les atteintes auditives peuvent survenir dès $L_{dn}=72$ dB(A).

L'ACNAW considère donc qu'il doit exister **une zone jugée « non habitable »**, notion qui n'apparaît pas explicitement dans le projet de décret. La valeur limite en L_{dn} ou L_{den} correspondant à cette zone « non habitable » demanderait certainement une étude plus approfondie des aspects techniques et médicaux, mais également juridiques si l'on s'en réfère à l'arrêt de la Cour d'arbitrage (voir volet juridique - point a).

La définition de la zone « non habitable » devrait être en outre complétée par des impositions en matière de niveaux de crête L_{max} . En effet, les perturbations du sommeil et d'autres activités humaines telle la conversation sont liées à l'apparition d'événements sonores d'intensité élevée plutôt qu'à un niveau de bruit intégré dans le temps. L'association de critères en L_{max} pourrait d'ailleurs s'étendre aux autres zones jugées habitables, ceci en relation avec les mesures d'accompagnement préconisées dans ces zones.

L'ACNAW attire enfin l'attention du Gouvernement sur le danger qu'il y a d'autoriser le repeuplement de zones jugées antérieurement inhabitables. Aux arguments liés à la santé des populations riveraines viennent se greffer des raisons juridiques, la responsabilité de la Région wallonne se trouvant engagée (voir volet juridique - point c).

d) Hypothèses de flottes menant à la définition des scénarios « à long terme » et « à dix ans »

L'ACNAW attire particulièrement l'attention sur l'importance des hypothèses retenues en terme de composition de flotte, de nombre de mouvements et de répartition de ces mouvements, en particulier dans les tranches "soirée" et "nuit". Ces trois éléments ont un impact appréciable sur le quota de bruit global de l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud lequel est strictement contingenté.

L'examen des hypothèses de flottes retenues pour les PEB 2013 et 2020 de l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud révèle que celles-ci dépassent les quotas de bruit globaux tels qu'actuellement fixés par le Gouvernement wallon.

Ce constat est fait en ne tenant compte que des mouvements effectués entre 06 et 07h00.

e) Description des instruments de mesures et des procédures de mesures, réseaux de sonomètres

La description des mesures acoustiques à l'Art. 1^{er} bis, §4 mériterait d'être précisée. Elle devrait faire l'objet d'un paragraphe lui étant uniquement dédié.

En introduction à ce nouveau paragraphe, l'ACNAW recommande de mentionner tout d'abord la finalité de ces mesures, à savoir :

- la surveillance de l'évolution du P.E.B., à partir de mesures réalisées par des sonomètres fixes et mobiles ;
- les conditions d'appartenance à une zone du P.E.B. (principe d'égalité), telles que motivées au point 10°.

Il importerait ensuite de définir ce que l'on entend par « chaîne de mesures sonométriques », et de bien marquer la différence avec le « réseau de sonomètres ». Ce réseau n'est pas mentionné dans le projet de décret. L'ACNAW suggère d'en acter la nécessité, ainsi que de préciser les modalités devant conduire à un positionnement efficace des sonomètres fixes. L'ACNAW suggère en outre d'acter la présence de sonomètres mobiles dans le réseau.

Toujours dans cette description des mesures acoustiques, la période permettant l'évaluation du L_{den} pose encore un problème d'interprétation. En effet, le point 4° mentionne une période de 14 jours consécutifs. Dès lors, que signifie au point 8° le dépassement « au moins quatre fois » ? Au moins quatre mesures de 14 jours ?

De même, au point 7°, la définition et la nécessité du « calcul intégrant l'anticipation des mouvements présumés d'avions » n'apparaissent pas clairement.

Les considérations précédentes sont importantes, car la description des mesures acoustiques doit être, à notre sens, suffisamment claire et précise pour éviter autant que possible le risque de contestation lors d'une application du principe d'appartenance à une zone. La couverture du réseau de sonomètres fixes est forcément incomplète, mais les relevés qui y sont effectués sur de longues périodes conduisent à de bonnes évaluations du L_{den} . A l'opposé, un sonomètre mobile permet d'évaluer la gêne à l'endroit précis de l'habitation visée, mais il est impensable de l'immobiliser suffisamment longtemps pour atteindre des valeurs indiscutables du L_{den} . Une procédure intégrant les mesures fournies par les deux types de sonomètres devrait être envisagée.

f) Prise en compte des niveaux maxima L_{max}

Le projet de décret introduit la notion de « courbes de bruit exprimées en L_{max} », dans le but de délimiter de nouvelles zones où s'appliquent les mesures d'accompagnement (isolation ou rachat, degré d'isolation).

L'ACNAW considère qu'introduire un troisième réseau de courbes limites, constitué ici des courbes $L_{max} = 87\text{dB(A)}$ et $L_{max} = 93\text{dB(A)}$, ne fait qu'augmenter le degré de confusion du texte.

L'ACNAW suggère de revenir au système adopté dans le P.E.B. précédent, à savoir la fixation d'un niveau maximum dans les zones jugées « habitables » (niveau évalué au sol), tout dépassement conduisant à une procédure de sanction.

De plus, l'ACNAW recommande que les dépassements de ces valeurs L_{max} soient à tout le moins limités, en nombre et en intensité. L'Art. 1^{er} bis §7 va dans le sens de cette recommandation puisqu'aucun dépassement n'y est envisagé, au contraire du §6 qui devrait être modifié en conséquence.

Enfin, l'ACNAW considère que les niveaux maxima mentionnés au §7 devraient être fixés sur toute l'étendue de la zone, et pas seulement au droit des sonomètres fixes. A ce propos, les sonomètres mobiles peuvent être utilisés pour contrôler le respect de ces mesures en des endroits non couverts par le réseau de sonomètres fixes.

g) Mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement sont définies dans le projet de décret par rapport au P.E.B. projeté à dix ans.

L'ACNAW recommande que soit définie dans ce P.E.B. projeté à dix ans une zone jugée « non habitable », dans laquelle la seule mesure d'accompagnement soit le rachat :

- soit parce que la valeur de l'indicateur L_{den} y est égale ou supérieure à un seuil qui doit être spécifié : cfr. point 3 ci-avant ;
- soit parce que le niveau L_{max} peut y être excessif, ce qui empêche concrètement de garantir des crêtes de bruit ne dépassant pas 45 dB(A) dans les pièces de nuit et 55 dB(A) dans les pièces de jour ;
- soit parce que les deux conditions précédentes sont réunies.

Dans les zones « habitables », le Gouvernement devrait mettre tout en œuvre pour éviter les dépassements des niveaux L_{max} .

L'ACNAW attire cependant l'attention sur le caractère évolutif du P.E.B. projeté à dix ans. En effet, en cas d'extension de la zone « non habitable » après révision triennale, une maison qui aurait été isolée pourrait être déclarée « inhabitable ». Les travaux d'isolation auront ainsi été inutilement effectués.

Ce caractère évolutif se retrouve également dans les mesures d'isolation proposées par le projet de décret, à l'Art. 1^{er} bis §6.

Une manière d'atténuer les effets du caractère évolutif serait de déterminer le degré d'isolation à partir du P.D.L.T., et notamment des seuils de bruit fixés dans l'Art. 1^{er} bis §7.

2) Aspects juridiques

Sans préjudice des remarques formulées par le Conseil d'Etat sur l'avant-projet de décret, spécialement en ce qui concerne les questions relatives aux diverses habilitations que le texte en projet donne au Gouvernement, l'ACNAW formule les remarques suivantes.

a) Prise en compte de l'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 30 avril 2003

Le recours devant la Cour d'Arbitrage a abouti à l'annulation de deux propositions de l'article 1^{er} bis susmentionné qui visaient la définition de la zone B et le principe d'assimilation qui permettait qu'un immeuble soit réputé compris dans la zone B.

L'annulation est fondée sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinée avec l'article 22 de celle-ci.

La Cour a en effet estimé que la classification en zones A et B, en ce qu'elle était fondée sur une distinction entre une zone où l'indicateur L_{dn} est égal ou supérieur à 70 dB(A) et une zone où l'indicateur L_{dn} est supérieur à 65 dB(A), n'était pas raisonnablement justifiée, la situation des habitants de ces deux zones n'étant pas essentiellement différente quant au degré de nuisances sonores et qu'il existait par conséquent une discrimination entre eux.

Elle considère en outre que rien dans les différents rapports d'experts ne permettait de conclure que le respect de la vie privée n'était pas atteint de manière exorbitante lorsque l'on doit subir des nuisances sonores se situant entre 65 et 70 dB(A) dans la mesure où pour éviter l'exposition de leur santé, les riverains situés en zone B devraient vivre dans leurs habitations portes et fenêtres fermées.

En prévoyant une identité de régime d'indemnisation en zones A' et B', on peut supposer que le législateur décretaal a entendu répondre à la décision de la Cour d'Arbitrage. Mais on peut s'interroger dès lors sur la nécessité de maintenir une telle distinction puisque les deux zones seront soumises à un même régime, qui plus est sur base du seuil de 70 dB(A) pourtant critiqué par la Cour.

En tout état de cause, il convient d'éviter l'introduction subséquente d'une différenciation entre ces zones, et partant, une possible violation de l'autorité de chose jugée attachée à l'arrêt du 30 avril 2003, ce que ne manquerait pas de sanctionner le Conseil d'Etat.

En outre, en instaurant le libre choix entre rachat et insonorisation en zones A' et B', le Gouvernement ne répond pas adéquatement aux critiques de la Cour car il fait fi de sa conclusion selon laquelle au-delà de 65 dB(A), l'insonorisation ne protégera efficacement la santé des riverains qu'à la condition qu'ils vivent cloîtrés chez eux.

Il nous semble par conséquent qu'en ce qui concerne les zones A' et B', seule la mesure de rachat peut trouver grâce aux yeux de la Cour d'Arbitrage.

b) Ambiguïté entre PEB et PDLT

La philosophie qui semble se dégager du décret en projet est que les seules incidences du PDLT sur les riverains concerneront l'existence de mesures préventives (mesures urbanistiques) d'une part, et le bénéfice indirect des seuils de bruit imposés aux aéronefs d'autre part.

Par contre, les mesures d'accompagnement paraissent réservées à l'application du PEB.

Toutefois, le texte de l'avant-projet ne traduit pas cette idée dès lors que le paragraphe 4 de l'article 1^{er} bis qui reprend la liste des mesures qui peuvent être prises par le Gouvernement wallon renvoie tant au PDLT qu'au PEB.

Nous croyons que le décret devrait clairement distinguer les mesures d'accompagnement des mesures urbanistiques ainsi que les zones auxquelles elles s'appliquent (zones A', B', C' D' pour les premières; zones A, B, C, D pour les secondes).

Le maintien du texte original ne permettrait pas de justifier l'instauration de deux plans.

c) Responsabilité de la Région wallonne

On considère ici que se pose le risque d'une mise en cause de la responsabilité du Gouvernement ou de la Région pour avoir laissé vivre des riverains dans un environnement et des logements considérés comme dangereux pour leur santé.

A cet égard, on rappellera que l'article 23 de la Constitution consacre le droit à un environnement sain et fait peser sur les pouvoirs publics l'obligation d'assurer l'effectivité de ce droit et de veiller à ce que les logements respectent des critères minimaux de salubrité et que leur occupation ne puisse mettre en péril la santé ou la sécurité de leurs habitants.

La Cour d'Arbitrage quant à elle se réfère à l'article 22 de la Constitution garantissant le droit au respect de la vie privée et familiale des individus, expression de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme sur lequel la Cour européenne des droits de l'homme fonde sa jurisprudence en matière de nuisances sonores aéroportuaires (voir arrêt Hatton du 02 octobre 2001).

Les juridictions belges vont dans le même sens : par un arrêt du 09 février 2001, le Tribunal de première instance de Liège a conclu à la responsabilité pour faute de la Région wallonne et à la violation de la CEDH eu égard au fait que la Région n'aurait pas suffisamment veillé à la protection de ses habitants contre le bruit des avions.

Cette question de responsabilité pourrait se poser plus particulièrement en relation avec les deux points suivants :

- les mesures d'insonorisation ont été introduites à côté de l'option du rachat en zone A', alors que le devoir de précaution et la responsabilité de la Région wallonne commanderaient que seule la mesure de rachat soit non seulement prévue, mais imposée aux riverains;
- le Gouvernement a clairement exprimé la volonté de repeupler certaines zones qui ont été considérées comme inhabitables ou pourraient l'être à l'avenir.

d) Possibilité de discrimination dans le temps

Le Gouvernement affirme implicitement dans sa note qu'une mesure d'insonorisation ne saurait être envisagée dans le cas des habitations soumises à un niveau sonore supérieur à 70 dB(A) puisqu'il décrète non affectée à l'habitat la Zone au sein de laquelle il est d'ores et déjà acquis que les habitations sont soumises au niveau sonore précité. Ainsi, la note au Gouvernement envisage la création d'une zone dénommée "Zone A1" dans laquelle seule la mesure radicale du rachat pourra être adoptée.

Telle que décrite dans la note au Gouvernement, la zone A1 n'est pas destinée à voir son périmètre modifié en fonction du développement futur de l'aéroport, alors pourtant que ce développement aura pour conséquence que de plus en plus de riverains situés en zone A' seront soumis à ce degré de nuisances. Par conséquent, à terme, des riverains subissant les mêmes nuisances que ceux situés en A1 auront un régime différent.

e) Recommandations de l'OMS

Par ailleurs, le Gouvernement a indiqué avoir fixé les objectifs en matière d'insonorisation en fonction des recommandations de l'OMS, qui indiquent que devraient être évitées des émissions de bruit qui provoqueraient, dans les chambres à coucher, des niveaux supérieurs à 45 dB(A) L_{max} .

On remarquera cependant que le Gouvernement reconnaît explicitement ne pas pouvoir toujours atteindre ces objectifs et se limite par conséquent, dans certains cas, à promettre un certain niveau d'affaiblissement du bruit sans garantir pour autant que les limites fixées par l'OMS ne seront pas dépassées. Or, dans son arrêt du 10 juin 2003, la Cour d'appel de Bruxelles a déclaré que les normes de l'OMS devaient être respectées [Bruxelles (réf), 10 juin 2003, A.R., n° 2003/KR/44 (inédit)] .

III. Conclusions

1. L'ACNAW tient à souligner l'impression de complexité que lui a laissé la lecture du projet de décret. L'Autorité suggère que l'organisation de ce document soit révisée, de manière à le rendre plus lisible.
2. Des dispositions introductives, ou à tout le moins l'exposé des motifs et les commentaires des articles, devraient contenir, outre la définition des plans de développement et les motivations ayant conduit à leur création, la définition des indicateurs de bruit. L'ACNAW recommande qu'un soin tout particulier soit accordé à la formulation mathématique de ces indicateurs.
3. Quant au fond, l'Autorité estime qu'il est impératif de revoir l'ensemble des mécanismes mis en place par le texte en projet à la lumière des éléments développés ci-dessus.