# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 22 décembre 2010 (Belgique). RG 151/2010

* Date : 22-12-2010
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20101222-3
* Numéro de rôle : 151/2010

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet de la question préjudicielle et procédure
Par arrêt n° 199.465 du 13 janvier 2010 en cause de l'ASBL « Airline Operators Committee Brussels » et Luc Geens contre la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 janvier 2010, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :
« L'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain viole-t-il l'article 23 de la Constitution considéré isolément et lu en combinaison avec la liberté du commerce et de l'industrie, en ce qu'il habilite le gouvernement à définir des éléments tels que les normes de bruit ? ».
(...)
III. En droit
(...)
Quant à la recevabilité de l'intervention du Gouvernement wallon
B.1.1. L'ASBL « Airline Operators Committee Brussels » et Luc Geens font valoir que le mémoire du Gouvernement wallon est irrecevable, à défaut de preuve de la décision d'agir devant la Cour. La SA Brussels Airport Company et consorts se rallient à cet avis.
B.1.2. L'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose :
« Si le recours est introduit ou l'intervention est faite par une personne morale, cette partie produit, à la première demande, la preuve de la décision d'intenter ou de poursuivre le recours ou d'intervenir et, lorsque ses statuts doivent faire l'objet d'une publication aux annexes du Moniteur belge , une copie de cette publication ».
Cette disposition ne s'applique toutefois pas aux Gouvernements qui, en vertu des articles 77 et 85 de la loi spéciale précitée, se sont vu notifier par le greffier de la Cour toutes les décisions de renvoi et qui peuvent introduire un mémoire dans les 45 jours de la réception de cette notification, sans devoir justifier d'un intérêt.
Il est vrai que l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale précitée dispose que le Conseil des ministres, le Gouvernement de communauté ou de région ou le président d'une assemblée législative doivent joindre à la requête une « copie certifiée conforme de la délibération » mais cette disposition ne vaut que pour l'introduction d'un recours en annulation et non pour une intervention faite dans le cadre de l'introduction d'un recours ou dans une procédure préjudicielle.
B.1.3. L'exception est rejetée.
Quant à la question préjudicielle
B.2. La question préjudicielle concerne l'article 9 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain (ci-après : l'ordonnance du 17 juillet 1997), qui dispose :
« Le Gouvernement prend toutes mesures destinées à :
1° limiter les nuisances occasionnées par certaines sources par la définition de normes d'émission ou d'immission maximales;
2° établir, pour les sources de bruit, des seuils acceptables en fonction de leur provenance, de leur localisation urbanistique, de leurs caractéristiques acoustiques et de la nécessité de protéger plus particulièrement les occupants d'immeubles situés dans des zones déterminées;
3° réglementer l'utilisation d'appareils, dispositifs ou objets en fonction des circonstances où des bruits ou vibrations produits ou susceptibles d'être produits seraient particulièrement gênants;
4° favoriser, le cas échéant par l'octroi de subsides, le placement et l'utilisation d'appareils, de matériaux de construction ou de dispositifs destinés à réduire le bruit ou les vibrations, à les absorber ou à remédier à leurs inconvénients;
5° favoriser, le cas échéant par l'octroi de primes ou de subsides, l'acquisition et la formation à l'utilisation de sonomètres par les autorités communales ».
B.3. La question préjudicielle vise en premier lieu à interroger la Cour sur le point de savoir si la délégation contenue dans la disposition précitée est compatible avec l'article 23 de la Constitution.
L'article 23 de la Constitution dispose :
« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.
A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.
Ces droits comprennent notamment :
1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;
2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
3° le droit à un logement décent;
4° le droit à la protection d'un environnement sain;
5° le droit à l'épanouissement culturel et social ».
B.4. Cette disposition constitutionnelle n'interdit pas au législateur compétent d'accorder des délégations au Gouvernement pour autant que ces délégations portent sur l'adoption de mesures dont l'objet a été déterminé par le législateur.
B.5.1. L'exposé des motifs indique :
« Le projet d'ordonnance qui est proposé se présente comme une ordonnance-cadre couvrant l'ensemble de la problématique du bruit. Celle-ci fixe les principes généraux de lutte contre les nuisances sonores et habilite le Gouvernement à définir les valeurs limites d'émission et d'immission, les méthodes et les instruments de mesures.
Le choix de réserver les normes techniques à des arrêtés d'exécution se justifie par la nécessité de tenir compte à la fois de l'évolution technologique, des connaissances scientifiques et de l'expérience acquise sur le terrain et de l'impact économique de ces normes » (Doc. parl., Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1996-1997, n° A-151/1, p. 2).
L'ordonnance a pour objectif
« la maîtrise planifiée du bruit, [en vue d']améliorer la qualité de vie dans la Région [de Bruxelles-Capitale].
Il convient dès lors, d'une part, de mieux prendre en considération les types de bruit, leur durée et leurs caractéristiques. Il s'agit également, d'autre part, d'introduire une certaine flexibilité pour tenir compte de l'évolution de l'expérience internationale, de l'évolution des formulations en matière de réglementation et de l'évolution technique » (ibid., p. 3).
B.5.2. En vertu de son article 3, tel qu'il était formulé à l'origine, avant sa modification par l'ordonnance du 1er avril 2004, l'ordonnance du 17 juillet 1997 avait plus précisément pour objet :
« 1° la prévention contre les bruits et vibrations provenant de sources fixes ou mobiles;
2° l'établissement d'une protection acoustique des immeubles occupés et des espaces ouverts à usage privé ou collectif;
3° la protection des occupants des immeubles occupés contre les nuisances sonores.
En tenant compte des possibilités techniques et de l'évolution technologique et de l'impact économique de la mesure, le Gouvernement veillera par priorité :
1° à la réduction à la source des bruits et vibrations;
2° à la mise en place de protections acoustiques adéquates limitant l'émission des bruits et vibrations;
3° à l'isolation contre les bruits et vibrations des immeubles occupés à protéger, et à l'indemnisation des personnes lésées ».
B.5.3. A l'origine, l'article 2 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 définissait les notions de « source », d'« immeubles occupés », d'« Institut » et de « Conseil de l'environnement ». L'article 4 chargeait l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE) de réaliser un plan régional de lutte contre le bruit, comprenant un « cadastre du bruit » (actuellement défini dans l'article 4bis ), une « stratégie générale de lutte contre le bruit incluant également des mesures préventives » et une « évaluation des normes techniques ou réglementaires, des moyens financiers, des actions de sensibilisation et d'information de la population et des entreprises, nécessaires à la réalisation des objectifs du plan ». A l'issue d'une enquête publique associant les communes, l'IBGE soumet un projet de plan au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, lequel arrête le plan définitif (article 5). En vertu de l'article 6, alinéa 2 originaire (devenu aujourd'hui l'article 6, alinéa 4), les dispositions du plan sont impératives à l'égard des pouvoirs publics soumis au contrôle de la Région et indicatives pour les autres sujets de droit. L'article 7 règle l'évaluation et les modifications du plan. L'article 8 habilite les communes à édicter des règlements de bruit dans le respect des dispositions et objectifs du plan, et prévoit, à cet égard, une procédure d'enquête publique ainsi que la collaboration de l'IBGE.
La disposition en cause, qui est restée inchangée, fait partie du chapitre III, intitulé « Mesures préventives générales ». Ce même chapitre comprend également l'article 10, qui prévoit une procédure permettant, si un nombre significatif d'habitants d'un quartier en fait la demande, d'étudier les nuisances sonores dans le quartier et d'y remédier.
Par ailleurs, l'ordonnance du 17 juillet 1997 comporte des chapitres distincts contenant des dispositions relatives à la lutte contre le bruit sur la voie publique (articles 11-12) et contre les bruits de voisinage (articles 13-14), des dispositions en matière de contrôle des nuisances sonores (articles 15-20, dont les cinq premiers ont été abrogés par l'ordonnance du 25 mars 1999) et des dispositions finales (articles 21-23).
B.5.4. Dans le préambule de 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 (Moniteur belge , 11 août 1999), il est « notamment » fait référence à l'article 9, en cause, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, désigné comme étant le fondement juridique de cet arrêté.
L'article 1er de cet arrêté définit un certain nombre de notions et de zones liées à la mesure du bruit occasionné par le passage des avions. L'article 2 fixe, en dB(A), les valeurs que ne peuvent dépasser, dans trois zones, de jour et de nuit, les niveaux respectifs « Levt » et « Lsp avion », tels qu'ils sont définis dans l'article 1er.
Les articles 3 et 4 portent sur les appareils de mesure ainsi que sur les conditions d'utilisation de ces appareils.
L'article 5 contient un tableau, exprimé sous la même forme que le tableau figurant à l'article 2, reprenant des valeurs moins élevées, auxquelles les « valeurs limites » doivent être ramenées à l'issue d'une période d'adaptation fixée par le Gouvernement.
L'article 6, enfin, dispose que les normes définies à l'article 2 s'appliquent à partir du 1er janvier 2000.
B.6. Ainsi qu'il ressort du texte de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et de ses travaux préparatoires, le législateur ordonnanciel entendait fixer un cadre global de lutte contre le bruit, comportant un planning et, à côté de « mesures préventives générales » dont relève la disposition en cause, des dispositions ciblant davantage la lutte contre le bruit sur la voie publique et contre les bruits de voisinage ainsi que des dispositions en matière de contrôle des nuisances sonores.
B.7. Il découle de ce qui précède que le législateur ordonnanciel a suffisamment indiqué l'objet de la délégation.
Il ressort du reste des travaux préparatoires que le législateur ordonnanciel, lorsqu'il a créé le cadre général de la lutte contre le bruit, avait également en vue le bruit généré par le trafic aérien (Doc. parl., Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1996-1997, n° A-151/2, pp. 3-5, 7, 14, 19 et 21).
La délégation en cause n'est donc pas contraire à l'article 23 de la Constitution, considéré isolément.
B.8. Dans la présente affaire, il n'est pas nécessaire de déterminer si une norme de nature législative peut être contrôlée quant à sa compatibilité avec l'article 23 de la Constitution lu en combinaison avec la liberté du commerce et de l'industrie ou si cette liberté fait partie des droits économiques, sociaux et culturels garantis par cette disposition constitutionnelle.
En effet, il suffit de constater qu'en chargeant seulement le Gouvernement de prendre certaines mesures en matière de lutte contre les nuisances sonores, le législateur ordonnanciel bruxellois n'a pas entravé en soi la liberté de commerce et d'industrie et que la disposition en cause ne peut se comprendre comme une habilitation à méconnaître cette liberté.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
L'article 9 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain ne viole ni l'article 23 de la Constitution ni le principe de la liberté de commerce et d'industrie.
Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 22 décembre 2010.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.
Le président,
M. Bossuyt.