



Avis n° GW/2018/01 approuvé le 25 août 2018

Avant-projet d'arrêté 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



ACNAW
CAP NORD
BOULEVARD DU NORD 8
5000 NAMUR

<http://www.acnaw.be>

25 août 2018

Introduction

1. Dans son rapport annuel de 2007, l'Autorité avait constaté que la mise en oeuvre d'un système efficace de sanctions n'avait toujours pas progressé alors qu'au cours de l'année, elle avait à nouveau attiré l'attention du ministre qui a la gestion aéroportuaire dans ses attributions sur la nécessité de finaliser rapidement ce dossier.

L'Autorité avait en outre relevé qu'elle était toujours en attente du rapport de qualité et de conformité des sonomètres et déplorait que l'absence de certification empêchait l'officialisation des réseaux de sonomètres.

Elle précisait que la validation des réseaux de sonomètres était un élément crucial de la politique de sanctions dont l'Autorité souhaitait voir la mise en place. L'Autorité avait rappelé sa position dans deux courriers adressés au ministre en date du 12 avril 2007 et du 21 septembre 2007.

2. Dans l'arrêt prononcé le 2 juin 2017, la Cour d'appel de Bruxelles considère que si le respect de l'équilibre entre les intérêts économiques et les droits des riverains est atteint ou l'est potentiellement par la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement prévues par l'article 1^{er} bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit et par le respect des normes de bruit qu'elle édicte, la Région wallonne a cependant violé l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (et l'article 22 de la Constitution) dans la mesure où, notamment, aucun contrôle effectif ni sanction en cas de non-respect des normes de bruit n'ont été mis en place pour assurer une protection effective des droits fondamentaux des riverains et que ce manquement constitue une faute au sens de l'article 1382 du Code civil.

La Cour d'appel ordonne dès lors à la Région wallonne de prendre les mesures nécessaires pour faire assurer, dans les six mois de la signification de l'arrêt, le contrôle et la sanction du respect des normes de bruit à l'extérieur telles que fixées à l'article 1^{er} bis, §7 de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, et ce :

- en procédant à l'officialisation du réseau des sonomètres, comme recommandé par l'Autorité, en page 11 de son rapport d'activités de 2007 ;
 - en cas d'infraction, en assurant le respect de la procédure administrative définie par 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.
3. Par lettre du 11 juillet 2018, Monsieur Jean-Luc CRUCKE, ministre qui a la gestion aéroportuaire dans ses attributions, relate qu'un avant-projet d'arrêté 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 a été approuvé en première lecture le 5 juillet par le Gouvernement wallon.

À la requête du Gouvernement wallon, le ministre demande à l'Autorité de rendre pour le 3 septembre 2018 un avis sur cet avant-projet.

Analyse de l'avant-projet d'arrêté

Ce chapitre est consacré à l'analyse de l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté 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.

2.1 Introduction

Dans son avis n°GW/2009/1 du 27 avril 2009, l'Autorité considérait que la mise en œuvre effective de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2004 est un élément important de régulation des nuisances sonores aéroportuaires.

Aux termes de l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 relatif aux mesures des seuils de bruit maximum à ne pas dépasser par les aéronefs qui utilisent les aéroports relevant de la Région wallonne, la qualité et la conformité des stations fixes et mobiles de mesure de bruit sont certifiées par le directeur général de la Direction générale des Transports du Ministère wallon de l'Équipement et des Transports ou son délégué.

Aux termes de l'article 3, alinéa 3, de cet arrêté, le nombre et la localisation de ces stations sont arrêtés par le ministre qui a la gestion aéroportuaire dans ses attributions.

Seize sonomètres ont été installés par la SOWAER autour de l'aéroport de Liège-Bierset et autour de celui de Charleroi-Bruxelles Sud.

La constatation et la poursuite des infractions aux dispositions relatives aux valeurs maximales de bruit, engendrées au sol, à ne pas dépasser, organisées par l'arrêté précité du 29 janvier 2004 dépend de l'exécution de ces deux dispositions.

Dans la note au Gouvernement wallon, le ministre s'engage à exécuter « prochainement » l'alinéa 3 de l'article 3, de l'arrêté du 27 février 2003 comme le lui impose l'arrêt précité de la Cour d'appel de Bruxelles.

L'Autorité rappelle l'obligation de certification des sonomètres par le directeur général de la Direction générale des Transports du Ministère wallon de l'Équipement et des Transports ou son délégué.

2.2 Modifications apportées à l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2004

2.2.1 Modification de l'article 1^{er}, 1^o et 2^o

Dès lors qu'il s'agit d'une conséquence, d'une part, des changements opérés au niveau de l'organisation de l'Administration de la Région wallonne, d'autre part, du projet du Gouvernement wallon de redéfinir les missions confiées à l'Administration dans le cadre de la mutation du régime juridique relatif à l'exploitation des aéroports, tel qu'il ressort de la note au Gouvernement selon laquelle « dans un avenir proche, il est envisagé d'intégrer la fonction de commandant et commandant adjoint de l'aéroport au sein des sociétés de gestion », l'Autorité prend acte des modifications à l'article précité.

2.2.2 Modification de l'article 1^{er}, par l'ajout d'un 4^o, de l'article 2, § 3, de l'article 3, §1^{er} et 2, de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et de l'article 7, troisième ligne

Alors que, actuellement, le système des amendes administratives mis en place prévoit qu'un membre de l'Administration inflige une amende au contrevenant et que le recours contre cette décision est traité par le ministre, la note au Gouvernement wallon entend substituer au ministre un membre de l'Administration au motif qu'en raison de la responsabilité qui lui incombe, il n'est pas indiqué que le ministre, qui a la responsabilité de l'organisation des aéroports, et peut, ainsi, être appelé à mener des négociations commerciales avec des opérateurs aériens ou avec des actionnaires, soit l'instance de recours compétente pour prononcer une amende administrative.

Il suit de cette option, que l'Autorité peut approuver, que les différents articles précités doivent être adaptés pour y correspondre.

2.2.3 Modification de l'article 6, par l'ajout d'un § 3

— L'avant-projet, reposant sur l'affirmation que, ni le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, ni 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, « ne prévoient de délai maximal pour infliger une sanction administrative pour une infraction constatée », propose d'insérer un paragraphe 3 aux termes duquel « aucune sanction administrative ne peut être infligée plus de trois cents jours après le procès-verbal de constat de l'infraction ».

Or, le décret précité comporte un article 6, § 6, aux termes duquel « la décision administrative par laquelle la sanction administrative est infligée ne peut plus être prise un an après le fait constitutif d'une infraction visée au § 1^{er} du présent article ».

Dès lors, l'avant-projet ne peut, par le biais d'un arrêté, modifier tant le point de départ du délai de prescription que le délai de prescription, prévus par une disposition dudit décret.

Par ailleurs, prendre comme point de départ du délai de prescription le procès-verbal de constat de l'infraction paraît aléatoire dès lors que, s'il est exact que l'article 2, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2004 prévoit que le fonctionnaire chargé de la surveillance communique au contrevenant dans les quinze jours de la constatation de l'infraction le procès-verbal, ce délai, comme le précise la note au Gouvernement, n'est qu'un délai d'ordre, dont le dépassement n'entraîne aucune conséquence juridique.

- Dès lors que la note au Gouvernement se réfère, pour déterminer le point de départ du délai de prescription, à l'article D.163 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement du 27 mai 2004, l'Autorité suggère que l'articulation dudit Code avec les autres dispositions réglementaires, dont l'objet est de limiter les nuisances sonores causées aux riverains des aéroports précités par les aéronefs, soit précisée.

En effet, l'article 11 de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit dispose que commet une infraction de troisième catégorie au sens de la partie VIII de la partie décrétable du Livre I^{er} du Code de l'Environnement :

- 1° celui qui crée directement ou indirectement ou laisse perdurer une nuisance sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement ;
- 2° celui qui enfreint les dispositions d'arrêtés pris en exécution de la présente loi.

La partie VIII de la partie décrétable du Livre I^{er} du Code de l'Environnement, intitulée « Recherche, constatation, poursuite, répression et mesures de réparation des infractions en matière d'environnement », comporte sous le titre I intitulé « Dispositions générales », un article D138 en vertu duquel la présente partie comporte les dispositions de surveillance, de contrainte et de sanctions nécessaires à l'application des lois et décrets suivants, ainsi que de leurs arrêtés d'exécution : « 4° la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit ».

Le titre III, intitulé « Dispositions pénales », le titre V, intitulé « Extinction éventuelle de l'action publique moyennant une transaction », et le titre VI, intitulé « Amendes administratives », comportent des dispositions qui s'écartent de celles contenues dans le décret du 23 juin 1994 et dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2004.

L'Autorité considère qu'il serait utile d'explicitier l'articulation de ces dispositions par rapport à celles du Code de l'Environnement.

2.2.4 *Modification de l'article 8, § 2, 1°, premier tiret et du début du deuxième tiret*

- L'avant-projet propose de supprimer le premier tiret du § 2, 1°, dès lors que des règles relatives au nombre de dépassements admissibles et à leur répartition entre les différents exploitants techniques opérant sur les aéroports ont été insérées à l'article 6, § 3, alinéas 2, 3 et 4, du décret du 23 juin 1994 par un décret du 2 février 2006 et que les règles contenues dans l'arrêté du 29 janvier 2004 comportent des « contradictions » par rapport à celles qui ont été insérées par le décret du 2 février 2006.
- Suite à la proposition de suppression du premier tiret du § 2, 1°, l'avant-projet suggère d'introduire le début du deuxième tiret comme suit : « pour tout dépassement au-delà de ceux prévus à l'article 6, § 3, alinéa 2 et 3 du décret du 23 juin 1994 ».

Dès lors que, suivant la note au Gouvernement, les modifications proposées constituent un « toilettage », l'Autorité les approuve.

Cependant, l'Autorité rappelle au Gouvernement que, dans son avis rendu d'initiative le 17 janvier 2006, elle avait estimé qu' « en organisant la répartition des dépassements autorisés », « il était difficile de maintenir que ces dépassements constituent des infractions ».

L'Autorité relève que le § 3 de l'article 6 du décret du 23 juin 1994 qui détermine à quelles conditions un procès-verbal d'infraction est dressé par le fonctionnaire compétent lorsqu'un aéronef dépasse les valeurs maximales de bruit engendrées au sol, et à quelles conditions ce fonctionnaire adresse au contrevenant un avertissement, est susceptible de diverses interprétations.

Un procès-verbal est-il dressé :

- en cas de dépassement des valeurs maximales de bruit engendrées au sol inférieures à 3 dBA dès le premier dépassement *ou* lorsque le nombre de dépassements excède 5% du nombre total des mouvements journaliers moyens enregistrés sur l'aéroport au cours des 12 derniers mois précédant l'infraction, avec un maximum de 10 dépassements de 3 dBA au plus, par période de 24 heures?
- à chaque dépassement de plus de 3 dBA des valeurs maximales de bruit engendrées au sol?

La question de savoir quelles sont les conditions requises pour qu'une infraction aux valeurs maximales de bruit engendrées au sol fasse l'objet d'un procès-verbal est d'autant plus importante que, aux termes de l'article 2, § 1^{er} et 2, de l'arrêté du 29 janvier 2004, les infractions visées à l'article 6, § 1^{er}, 1^o à 5^o du décret du 23 juin 1994, dont celle relative aux dépassements des valeurs maximales de bruit engendrées au sol « sont constatées par procès-verbaux » communiqués au contrevenant par le fonctionnaire chargé de la surveillance, qui peut ensuite infliger une amende administrative.

L'Autorité suggère dès lors au Gouvernement wallon de donner les éclaircissements nécessaires de manière à évaluer le degré d'effectivité du régime de sanctions mis en place par la Région wallonne.

2.2.5 *Modification de l'article 8, § 2, 1^o, troisième tiret*

L'avant-projet propose de remplacer les termes « des différents sonomètres » par « de minimum deux sonomètres ».

Il se fonde sur le rapport 2018/7271 XK/xk du 1^{er} juin 2018 du Cedia pour affirmer que la prise en compte de la mesure réalisée à partir de deux sonomètres permet de garantir la représentativité de la mesure d'attribution de l'émission sonore mesurée au passage d'un aéronef.

L'Autorité, comme exprimé dans l'avis GW/2009/1, considère que le recours à un minimum deux sonomètres pour constater une infraction constitue une régression par rapport à la situation antérieure pour les raisons suivantes :

- cette disposition introduit une tolérance additionnelle alors que le décret se singularise déjà par la notion de « dépassements admissibles de 3 dBA »;

- l’Autorité, au vu de ses rapports d’activité, constate que seule une minorité de mouvements d’aéronefs provoque un dépassement de L_{Amax} sur deux sonomètres, ce qui laisserait *de facto* une majorité de mouvements non sanctionnés lors d’un dépassement de L_{Amax} enregistré par un seul sonomètre ;
- comme précisé dans le rapport précité du Cedia à la page 2, l’expérience montre que les événements perturbateurs observés simultanément avec le passage d’aéronefs sont rares ;
- dans la plupart des cas, une analyse de la signature acoustique peut différencier un événement perturbateur du passage d’un aéronef ;
- la redondance telle que proposée implique que les dépassements mesurés par certains sonomètres et eux seuls ne seront jamais pris en compte. À titre d’exemple, un dépassement mesuré par le sonomètre F118, qui est le plus éloigné de la piste de EBCI lors d’un décollage en sens inversé, ne sera jamais corroboré par une mesure « redondante » puisqu’il n’existe aucune autre station plus lointaine. Il en est de même pour les sonomètres F114 (décollage en sens normal), F106 (atterrissage en sens normal) et F103 (atterrissage en sens inversé). La situation est similaire à EBLG pour les sonomètres Foo1 (décollage en sens inversé), Foo12 (décollage en sens normal), Foo15 (atterrissage en sens normal) et Foo3 (atterrissage en sens inversé). Ces sonomètres verraient donc leur utilité réduite.

En conséquence, s’il existe une incertitude relative à un dépassement de niveau de bruit mesuré par un sonomètre ou une impossibilité de différencier le passage d’un aéronef d’une source de bruit perturbatrice, l’Autorité propose de ne pas tenir compte de ces événements plutôt que de recourir à la notion de « redondance ». L’Autorité recommande que les dispositions prises dans le décret soient conservées et que les niveaux de bruit mesurés par chacun des sonomètres de manière individuelle soient pris en compte pour établir les dépassements éventuels des niveaux autorisés.

2.3 Modifications suggérées par l’Autorité

2.3.1 Modification des articles 4, 1^{re} ligne et 7, 2^e ligne

L’Autorité suggère de remplacer à la première ligne de l’article 4 le mot « Ministre » par « directeur général » et à la deuxième ligne de l’article 7 les mots « directeur général » par « inspecteur général » pour les mêmes motifs que ceux développés par l’avant-projet pour justifier la modification de l’article 1^{er}, par l’ajout d’un 4^o, de l’article 2, § 3, de l’article 3, §1^{er} et 3, de l’article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et de l’article 7, 3^e ligne.

C’est en effet d’une part, le directeur général et plus le ministre qui est l’instance d’appel, d’autre part, l’inspecteur général et plus le directeur général qui décidera éventuellement de ne pas donner suite au rapport du fonctionnaire chargé de la surveillance.

2.3.2 Modification de l’article 7, 1^{re} ligne

L’Autorité demande de commencer la première ligne de l’article 7 comme suit : « La copie de tout procès-verbal de constatation d’une infraction, ... ».

Elle réitère ainsi la demande formulée dans ses avis n°GW/2009/1 du 27 avril 2009 et du 25 octobre 2010, d'envoi systématique à l'Autorité d'une copie du procès-verbal constatant les infractions qui conduisent à un avertissement.

L'Autorité demande en outre d'ajouter à la première ligne de l'article 7, après les mots « aux infractions constatées », les mots « aux avertissements adressés aux contrevenants ».

Il est en effet important que l'Autorité bénéficie de toute l'information générée par l'application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2004 et relative au respect des normes en matière de bruit généré par les aéronefs conformément à une de ses missions qui implique qu'elle ait connaissance des manquements aux règles fixées pour la maîtrise des nuisances sonores aéroportuaires et des suites qui y sont réservées.

2.3.3 Observations à propos du point « 4. Conséquences de l'application de l'arrêté sanction »

La note au Gouvernement prévoit que, dans le cadre de la mise en place des sanctions, il convient de prendre en compte « une marge d'erreur technique » de « 2 dBA » sur les niveaux sonores mesurés. Cette marge d'incertitude résulte d'une analyse détaillée dans le rapport 2018/7277 - XK/xk du Cedia en date du 22 juin 2018. Les causes d'incertitude sur les résultats des mesures ainsi que les marges d'erreur associées sont résumées comme suit :

- l'appareillage de mesure : 1.5 dBA ;
- les conditions météorologiques lors des mesures : 0 dBA en excluant les mesures réalisées lors de conditions météorologiques susceptibles d'introduire des erreurs de mesures significatives (c'est-à-dire lors de périodes de précipitations et/ou lorsque la vitesse du vent est supérieure à 5 m/s) ;
- le niveau sonore résiduel (autre que la source de bruit mesurée) : 0 dBA en corrélant les mesures de L_{max} sur plusieurs sonomètres du réseau de mesures selon la note 2018-7271 - XK/xk du Cedia ;
- la position du microphone de mesures (effets de réflexions, effet de sol ...) : 0.5 dBA, vu l'implantation des différentes stations de mesures de Liège et de Charleroi.

Ainsi, l'avant-projet prévoit une marge d'incertitude technique de 2 dBA lors de l'interprétation des résultats des mesures.

L'Autorité rappelle à nouveau que le décret se singularise déjà par la notion de « dépassements admissibles de 3 dBA » sans qu'aucune précision ne soit apportée au sujet de la nécessité de cette marge.

L'Autorité rappelle également une recommandation figurant dans son rapport d'activités 2003 (page 29) et dans son avis n° GW/2009/1 rendu le 27 avril 2009. Cette recommandation fait état 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.

L'Autorité a déjà donné son avis au point 2.2.5 sur l'erreur induite par le niveau sonore résiduel (autre que la source de bruit mesurée).

En conséquence, l'Autorité admet qu'il existe bien une incertitude de 2 dBA sur la prise de mesure de niveaux de bruit, mais elle considère cependant que cette marge d'erreur technique de 2 dBA ne doit en aucun cas s'ajouter aux « dépassements admissibles de 3 dBA ». Cette marge de 3 dBA couvre à suffisance les erreurs techniques entachant les résultats des mesures de niveaux sonores. Dans le cas contraire, les « dépassements admissibles » atteindraient 5 dBA, ce qui serait contraire à la philosophie du décret relatif à la lutte contre le bruit généré par les aéronefs en Région wallonne.

De plus, l'Autorité remarque que cette marge d'erreur technique de 2 dBA, bien que détaillée dans la note au Gouvernement, ne figure pas dans l'avant-projet modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2004, ce qui crée l'insécurité juridique quant à la réunion des éléments constitutifs de l'infraction de dépassement des valeurs maximales de bruit engendrées au sol par un aéronef.

2.3.4 L_{Amax} et L_{max}

Pour respecter les conventions internationales de nomenclature, il convient d'exprimer le niveau L_{Amax} en dB plutôt que le niveau L_{max} en dBA.

3

Conclusions

- L'Autorité se réjouit des initiatives prises par le Gouvernement wallon en vue de rendre effective l'application des dispositions réglementaires visant à sanctionner les infractions qu'elles prévoient;
- L'Autorité considère qu'il n'y a pas lieu d'insérer un § 3 à l'article 6 dès lors que, tant le point de départ du délai de prescription que le délai de prescription sont réglés par l'article 6, § 6 du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (voir 2.2.3);
- L'Autorité suggère que l'articulation des dispositions contenues dans le décret du 23 juin 1994 et dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2004 avec celles du Code de l'Environnement (2.2.3) soit explicitée;
- L'Autorité suggère que des éclaircissements soient donnés de manière à évaluer le degré d'effectivité du régime de sanctions mis en place par la Région wallonne en explicitant les éléments constitutifs de l'infraction de dépassement des valeurs maximales de bruit (voir 2.2.4);
- L'Autorité recommande que les niveaux de bruit mesurés par chaque sonomètre de manière individuelle soient pris en compte pour établir les dépassements éventuels des niveaux de bruit autorisés (voir 2.2.5);
- L'Autorité préconise de ne pas tenir compte des événements pour lesquels il existe une incertitude relative aux niveaux de bruit mesurés plutôt que de recourir à la notion de redondance (voir 2.2.5);
- L'Autorité considère que la marge d'erreur technique de 2 dBA, qui ne figure pas dans l'avant-projet, est déjà incluse dans la tolérance additionnelle que le décret du 23 juin 1994 introduit par la notion de dépassement inférieur à 3 dBA (voir 2.2.3);
- L'Autorité relève que les termes « Ministre » et « directeur général » doivent être remplacés aux articles 4 et 7 de l'arrêté du 29 janvier 2004 par « directeur général » et « inspecteur général » (voir 2.3.1);
- L'Autorité demande que tout procès-verbal de constatation d'une infraction et les données statistiques relatives aux avertissements aux contrevenants lui soient transmis (voir 2.3.2).