

Numéro du rôle : 4849
Arrêt n° 151/2010 du 22 décembre 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 9 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 1997 concernant la lutte contre le bruit en milieu urbain, posée par le Conseil d'Etat.

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 60*bis* 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 ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'ASBL « Airline Operators Committee Brussels » et Luc Geens, qui font élection de domicile à 1180 Bruxelles, drève des Renards 6/1;

- la SA « The Brussels Airport Company », dont le siège est établi à 1030 Bruxelles, boulevard Auguste Reyers 80, l'ASBL « Airline Cargo Association Belgium », dont le siège est établi à 1931 Brucargo-Zaventem, Gebouw 704, l'ASBL « Belgian Air Transport Association », dont le siège est établi à 1050 Bruxelles, avenue Louise 142, et l'ASBL « Board of Airline Representatives », dont le siège est établi à 1083 Bruxelles, rue Oscar Maeschalk 25;

- le Gouvernement wallon;

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

A l'audience publique du 28 septembre 2010 :

- ont comparu :

. Me M. Wouters, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'ASBL « Airline Operators Committee Brussels » et Luc Geens, et pour la SA « The Brussels Airport Company » et autres;

. Me C. Neiryck, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me F. Guerenne, avocat au barreau de Nivelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me F. Tulkens et Me J. Mosselmans, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'ASBL « Airline Operators Committee Brussels » et Luc Geens demandent devant le Conseil d'Etat, section du contentieux administratif, l'annulation 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) (ci-après : l'arrêté du 27 mai 1999).

Luc Geens est chef d'escale de la compagnie aérienne British Airways et est membre fondateur de l'ASBL « Airline Operators Committee Brussels ». Cette association a pour objet statutaire le développement de bonnes relations entre les compagnies aériennes, les autorités aéroportuaires, l'administration de l'aéronautique, les instances gouvernementales et d'autres entreprises concernées par l'industrie aéronautique, les entreprises d'assistance aéroportuaires, les entreprises de sécurité, les hôtels, etc. Les membres de l'association sont des chefs d'escale des compagnies aériennes qui opèrent sur les aéroports belges.

Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat déclarent que les normes acoustiques fixées par l'arrêté attaqué ont une incidence sur le fonctionnement de l'aéroport de Bruxelles-National, eu égard à l'emplacement de cet aéroport à proximité immédiate du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, partie défenderesse devant le Conseil d'Etat.

Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat font notamment valoir que 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) – dont l'article 9 constitue le fondement juridique de l'arrêté du 27 mai 1999 – est contraire à l'article 23 de la Constitution, à la liberté de commerce et au principe de légalité.

Faisant observer que depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 9 mars 2003 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989, la section du contentieux administratif n'est plus compétente pour contrôler l'ordonnance du 17 juillet 1997 au regard de l'article 23 de la Constitution, le Conseil d'Etat décide pour cette raison de poser la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. L'ASBL « Airline Operators Committee Brussels » et Luc Geens, parties requérantes devant le Conseil d'Etat, estiment qu'en raison du statut particulier du droit au travail et de la liberté de commerce et d'industrie dans la hiérarchie des normes, seul le législateur peut poser des limites à ce droit fondamental et à cette liberté. Il doit tout au moins déterminer les éléments essentiels de la matière.

Une délégation à l'organe exécutif ne peut être admise que si elle est définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été préalablement établis par le législateur lui-même.

Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat se réfèrent à l'arrêt n° 88/2004 du 19 mai 2004 dans lequel la Cour constitutionnelle admet qu'une délégation au pouvoir exécutif est exceptionnellement possible au moyen du procédé des « pouvoirs spéciaux », si quatre conditions cumulatives sont remplies à cet effet.

En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution, les parties requérantes devant le Conseil d'Etat soulignent que le législateur doit tendre vers une politique générale de l'emploi qui vise notamment un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible.

La délégation est d'autant moins licite si l'on permet de restreindre le droit fondamental au travail et la liberté de commerce par des règlements dont le respect est garanti par des dispositions pénales et des amendes administratives.

L'ensemble des mesures d'exécution prises pour lutter contre le bruit généré par le trafic aérien hypothèque, d'une part, l'emploi et donc le droit fondamental au travail et, d'autre part, la liberté de commerce des opérateurs aériens.

Le législateur ordonnancier bruxellois s'est limité à une délégation générale au Gouvernement pour prendre « toutes mesures », en ce compris le soin de définir les normes d'émission ou d'immission maximales pour limiter les nuisances occasionnées par certaines sources, établir, pour les sources de bruit, des seuils acceptables et réglementer l'utilisation d'appareils, de dispositifs ou d'objets en fonction des circonstances ou des bruits ou vibrations produits ou susceptibles d'être produits qui seraient particulièrement gênants.

Le législateur ne fixe pas lui-même les seuils maximaux et ne définit pas non plus la période d'adaptation, ni les seuils et les zones qui seront applicables dans cette première phase. Dans l'arrêté du 27 mai 1999, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a lui-même établi tous les éléments essentiels.

A.1.2. L'ASBL « Airline Operators Committee Brussels » et Luc Geens font observer que l'ordonnance du 1er avril 2004 de la Région de Bruxelles-Capitale définit un certain nombre d'éléments essentiels. Cette ordonnance fait référence à des normes étrangères qui existaient déjà en 1997. L'argument selon lequel, en 1997, le législateur ordonnancier bruxellois aurait été dans l'impossibilité technique d'arrêter les éléments essentiels ne résiste donc pas à l'examen. Par décret du 23 juin 1994, le législateur décrétole wallon a lui aussi édicté une réglementation, sans prévoir de délégation au Gouvernement wallon.

A.1.3. Selon les parties requérantes devant le Conseil d'Etat, l'article 23 de la Constitution contient également un principe d'égalité *sui generis*, parce qu'il garantit à tous les justiciables l'intervention d'une assemblée délibérante démocratiquement élue. L'article 23 de la Constitution est donc également violé parce que l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 prévoit une délégation trop étendue au Gouvernement, alors que les justiciables de toutes les régions bénéficient de la garantie précitée.

A.1.4. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat font observer que l'ordonnance du 17 juillet 1997 instaure, par son article 9, des infractions que le Procureur du Roi peut poursuivre. L'obligation pour le législateur ordonnancier d'intervenir lui-même s'impose d'autant plus que l'article 20 de la même ordonnance prévoit que le respect de l'arrêté du 27 mai 1999 est garanti par des dispositions pénales. Les contrevenants encourent une sanction administrative si le parquet classe l'affaire sans suite, et les amendes administratives sont plus élevées que les amendes pénales.

A.1.5. Pour être complet, l'ASBL « Airline Operators Committee Brussels » et Luc Geens font encore remarquer qu'en tout état de cause, les conditions d'une délégation dans le cadre des pouvoirs spéciaux n'étaient pas remplies. Il n'existe pas non plus de confirmation législative de l'arrêté du 27 mai 1999.

A.1.6. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat concluent que l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 viole l'article 23 de la Constitution dans la mesure où il habilite le Gouvernement à prendre « toutes mesures » de lutte contre les nuisances sonores, sans fixer lui-même les éléments essentiels de cette matière. Cette délégation est d'autant plus illicite que le législateur ordonnancier n'a pas défini lui-même les infractions.

A.2.1. La SA « The Brussels Airport Company », l'ASBL « Airline Cargo Association Belgium », l'ASBL « Belgian Air Transport Association » et le « Board of Airline Representatives » souhaitent intervenir dans la procédure devant la Cour.

La première partie intervenante, en tant qu'exploitant de l'aéroport de Bruxelles-National, et les autres parties intervenantes, en tant qu'utilisateurs de cet aéroport, déclarent avoir un intérêt personnel à leur intervention. L'arrêté du 27 mai 1999 a en effet une incidence négative tant pour l'exploitant que pour les utilisateurs de l'aéroport. Si la Cour répond de manière affirmative à la question préjudicielle, le Conseil d'Etat pourra annuler l'arrêté du 27 mai 1999 et les amendes qui avaient été imposées en vertu de cet arrêté pourront être supprimées.

Les parties intervenantes font valoir que les compagnies aériennes sont obligées de constituer des réserves comptables tant que les amendes risquent de se concrétiser. Si les amendes devaient être réellement perçues, cette situation conduirait à la faillite ou à la cessation des activités à Bruxelles-National. Selon les parties intervenantes, l'issue de la procédure devant la Cour les affecte dans l'exercice de leur profession et a une incidence directe sur leur objet social. L'arrêté du 27 mai 1999 entraîne une insécurité juridique. Le Gouvernement bruxellois déroge, par bienveillance, à son propre arrêté. La réputation de la SA « The Brussels Airport Company » est entachée et les compagnies aériennes vivent dans l'insécurité financière. Un départ, comme celui de la société « DHL », entraînerait à nouveau une perte importante en matière de transports et d'emplois.

A.2.2. Selon les parties intervenantes, deux questions peuvent être déduites de la question préjudicielle. Se pose tant la question de la licéité de la délégation que celle de savoir si le législateur ordonnancier a établi de manière suffisamment claire les infractions qui donnent lieu aux amendes.

A.2.3. Les parties intervenantes estiment que le législateur doit intervenir lui-même et qu'une délégation est d'autant moins licite que l'on restreint le droit au travail et la liberté de commerce et d'industrie par des dispositions réglementaires dont le non-respect est sanctionné par des dispositions pénales, complétées par des amendes administratives. Leur argumentation rejoint celle des parties requérantes devant le Conseil d'Etat.

A.2.4. Elles soulignent que le législateur doit tendre vers une politique générale de l'emploi qui vise notamment à garantir un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible. Le fait d'imposer des limitations à l'exploitation de l'aéroport a des conséquences tant économiques que sociales. Il s'agit ici d'éléments essentiels, qui sont garantis par la Constitution et qui n'auraient pas pu être délégués au Gouvernement.

Selon les parties intervenantes, le manque de clarté persistant et l'insécurité juridique concernant les normes acoustiques ainsi que l'incohérence politique concernant les vols de nuit agissent comme une épée de Damoclès suspendue au dessus de Bruxelles-National et des soixante mille emplois qui y sont liés. Les amendes incitent de nombreuses sociétés à envisager une délocalisation et les nouveaux investissements se font attendre.

A.3. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat font observer que les parties intervenantes représentent pratiquement l'ensemble du secteur qui est affecté par les normes acoustiques. Leur argumentation chiffrée concernant les conséquences sur l'exploitation de l'aéroport confirme également que le moyen, pris de la violation de la liberté de commerce et d'industrie, est recevable. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat soulignent elles aussi l'importance des chiffres en matière d'emploi ainsi que l'intérêt de faire valoir le droit au travail.

Le volume de l'emploi est manifestement affecté par le contentieux en matière de nuisances sonores parce que l'exécution qu'a donnée le Gouvernement à un cadre trop général ne convient pas et est trop stricte. Une telle réglementation doit être adoptée par le législateur et non par le Gouvernement.

A.4.1. Dans son mémoire, le Gouvernement wallon plaide la constitutionnalité de la disposition en cause.

Selon le Gouvernement wallon, il ne peut être déduit de l'article 23 de la Constitution que le législateur ne serait pas autorisé à déléguer. Il se réfère à cet égard aux arrêts de la Cour n° 103/2006 du 21 juin 2006, n° 147/2005 du 28 septembre 2005, n° 18/98 du 18 février 1998 et n° 29/2010 du 18 mars 2010.

A.4.2. Le Gouvernement wallon estime que la délégation prévue à l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 est suffisamment précise et suffisamment définie, compte tenu des articles 3, 4 et 9 de cette ordonnance. Le principe même de la fixation des normes d'émission et d'immission et des seuils figure dans l'ordonnance du 17 juillet 1997.

Il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance du 17 juillet 1997 que le choix de réserver les normes techniques à des arrêtés d'exécution répond à la nécessité de tenir compte à la fois de l'évolution technologique, des connaissances scientifiques, 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, A-151/1, p. 2). La délégation est également justifiée par l'objectif de l'ordonnance 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).

Le Gouvernement wallon renvoie à nouveau à la jurisprudence de la Cour (arrêt n° 189/2005 du 14 décembre 2005, B.10, n° 64/2008 du 17 avril 2008, n° 101/2008 du 10 juillet 2008, B.39 et n° 147/2005 du 28 septembre 2005, B.11.2) et en conclut que les délégations ne sont pas interdites – *a fortiori* dans des matières particulièrement techniques et complexes – pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures qui ont été prises par le législateur compétent. Pour le Gouvernement wallon, la délégation prévue par l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 n'est donc pas contraire à l'article 23 de la Constitution.

A.4.3. En outre, le Gouvernement wallon estime que la liberté de commerce et d'industrie n'est pas non plus limitée.

Il fait référence, à cet égard, à l'arrêt n° 29/96 du 15 mai 1996 (B.8.3) dans lequel la Cour a considéré que les limitations des niveaux de bruit en ce qui concerne les sources sonores émanant des chantiers portaient atteinte de façon disproportionnée à la liberté de commerce et d'industrie. Le législateur ordonnancier a tenu compte de cet arrêt, ce qui ressort également de l'avis du Conseil d'Etat lors de l'avant-projet d'ordonnance du 17 juillet 1997.

A.5.1. L'ASBL « Airline Operators Committee Brussels » et Luc Geens font valoir que le mémoire du Gouvernement wallon n'est pas recevable, faute de produire la décision d'agir en justice devant la Cour, prise par l'organe compétent.

Les parties intervenantes affirment elles aussi que le mémoire du Gouvernement wallon est irrecevable pour ce motif.

A.5.2. Selon les parties requérantes devant le Conseil d'Etat, le renvoi du Gouvernement wallon à l'arrêt n° 189/2005 relatif au décret de la Région wallonne du 29 avril 2004 n'est pas pertinent. Le législateur décréteur avait lui-même défini les éléments essentiels dans ce décret.

Elles estiment qu'il ressort surabondamment du mémoire des parties intervenantes que l'enjeu de la discussion concerne la liberté de commerce et d'industrie. Luc Geens souligne encore que l'enjeu porte également sur le droit au travail.

A.6.1. Le Gouvernement wallon déclare que les parties requérantes devant le Conseil d'Etat font à tort référence à l'arrêt n° 88/2004 du 19 mai 2004 de la Cour. En l'espèce, il ne s'agit pas d'une matière réservée.

Par renvoi à une autre jurisprudence de la Cour, le Gouvernement wallon conclut qu'il ne résulte nullement de l'article 23 de la Constitution que le législateur ne peut déléguer aucune compétence au pouvoir exécutif. La Cour considère que les délégations ne sont pas incompatibles avec cet article 23 si la loi prévoit elle-même une délégation suffisamment précise.

Selon le Gouvernement wallon, tel est le cas de l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, d'autant que cet article doit être combiné avec les articles 3 et 4 de cette ordonnance, qui déterminent l'objectif et la planification.

A.6.2. Le Gouvernement wallon réagit également à l'observation des parties requérantes devant le Conseil d'Etat, selon laquelle l'ordonnance du 1er avril 2004 de la Région de Bruxelles-Capitale contient un certain nombre de définitions essentielles qui existaient déjà en 1997. L'ordonnance du 1er avril 2004 transpose la directive 2002/49/CE qui est postérieure et qui n'impose en elle-même aucun seuil. Les indicateurs de bruit de la directive comme de l'ordonnance du 1er avril 2004 contiennent la définition d'indicateurs qui sont en effet connus depuis des années. Mais il existe d'autres indicateurs auxquels la directive ne fait pas référence, notamment la valeur « Ldn » du décret wallon du 29 avril 2004. C'est donc pour des raisons de flexibilité que le législateur ordonnancier bruxellois a voulu déléguer la matière au Gouvernement.

A.6.3. Dans la mesure où les parties intervenantes devant le Conseil d'Etat déduisent de la question préjudicielle une seconde question relative à l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, le Gouvernement wallon fait observer qu'elles avaient déjà soulevé cette question devant le Conseil d'Etat et que ce dernier a décidé de ne pas poser de question préjudicielle à ce sujet.

La Cour peut effectivement reformuler une question, mais elle ne peut statuer sur l'application aux faits de la cause de normes à propos desquelles elle n'a pas été interrogée.

Même si la Cour évoquait d'office la question, le Gouvernement wallon estime encore que l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 est exprimé en des termes suffisamment précis pour permettre aux intéressés de savoir, au moment où ils adoptent un comportement, si ce comportement est punissable ou non.

A.7.1. Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime qu'il ne peut être déduit de l'article 23 de la Constitution – peu importe qu'il contienne une matière réservée ou non – que le législateur ne peut attribuer aucune compétence au pouvoir exécutif. Il renvoie à cet égard aux arrêts de la Cour n° 18/98 du 18 février 1998, n° 14/99 du 10 février 1999, n° 43/2006 du 15 mars 2006 et n° 103/2006 du 21 juillet 2006.

Il est généralement admis qu'une délégation n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été préalablement établis par le législateur.

L'article 23 de la Constitution ne contient pas un principe strict de légalité et la Cour semble avoir peu d'objections à l'égard des délégations dans le cadre de cet article constitutionnel. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait à nouveau référence à la jurisprudence de la Cour, notamment à l'arrêt n° 189/2005 du 14 décembre 2005. Pour que des délégations soient compatibles avec l'article 23 de la Constitution, il suffit qu'une habilitation précise soit présente dans la loi.

A.7.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient qu'il existait effectivement une habilitation suffisamment précise en l'espèce.

L'article 3 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 définit l'objectif de cette ordonnance et établit une hiérarchie des modes de gestion du bruit : le Gouvernement doit d'abord s'orienter vers la prévention des nuisances sonores et, en ordre subsidiaire, vers des mesures de nature curative.

L'article 9 de l'ordonnance habilite le Gouvernement à ne prendre que des mesures précisément définies dans les matières déterminées par cet article. Le principe des normes maximales d'émission ou d'immission et les seuils admissibles sont fixés dans l'ordonnance même.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale cite - comme le Gouvernement wallon - les travaux préparatoires dans lesquels la délégation est justifiée et fait observer que la section de législation du Conseil d'Etat a elle aussi considéré dans son avis relatif à l'avant-projet concerné que la délégation contenue dans l'article 9 était admissible pour autant que les mesures d'exécution ne limitent pas de manière disproportionnée la liberté de commerce et d'industrie. De même, dans la présente affaire, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a déjà estimé, dans l'arrêt interlocutoire n° 158.548 du 9 mai 2006, que l'arrêt du 27 mai 1999 pris en exécution de l'ordonnance du 17 juillet 1997 ne porte pas atteinte à la liberté de commerce et d'industrie.

A.7.3. En ce qui concerne la liberté de commerce et d'industrie, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare que le législateur ordonnancier a expressément souhaité répondre à l'arrêt n° 29/96 du 15 mai 1996, dans lequel la Cour a estimé que l'ordonnance du 16 mai 1991 limitait excessivement cette liberté pour les nuisances sonores provoquées par les chantiers.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait référence à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat concernant l'avant-projet d'ordonnance du 17 juillet 1997 et en conclut que cette ordonnance est compatible avec la liberté de commerce et d'industrie.

A.8. L'ASBL « Airline Operators Committee Brussels » et Luc Geens rappellent que le contentieux relatif aux amendes qu'encourent les opérateurs aériens en cas de classement sans suite par le parquet concerne également une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est remarquable que les sanctions administratives soient nettement plus élevées que les sanctions pénales. A lui seul, cet élément justifie déjà que le législateur intervienne et ne s'en remette pas au Gouvernement.

Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat reproduisent également le contenu du décret de la Région wallonne du 29 avril 2004, dont il ressort manifestement que le législateur décrétoal a lui-même agi sans s'en tenir à un cadre vague.

Elles déclarent que la question n'est pas de savoir si la liberté de commerce et le droit au travail sont limités mais bien de savoir qui peut instaurer les éventuelles limitations. Le cadre général ne suffit pas, parce que le législateur n'a pas fixé les seuils maxima ou minima. Flexibilité ou non, il appartient au législateur lui-même de mettre en balance des libertés et droits fondamentaux, en tendant vers une politique générale de l'emploi qui vise notamment à garantir un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible.

Selon l'ASBL « Airline Operators Committee Brussels » et Luc Geens, la référence à l'arrêt précité n° 29/96 et à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas pertinent. On ne peut déduire du fait que les travaux préparatoires font référence à cet arrêt que l'ordonnance serait constitutionnelle pour ce seul motif. La section de législation a constaté que l'unique limitation instaurée par l'ordonnance porte sur l'interdiction du tapage nocturne entre 22 et 7 heures.

Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat, et particulièrement Luc Geens, soulignent encore une fois l'importance des chiffres relatifs à l'emploi et l'importance du droit au travail invoqué.

A.9.1. Les parties intervenantes répondent que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a raison de dire que la délégation n'est pas contraire au principe de la légalité pour autant que l'habilitation soit décrite de manière suffisamment précise. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale présente les choses comme si les éléments essentiels étaient également présents dans l'ordonnance litigieuse, mais rien n'est moins vrai : le législateur ordonnancier confie au Gouvernement le soin de prendre « toutes mesures » pour lutter contre les nuisances sonores, y compris le fait de limiter, d'établir et de régler des matières énumérées à l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997.

A.9.2. En ce qui concerne l'arrêt n° 189/2005, cité par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les parties intervenantes répondent que cet arrêt relatif au décret de la Région wallonne du 24 avril 2004 ne conforte pas la thèse du Gouvernement, bien au contraire. Ce décret illustre la manière détaillée dont la matière avait été réglée par le législateur décrétoal wallon et les éléments que doit au moins contenir une législation qui lutte contre les nuisances sonores et il est incorrect de prétendre que le législateur ordonnancier bruxellois de 1997 n'aurait pas encore pu avoir les connaissances techniques pour régler cette matière.

A.9.3. Les parties intervenantes répondent encore que c'est précisément parce que le législateur ordonnancier bruxellois n'a pas lui-même établi les normes que seul un examen de l'arrêt du 27 mai 1999 peut concrètement établir qu'il y a une limitation déraisonnable de leurs droits et libertés. Même si elles respectent toutes les autres normes internationales et les indications de Belgocontrol, ces parties contreviennent à cet arrêt et sont verbalisées.

Les directives de l'Organisation mondiale de la santé ont été promues au rang de normes sans intervention du Parlement, alors que cette Organisation part du principe que ses objectifs en matière de santé doivent être réalisés à long terme.

De plus, les normes ne s'appliquent qu'au transport aérien.

Les parties intervenantes attirent l'attention sur les effets négatifs de l'arrêt du 27 mai 1999 pour les compagnies aériennes et les personnes qu'elles emploient.

A.9.4. Selon les parties intervenantes, la délégation est d'autant moins licite que les infractions à la matière réglementée sont sanctionnées par des amendes pénales.

En vertu du principe de légalité renforcé des articles 12 et 14 de la Constitution, il appartient au législateur seul de déterminer les comportements répréhensibles. Cette violation peut être soulevée d'office. L'argument selon lequel l'article 23 de la Constitution est moins strict ne résiste pas à l'examen. L'article 23 de la Constitution exige d'autant plus une intervention du législateur lorsque les mesures envisagées peuvent être qualifiées de sanctions pénales.

Les parties intervenantes font encore observer que la Cour a estimé dans des arrêts récents que le législateur ne peut pas déléguer de manière illimitée et que le Gouvernement ne peut pas, à travers l'habilitation, combler l'imprécision des principes arrêtés par le législateur compétent lui-même ou affiner des options politiques insuffisantes (arrêt n° 147/2005 du 28 septembre 2005).

A.10.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale répond que les parties requérantes devant le Conseil d'Etat et les parties intervenantes tentent d'étendre l'objet de la question préjudicielle à la question de la compatibilité des amendes administratives avec le principe de légalité en matière pénale garanti par les articles 12 et 14 de la Constitution. Cette question n'est pas à l'ordre du jour et les parties ne peuvent modifier le contenu de la question préjudicielle. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale limite son argumentation à la question posée par le Conseil d'Etat.

A.10.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que dans l'ordonnance du 17 juillet 1997 sont exposés les principes généraux retenus et les choix politiques essentiels. Le Gouvernement s'est vu conférer uniquement la compétence d'exécuter ces choix politiques soigneusement définis, en concrétisant plus en détails ces normes et valeurs. La délégation est justifiée par la nature technique de la matière et par les évolutions scientifiques et internationales permanentes.

Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis, a déjà déclaré que la délégation était autorisée pour autant que les mesures d'exécution ne limitent pas de manière disproportionnée la liberté de commerce et d'industrie (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1996-1997, n° A-151/1, pp. 23-24). La juridiction *a quo* a entre-temps déjà estimé que l'arrêté d'exécution de la disposition en cause ne porte pas atteinte à cette liberté (Conseil d'Etat, 9 mai 2006, n° 158.548).

A.10.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale affirme que le fait que le législateur décréteil wallon ait lui-même fixé des normes techniques repose sur une appréciation en opportunité et que le choix du législateur ordonnancier bruxellois de déléguer effectivement cette compétence n'est pas pour autant inconstitutionnel.

A.10.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait à nouveau référence à l'arrêt n° 189/2005 précité de la Cour, à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat précité rendu lors de l'examen de l'avant-projet d'ordonnance du 17 juillet 1997, ainsi qu'à l'arrêt n° 158.548 du Conseil d'Etat précité et conclut que l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 est compatible avec l'article 23 de la Constitution, pris isolément et combiné avec la liberté de commerce et d'industrie.

- B -

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 4*bis*), 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 « L_{evt} » et « $L_{\text{sp avion}}$ », 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 ordonnancier 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 ordonnancier a suffisamment indiqué l'objet de la délégation.

Il ressort du reste des travaux préparatoires que le législateur ordonnancier, 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 ordonnancier 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,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt