

Numéro du rôle : 823
Arrêt n° 29/96 du 15 mai 1996

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 6 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 mai 1991 relative à la lutte contre le bruit dans les locaux de repos et de séjour à Bruxelles, posées par le tribunal correctionnel de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, G. De Baets et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet des questions préjudicielles

Par jugement du 16 février 1995 en cause de D. Costanza et autres contre J. Boton et autres, le tribunal de première instance de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 6 de l'ordonnance du 16 mai 1991 de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale relative à la lutte contre le bruit dans les locaux de repos et de séjour à Bruxelles, en ce qu'il érige en infraction l'immixtion [lire : immission] de toute source sonore dans les locaux de repos et de séjour, sans faire de distinction entre les bruits émanant de chantiers et les bruits émanant d'autres sources, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? »

2. « L'article 6 de ladite ordonnance du 16 mai 1991, en ce qu'il érige en infraction l'immixtion [lire : immission] de toute source sonore dans les locaux de repos et de séjour, en ce compris les bruits en provenance de chantiers, au point de rendre impraticable l'exercice de la profession d'entrepreneur sur le territoire bruxellois, viole-t-il les règles établies en vue de déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions et, plus spécialement, l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui dispose qu'en matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect notamment de la liberté de commerce et d'industrie ? »

II. Les faits et la procédure antérieure

J. Boton et son employeur, la s.a. Herpain Entreprise, cette dernière en qualité de civilement responsable du premier, sont poursuivis devant le tribunal de première instance de Bruxelles pour non-respect de diverses législations, parmi lesquelles l'ordonnance du 16 mai 1991 relative à la lutte contre le bruit dans les locaux de repos et de séjour à Bruxelles, dont l'article 6 est plus particulièrement visé.

Les parties poursuivies ayant soulevé la violation, par cet article 6, d'une part des articles 10 et 11 de la Constitution, d'autre part des règles répartitrices de compétences, le juge pose à la Cour les deux questions préjudicielles précitées.

III. La procédure devant la Cour

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 23 février 1995.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 13 mars 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 17 mars 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- J. Boton, demeurant à 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve, avenue des Hêtres 17, et la s.a. Herpain, dont le siège social est établi à 1180 Bruxelles, avenue des Statuaires 43, par lettre recommandée à la poste le 24 avril 1995;

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, rue Ducale 7/9, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 25 avril 1995;

- A. Meurant et E. Magnus, demeurant ensemble à 1050 Bruxelles, avenue Louise 87, boîte 7, par lettre recommandée à la poste le 26 avril 1995;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 27 avril 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 2 mai 1995.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 30 mai 1995;

- J. Boton et la s.a. Herpain, par lettre recommandée à la poste le 2 juin 1995.

Par ordonnances du 4 juillet 1995 et du 24 janvier 1996, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 23 février 1996 et 23 août 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 20 décembre 1995, la Cour a invité les parties à s'expliquer dans un mémoire complémentaire à introduire le 26 janvier 1996 au plus tard et - après notification par le greffier des mémoires introduits - dans un mémoire en réponse complémentaire à introduire le 16 février 1996 au plus tard, en ce qui concerne :

- le bien-fondé, sur le plan technique, de la thèse selon laquelle la réalisation de travaux de chantiers, au moyen de matériel ordinaire, impliquerait nécessairement des nuisances sonores supérieures à celles autorisées par l'article 6 de l'ordonnance du 16 mai 1991;

- la faisabilité technique et le coût de l'apposition, sur le matériel de chantier, de systèmes acoustiques ou de l'utilisation de matériel de substitution, et l'incidence de ces solutions sur le respect de l'article 6 précité.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 21 décembre 1995.

Par ordonnance du 23 janvier 1996, le président en exercice a prorogé de quinze jours chacun, les délais pour l'introduction d'un mémoire complémentaire et d'un mémoire en réponse complémentaire à la demande de E. Magnus et A. Meurant.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 24 janvier 1996.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- J. Boton et la s.a. Herpain, par lettre recommandée à la poste le 22 janvier 1996;
- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, par lettre recommandée à la poste le 8 février 1996;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 9 février 1996;
- E. Magnus et A. Meurant, par lettre recommandée à la poste le 12 février 1996.

Ces mémoires ont été notifiés par lettres recommandées à la poste le 13 février 1996.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a introduit un mémoire en réponse complémentaire, par lettre recommandée à la poste le 28 février 1996.

Par ordonnance du 26 mars 1996, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 18 avril 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 28 mars 1996.

A l'audience publique du 18 avril 1996 :

- ont comparu :
 - . Me P. Legros, avocat du barreau de Bruxelles, pour J. Boton et la s.a. Herpain;
 - . Me J. Bourtembourg, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
 - . Me J. Sambon, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
 - . Me F. Antioco, *loco* Me E. Matteredne, avocats du barreau de Bruxelles, pour A. Meurant et E. Magnus;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et L.P. Suetens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Le mémoire « en intervention » de J. Boton et de la s.a. Herpain

A.1.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution consiste en ce que l'article 6 de l'ordonnance du 16 mai 1991 traite de la même manière les exploitants de chantiers de construction et les autres destinataires de cette disposition, sans qu'il n'y ait de justification

objective et raisonnable à cette mesure, en tout cas sans que celle-ci n'apparaisse proportionnée à l'objectif poursuivi.

A.1.2. L'ordonnance doit être resituée dans le cadre plus général des mesures de nature à maîtriser la pollution sonore, spécialement en milieu urbain. La spécificité qui se marque au niveau des sources sonores a conduit les Communautés européennes à adopter des directives spécifiques aux chantiers.

Selon les développements de la proposition d'ordonnance, le double objectif qu'elle poursuivait était de « combler un vide juridique quant à l'immission des niveaux sonores et à l'évaluation du niveau de gêne des citoyens, d'une part, et à la définition des seuils admissibles dans les locaux de repos ou de séjour, d'autre part »; l'objectif poursuivi est de réduire le bruit en édictant des seuils d'immission, calculés en fonction, d'une part, de l'émergence des bruits parasites par rapport au bruit de fond, et, d'autre part, d'une différenciation de ces seuils selon la nature des locaux récepteurs.

A.2.1. L'article 6 de l'ordonnance du 16 mai 1991 est applicable à l'ensemble des sources sonores, à trois exceptions près, qui concernent la circulation automobile, le trafic aérien et les sources sonores musicales.

A.2.2. D'une part, si les deux premières exceptions peuvent se justifier sur le plan des compétences, tel n'est pas le cas des sources sonores musicales, qui sont soumises à des règles d'émission et non d'immission, sans qu'une justification objective et raisonnable à cette différenciation n'ait été fournie.

A.2.3. D'autre part, l'article 6 traite de la même manière les propriétaires, détenteurs et utilisateurs de sources sonores relatives à des chantiers de construction et ceux de sources sonores relatives à d'autres activités, sans que ce traitement identique ne soit justifié. En effet, les sources sonores relatives aux chantiers de construction sont temporaires, alors que la *ratio legis* de l'ordonnance était de remédier aux nuisances résultant des sources sonores à caractère permanent. Un sort spécifique devait donc leur être réservé, comme l'a fait d'ailleurs une autre ordonnance, celle du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement.

A.3.1. Sans critiquer l'opportunité du choix fait par le législateur bruxellois pour protéger le citoyen contre l'immission de bruits parasites dans son cadre de vie, la mesure retenue par lui apparaît disproportionnée par rapport audit but, si on la resitue dans le contexte général des chantiers de construction portant sur des réalisations de grande ampleur.

En effet, elle aboutit à rendre techniquement impossible la tenue de tels chantiers en région bruxelloise, dans la mesure où les seuils retenus sont à ce point bas que leur méconnaissance, exemples et rapport d'expert à l'appui, est inévitable; en outre, dès lors que l'ordonnance se fonde sur la seule émergence d'événements sonores instantanés, elle incite les responsables de chantiers à créer artificiellement et en permanence un bruit de fond supprimant toute émergence.

Elle porte directement atteinte à la liberté de commerce et d'industrie et compromet l'activité économique dans le domaine des chantiers de construction, en plaçant les opérateurs économiques intéressés dans une situation d'illégalité permanente et inéluctable.

A.3.2. Cette disproportion de la mesure résulte d'une erreur dans les motifs du choix des seuils d'émergence. Ceux-ci seraient inspirés, à tort, du titre XX du règlement sur la bâtisse de l'agglomération bruxelloise, dont la philosophie est d'imposer des normes d'isolation acoustique, ce qui explique la sévérité des seuils de 3 et 6 dB, constituant la limite du tolérable dans les locaux de séjour et de repos. L'ordonnance aboutit à faire supporter aux responsables des sources sonores extérieures le poids d'une isolation acoustique insuffisante : le législateur aurait dû en fait proportionner les seuils d'émergence en fonction des isolations techniquement réalisables, la limitation des sources sonores extérieures ne devant intervenir que lorsque l'isolation ne permet plus d'y faire face.

A.4. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, l'article 6 de l'ordonnance du 16 mai 1991 a pour effet de rendre pénalement punissable toute activité de chantier sise sur le territoire de la Région et porte ainsi atteinte, de façon fondamentale, à la liberté du commerce et de l'industrie, ce qui entraîne une violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le mémoire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale

A.5.1. L'objectif poursuivi par le législateur était d'instaurer une protection des citoyens à l'égard des nuisances acoustiques dans les locaux de repos et de séjour, sur la base d'une méthode considérant non plus la source sonore mais son effet ou son impact, c'est-à-dire la nuisance qui en résulte pour le milieu qui la reçoit, d'où la fixation de seuils d'immission à l'égard des locaux protégés.

La détermination des seuils d'émergence s'effectue par une limitation des émergences que les sources sonores peuvent engendrer, dans le milieu récepteur, par rapport au bruit de fond. L'émergence est la différence entre, d'une part, le niveau de pression acoustique dans le milieu récepteur - la source sonore étant activée - et, d'autre part, le niveau de bruit de fond en l'absence d'activité de cette source sonore. Les émergences, selon le cas de plus de 3 dB ou 6 dB, sont prohibées (article 6), avec des corrections en ce qui concerne les sons purs et les bruits impulsifs (article 8).

Aucune différenciation n'est opérée selon la nature des sources : seules sont prises en considération, d'une part, la nature des locaux protégés - l'émergence maximum est de 3 dB pour les locaux de repos et de 6 dB pour ceux de séjour -, d'autre part, la période d'occupation des locaux protégés - la période normale d'occupation et les autres moments possibles.

L'ordonnance ne résout pas tous les problèmes de nuisance acoustique, celle-ci étant largement tributaire de la notion de bruit de fond. La réglementation des émissions sonores pourrait en effet limiter ce bruit de fond, en augmentation, mais l'appréciation d'une éventuelle intervention du législateur, parallèle à celle en cause ici, ne relève pas de la compétence de la Cour.

A.5.2. L'option choisie par le législateur régional bruxellois relève de son pouvoir d'appréciation souverain; par rapport à cette option, toute différenciation à l'émission apparaît sans lien objectif et sans proportionnalité avec la norme contestée, et serait susceptible elle-même d'être considérée comme discriminatoire.

En outre, il n'apparaît pas pourquoi un éventuel régime préférentiel devrait être réservé aux seuls chantiers, ni pourquoi des entreprises d'une autre nature utilisant le même type de matériel ne pourraient pas également en bénéficier.

Si des dispositions spécifiques devaient être adoptées, elles ne pourraient se traduire que sous la forme de normes d'émission, qui, complétant l'ordonnance critiquée, aboutiraient à un régime non pas plus laxiste pour les installations considérées, mais au contraire plus strict.

A.6.1. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, l'ordonnance en cause est fondée, sur le plan de la compétence, non sur l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale, mais sur le II, 1^o, de cet article, qui attribue aux régions la compétence en matière de protection de l'environnement. Les termes de cette disposition ont été modifiés par la loi du 16 juillet 1993 et visent désormais expressément, au titre de cette matière, la lutte contre le bruit.

A.6.2. Il ressort de la jurisprudence de la Cour, à la fois, que la liberté de commerce et de l'industrie n'est pas absolue mais qu'elle limite néanmoins l'intervention du législateur régional, en ce qu'il ne peut y être porté d'atteinte discriminatoire ou disproportionnée.

Les limitations à la liberté du commerce et de l'industrie sont inhérentes à la lutte contre les nuisances et, plus largement, à la protection de l'environnement. En outre, il résulte de la consécration constitutionnelle du droit à la protection d'un environnement sain (article 23, alinéa 3, 4^o) que l'exigence de lutte contre les nuisances peut conduire à l'interdiction pure et simple d'activités ou d'implantations d'installations susceptibles de porter atteinte à l'intégrité de l'environnement humain ou naturel.

A.6.3. La prise en compte des nuisances acoustiques par la disposition contestée ne résulte pas d'un choix arbitraire du législateur, mais bien d'une appréciation concrète de la problématique acoustique, fondée sur une norme technique dont la pertinence a été scientifiquement établie.

Les seuils d'émergence ainsi retenus ne sont en outre pas neufs, en ce qu'ils sont identiques à ceux fixés par le règlement de bâtisse de l'agglomération bruxelloise du 21 décembre 1977, dont le caractère disproportionné n'a jamais été invoqué pour en contester l'applicabilité par les juridictions. Enfin, une proposition de décret régional wallon retient les mêmes seuils d'émergence.

En conclusion, des normes techniques ou juridiques de même nature que celles contestées existent depuis 1977 et il n'est jamais apparu qu'elles auraient pour effet de rendre impossible les activités de chantier.

Le mémoire de A. Meurant et de E. Magnus

A.7.1. En ce qui concerne la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'elle se déclare incompétente pour apprécier si une mesure légale est opportune ou souhaitable. En adoptant l'article 6 de l'ordonnance du 16 mai 1991, le législateur régional a entendu opérer un choix de société en luttant contre le bruit, et a considéré que ce choix était à ce point important qu'il ne fallait pas différencier selon l'origine des sources sonores; dès lors que les chantiers constituent une des sources principales de gêne acoustique, il n'y avait pas de raison de leur réserver un traitement différencié.

A.7.2. En ce que la question concerne la violation éventuelle des règles répartitrices de compétences, elle doit, à titre principal, être déclarée irrecevable : elle part d'un postulat - la disposition contestée rend impraticable la profession d'entrepreneur à Bruxelles - qui est inexact et à tout le moins non prouvé.

A supposer toutefois que la Cour déclare cette question recevable, la liberté du commerce et de l'industrie, nonobstant la référence qui y est faite par l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale, ne constitue pas une règle de compétence. Il s'agit d'une règle de droit qui n'exclut pas le droit pour les autorités publiques de restreindre l'activité économique, ce qu'a précisément fait la disposition en cause afin de s'assurer que

celle-ci ne gêne pas l'environnement. En outre, il ressort de la jurisprudence de la Cour que ce principe n'est pas absolu.

Le mémoire du Conseil des ministres

A.8.1. Il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance en cause que son champ d'application a été défini largement; s'appliquant à tous les types de bruit - à l'exception de ceux concernant la circulation routière et la circulation aérienne -, elle vise essentiellement la pollution par le bruit des P.M.E., des ateliers et des dancings.

Les taux maxima d'émergence fixés par l'article 6 s'inspirent des normes belges et internationales existantes en la matière, du règlement précité de l'agglomération bruxelloise du 21 décembre 1977 ainsi que de l'arrêté royal du 24 février 1977 fixant les normes acoustiques pour la musique dans les établissements publics et privés. Les taux ainsi retenus constituent le seuil au-delà duquel la sensibilité de l'oreille humaine éprouve un sentiment de gêne. Contrairement aux normes techniques précitées, l'ordonnance ne module pas les taux d'émergence en fonction des périodes de la journée et des zones urbanistiques considérées; outre diverses précisions quant aux modalités de mesure, elle retient le niveau global de 30 dB comme constituant un niveau de bruit acceptable.

A.8.2. Selon la jurisprudence de la Cour, la compétence régionale en matière d'environnement « en ce compris les normes générales et sectorielles » vise les normes techniques ayant une portée juridique; les régions doivent tenir compte des normes européennes ou nationales en la matière et ne peuvent porter atteinte à la délimitation d'autres attributions de compétences résultant de la loi spéciale du 8 août 1980, telle celle de la liberté du commerce et de l'industrie.

Selon la jurisprudence de la Cour, la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas une liberté absolue. S'il est vrai que l'ordonnance en cause est susceptible de restreindre cette liberté - en imposant aux personnes et entreprises d'apposer sur la source sonore un système visant à diminuer le bruit à l'émission - ou de rendre celle-ci plus onéreuse, ces restrictions ne peuvent toutefois être considérées comme disproportionnées, eu égard au but poursuivi, à savoir limiter la gêne acoustique dans les locaux de séjour et de repos.

Enfin, il est loisible à l'exploitant, poursuivi par le juge pénal pour infraction à l'ordonnance du 16 mai 1991, d'établir qu'il se trouvait dans un état de nécessité.

Le mémoire « complémentaire » (en réponse) du Conseil des ministres

A.9.1. S'il peut être admis que les travaux de chantier produisent des nuisances acoustiques supérieures à celles admises par l'ordonnance, il n'est par contre pas établi que ces émergences ne pourraient être atténuées par l'apposition de systèmes acoustiques sur le matériel utilisé ou par la substitution d'autres équipements.

A.9.2. La non prise en considération par l'ordonnance du défaut d'isolation des immeubles protégés a été évoquée lors des travaux préparatoires : il a été conclu au caractère irrelevant de l'isolation, dès lors que celle-ci influe tant sur le niveau de bruit de fond que sur le niveau sonore au cours du fonctionnement de la source sonore, de la comparaison desquels résulte l'émergence autorisée.

Le mémoire en réponse de J. Boton et de la s.a. Herpain

A.10.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle (violation des articles 10 et 11 de la Constitution), elle n'a pas pour effet de remettre en cause l'opportunité des mesures prises par le législateur, mais de contrôler s'il est justifié de ne pas avoir réservé un traitement différencié aux entrepreneurs.

L'analyse des travaux préparatoires de l'ordonnance établit que seules les sources sonores permanentes ou répétitives étaient visées, et non les nuisances à caractère temporaire résultant des chantiers. C'est l'inadéquation entre le but ainsi recherché et sa traduction dans une norme dépourvue de nuance qui méconnaît le principe d'égalité.

A.10.2. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le respect de la liberté du commerce et de l'industrie trouve son fondement dans l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Tout d'abord, il est incontestable que cette liberté constitue une règle répartitrice de compétence, à l'inverse de la thèse des parties civiles devant le juge *a quo* : en effet, la Région voit une de ses compétences d'attribution bridée par une disposition de la loi spéciale, il y a donc délimitation de compétence, donc répartition de compétence.

Ensuite, il ressort de la doctrine comme de la jurisprudence de la Cour que la limite résultant du respect de la liberté du commerce et de l'industrie dépasse le cadre des seules compétences économiques.

A.10.3. En ce qui concerne le caractère proportionné ou non de l'atteinte portée à cette liberté par la disposition litigieuse, il est répété que les travaux normaux qu'impliquent la réalisation d'un chantier entraînent nécessairement le dépassement des émergences autorisées, celles-ci étant trop sévères.

A.10.4. En ce qui concerne la filiation que voit le Conseil des ministres entre l'article 6 contesté et diverses normes techniques et juridiques préexistantes, et l'absence, par le passé, de critiques sur les conséquences de celles-ci au regard de la liberté du commerce et de l'industrie, les travaux préparatoires de l'ordonnance, au contraire, insistent sur la nouveauté du système que prétend mettre en place l'ordonnance, système axé non sur l'émission des sources sonores, mais sur l'immission de celles-ci. Le fait que les seuils retenus soient les mêmes que ceux prévus par le règlement de l'agglomération précité est irrelevante : les normes fixées par celui-ci, s'adressant aux constructeurs d'habitations, visaient à protéger ces habitations des agressions extérieures mais sans vouloir les réprimer, à l'inverse de l'approche, non plus défensive mais offensive qui est celle des mêmes normes auxquelles recourt l'ordonnance en cause. La comparaison n'est dès lors pas pertinente.

Mémoires complémentaires relatifs aux questions posées par la Cour dans son ordonnance du 20 décembre 1995

Mémoire complémentaire de J. Boton et de la s.a. Herpain

A.11.1. Pour répondre aux questions, essentiellement techniques, posées par la Cour, deux experts ont été consultés, le professeur Chapelle, de la faculté polytechnique de Mons (laboratoire d'acoustique), ainsi que le Centre scientifique et technique de la construction (C.S.T.C.), dont les conclusions, jointes au mémoire, sont réputées en faire partie.

A.11.2. Le C.S.T.C. relève, avant de répondre aux deux questions posées par la Cour, que certains types de matériel, réputés les plus bruyants, sont soumis à des arrêtés limitant leur puissance acoustique, arrêtés pris en application de directives européennes de 1984 et 1987. Ces arrêtés, pris par le Gouvernement de la

Région de Bruxelles-Capitale, concernent les motocompresseurs, les grues à tour, les groupes électrogènes de soudage et puissance, les brises-béton, les marteaux-piqueurs utilisés à la main et les tondeuses à gazon; ces équipements sont munis d'une plaquette reprenant le sigle européen et le niveau de puissance admissible.

En ce qui concerne la première question, la réalisation de travaux de chantiers, même au moyen de matériel ainsi agréé, ne peut se faire dans le respect des émergences limites prévues dans l'ordonnance du 16 mai 1991. L'utilisation d'une simple foreuse, d'une tondeuse à gazon ou d'un klaxon implique d'ailleurs déjà le dépassement des seuils d'émergence autorisés. Cette ordonnance devrait exclure une série de sources considérées comme temporaires.

En ce qui concerne la faisabilité technique d'un traitement acoustique supplémentaire (deuxième question), le traitement des engins eux-mêmes sous forme de silencieux ou de capotage n'est pas réalisable et ne permet pas de respecter l'ordonnance pour certaines opérations, et notamment celles de démolition ou de battage de pieux. La solution d'un caisson autour des engins et du site du chantier apparaît quant à elle utopique.

A.11.3. Le professeur Chapelle, en ce qui concerne la première question, s'en réfère également aux directives européennes et arrêtés évoqués ci-dessus et relève qu'il existe donc des limites légales pour l'émission sonore du matériel de chantier auquel s'applique ces normes, lequel ne peut donc être mis en vente que moyennant l'obtention de l'agrément C.E.E. Reste toutefois à vérifier si, étant conforme à ces limites d'émission, l'utilisation de ce matériel de chantier satisfait également à l'ordonnance du 16 mai 1991. Prenant l'exemple d'un marteau-piqueur agréé, il s'avère que l'émergence minimale obtenue, à une distance de 100 mètres de la source sonore, est de 7 dB, ce qui dépasse le seuil autorisé par l'ordonnance.

En ce qui concerne la seconde question, l'utilisation de matériel de substitution s'avère soit impossible (pour le battage des pieux), soit utopique (caisson entourant le chantier), soit difficile et d'une efficacité insuffisante (écrans acoustiques entre les sources et le voisinage).

Mémoire complémentaire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.12.1. La première question appelle une réponse nuancée. S'il est vrai que plusieurs chantiers en cours dans la Région de Bruxelles-Capitale ne respectent pas l'ordonnance du 16 mai 1991, il ne peut en être déduit que la réalisation de travaux de chantier impliquerait nécessairement des nuisances sonores prohibées. Des conclusions de l'expert consulté par la Région, il ressort que l'existence de nuisances sonores est tributaire, non seulement du matériel utilisé, mais également des conditions particulières de sa mise en oeuvre, telles que la localisation du matériel, les conditions de son emploi et le comportement du personnel d'exécution. La première question doit donc recevoir une réponse négative.

A.12.2. A titre de réponse à la seconde question, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale joint à son mémoire un rapport de la société Acoustical Technologies (« A-Tech »), réputé faire partie intégrante dudit mémoire. Ce rapport « identifie par rapport aux différentes phases de chantiers, les 'outils/méthodes' classiquement utilisés, le respect des prescriptions de l'article 6 de l'ordonnance lors de l'utilisation de ces procédés, les possibilités techniques de réduire le bruit d'utilisation et l'impact de ses solutions techniques sur le respect des prescriptions de l'article 6 de l'ordonnance ».

Mémoire complémentaire du Conseil des ministres

A.13. N'ayant pas d'observations à faire valoir à ce stade de la procédure, le Conseil des ministres se réserve le droit de formuler des remarques au vu des mémoires déposés par les autres parties.

Mémoire complémentaire de E. Magnus et de A. Meurant

A.14. Ne pouvant répondre aux questions posées par la Cour, compte tenu du coût important de l'expertise qu'elles requièrent, ces parties se bornent à se référer à leur mémoire et, en particulier, aux développements relatifs à l'opportunité des mesures décidées par le législateur.

Second mémoire complémentaire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.15. S'en référant à une note de J.-P. Clairbois, ingénieur acousticien auprès de la société « A-Tech » - note faisant partie intégrante du mémoire -, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale critique le caractère partisan et insuffisamment nuancé des rapports déposés par J. Boton et la s.a. Herpain, prévenus devant le juge *a quo*. Sur un plan technique et scientifique, on ne peut inférer des conclusions générales d'exemples particuliers analysés dans des conditions théoriques qui ne se réalisent jamais en pratique.

- B -

L'ordonnance du 16 mai 1991 et la disposition en cause

B.1.1. Par jugement du 16 février 1995, le tribunal de première instance de Bruxelles pose à la Cour les deux questions préjudicielles énoncées ci-dessus, au sujet de l'article 6 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 mai 1991 relative à la lutte contre le bruit dans les locaux de repos et de séjour à Bruxelles.

B.1.2. Aux termes des développements de la proposition dont elle est issue, cette ordonnance vise « à instaurer une protection des citoyens à l'égard des nuisances acoustiques, dans les locaux de repos et de séjour situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale » (*Doc.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1990-1991, n° A-66/1, p. 1).

Il a également été précisé que :

« A l'heure actuelle, seules les émissions de bruits à partir de la source sonore sont réglementées dans certaines des dispositions citées [précédemment], sans prendre en compte le sentiment de gêne des collectivités au sein des locaux de repos ou de séjour.

En effet, à l'exception du Règlement de Bâtisse de l'Agglomération, aucune de ces dispositions ne régleme *l'immission des nuisances sonores*, c'est-à-dire la mesure et la perception des bruits propagés *dans le milieu récepteur*.

La présente ordonnance répond dès lors au double objectif de combler un vide juridique quant à l'immission des niveaux sonores et à l'évaluation du niveau de gêne des citoyens, d'une part, et à la définition des seuils admissibles dans les locaux de repos ou de séjour, d'autre part. » (*ibid.*, p. 2)

B.1.3. L'article 6, seule disposition au sujet de laquelle la Cour est interrogée, fait partie du chapitre II de l'ordonnance qui détermine les normes, méthodes et conditions de mesure. Il précise, comme l'indique l'intitulé de la rubrique sous laquelle il figure, les « valeurs limites des niveaux de bruit » autorisées par l'ordonnance et dispose :

« § 1er. Les sources sonores extérieures à un bâtiment ou intérieures à celui-ci mais extérieures au local où les mesures sont réalisées, ne peuvent causer une émergence supérieure à :

- 3 dB (A) pour les locaux de repos (chambre à coucher dans les habitations, dans les hôpitaux, dans les hôtels, etc.) et dans les salles affectées à des activités de délasserment nécessitant une protection acoustique particulière (salle de concert, studios d'enregistrement, théâtre, salle de conférence, cinémas ...);

- 6 dB (A) dans les locaux de séjour, c'est-à-dire dans les locaux occupés le jour dans les habitations (living, salle à manger, salon), bureaux et locaux scolaires, etc.

§ 2. Les mesures sont réalisées pendant la période normale d'occupation du local considéré, en fonction de la destination dudit local.

§ 3. Les émergences qui ne portent pas le niveau global à 30 dB (A) ou plus ne sont pas prises en considération. »

Ordre d'examen des questions préjudicielles

B.2. La première question préjudicielle porte sur le respect, par l'article 6 précité, des articles 10 et 11 de la Constitution. La seconde question porte, quant à elle, sur la conformité de cette disposition aux règles de compétence.

L'examen de la conformité d'une disposition aux règles de compétence doit précéder l'examen de sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En ce qui concerne le respect des règles de compétence

B.3. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la juridiction *a quo* pose la question en ces termes :

« L'article 6 de ladite ordonnance du 16 mai 1991, en ce qu'il érige en infraction l'immixtion [lire : l'immission] de toute source sonore dans les locaux de repos et de séjour, en ce compris les bruits en provenance de chantiers, au point de rendre impraticable l'exercice de la profession d'entrepreneur sur le territoire bruxellois, viole-t-il les règles établies en vue de déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions et, plus spécialement, l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui dispose qu'en matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect notamment de la liberté de commerce et d'industrie ? »

B.4. Selon les parties civiles devant le juge *a quo* E. Magnus et A. Meurant, cette question devrait être déclarée irrecevable « en ce que sa formulation est nettement tendancieuse et en ce qu'elle considère pour acquis un fait absolument non démontré et tout à fait contestable, à savoir que la disposition visée rend impraticable la profession d'entrepreneur sur le territoire bruxellois ».

Les conséquences de fait que le juge *a quo* attache à la norme au sujet de laquelle il interroge la Cour ne peuvent avoir pour effet de rendre la question préjudicielle irrecevable.

B.5. Il appartient dès lors à la Cour de vérifier la conformité de l'article 6 de l'ordonnance du 16 mai 1991 avec les règles de compétence, en particulier avec l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980. Compte tenu de la date

d'adoption de la disposition en cause, il y a lieu de se référer à la loi spéciale du 8 août 1980 telle qu'elle était en vigueur avant sa modification par la loi du 16 juillet 1993.

B.6.1. Comme il ressort des travaux préparatoires cités au B.1.2, l'ordonnance du 16 mai 1991 vise, de façon générale, à protéger les citoyens des nuisances acoustiques dans les locaux de repos et de séjour; ces nuisances sont appréhendées non sous l'angle de leur émission mais sous l'angle de leur immission, c'est-à-dire de leur perception dans le milieu récepteur protégé par l'ordonnance. L'article 6 a pour objet de préciser l'émergence maximale autorisée dans ces locaux, l'émergence s'analysant comme le surplus de bruit, par rapport au bruit de fond, que produit la source sonore considérée; il distingue l'émergence autorisée selon qu'il s'agit de locaux de repos ou de séjour, le seuil maximal étant respectivement fixé à 3 et à 6 dB (A).

B.6.2. L'article 6 de l'ordonnance du 16 mai 1991 est fondé sur l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988. En effet, sur la base de cette disposition spéciale, les régions sont compétentes pour :

« II. En ce qui concerne l'environnement :

1° La protection de l'environnement, en ce compris les normes générales et sectorielles, dans le respect des normes générales et sectorielles arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes; »

Le terme « la protection de l'environnement » s'entend au sens de lutte contre la pollution de l'air et de l'eau et de lutte contre le bruit.

B.7. L'article 6, § 1er, II, 1^o, précité imposait toutefois, avant sa modification par la loi spéciale du 16 juillet 1993, des limites au pouvoir des régions de légiférer en matière de protection de l'environnement, puisqu'il énonçait que les régions étaient compétentes pour la protection de l'environnement, en ce compris les normes générales et sectorielles, mais dans le respect des normes générales et sectorielles arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existait pas de normes européennes.

Il découlait de cette disposition que lorsqu'elle fixait des normes générales ou sectorielles, la région devait tenir compte des normes environnementales européennes existantes en la matière ou des normes fixées par le législateur fédéral.

Il n'apparaît pas - et il n'est d'ailleurs pas soutenu par le Conseil des ministres - que le législateur régional ait, en adoptant les dispositions en cause, porté atteinte à des normes fédérales ou européennes en la matière.

B.8.1. Il y a lieu d'observer en outre que, lorsqu'il exerce les compétences visées à l'article 6, § 1er, II, 1^o, de la loi spéciale, le législateur régional ne peut porter atteinte à la délimitation d'autres attributions de compétence visées par la loi spéciale du 8 août 1980.

Selon le prévenu et la partie civilement responsable de celui-ci devant le juge *a quo*, l'article 6 de l'ordonnance du 16 mai 1991 porterait atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, en ce que les seuils d'immission qu'il édicte rendraient impossible la tenue d'un chantier de construction en Région de Bruxelles-Capitale. Il violerait dès lors l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.8.2. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« En matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux. »

B.8.3. La liberté du commerce et de l'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Le législateur compétent peut être amené - que ce soit dans le secteur économique ou dans d'autres secteurs - à limiter la liberté d'action des personnes ou entreprises concernées, ce qui aura nécessairement une incidence sur la liberté du commerce et de l'industrie. Les régions ne violeraient cette liberté que si elles la limitaient sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si cette limitation était manifestement disproportionnée au but poursuivi ou portait atteinte au principe en manière telle que l'union économique soit compromise.

En l'espèce, pour lutter de manière adéquate contre les nuisances sonores dans les locaux de repos et de séjour, quand elles dépassent un niveau considéré comme gênant pour les citoyens, le législateur régional a pu imposer aux personnes et entreprises concernées des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie; il y a lieu toutefois de vérifier si l'article 6 en cause, en ce qu'il fixe des émergences maximales de 3 et 6 dB (A) pour les sources sonores émanant des chantiers, ne limite pas de façon disproportionnée la liberté du commerce et de l'industrie.

B.8.4. Le Conseil des ministres, dans son mémoire comme dans son mémoire en réponse, soutient qu'un aménagement acoustique du matériel de chantier et l'utilisation d'un matériel moins bruyant permettraient de respecter les niveaux d'émergence autorisés par l'article 6 de l'ordonnance du 16 mai 1991.

En réponse aux deux questions posées par la Cour dans son ordonnance du 20 décembre 1995 - portant notamment sur la faisabilité technique et le coût des

solutions techniques ainsi avancées -, les parties ont déposé des mémoires complémentaires, auxquels sont joints, dans certains cas, des rapports d'experts.

B.8.5. Lorsqu'elles sont techniquement possibles, l'insonorisation acoustique du matériel de chantier et l'utilisation des méthodes et du matériel les moins bruyants permettent, généralement, de ne pas dépasser les émergences maximales autorisées par l'ordonnance. Toutefois, ces solutions n'apparaissent pas techniquement possibles pour toutes les phases de travaux et à l'égard de chaque matériel et méthode que requiert l'exécution d'un chantier. Ainsi, le rapport de l'expert consulté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève que les outils et méthodes employés lors de l'exécution de certaines phases provoquent des émergences nécessairement supérieures à celles autorisées. Ce rapport établit en outre qu'il n'existe pas de moyen technique permettant de réduire le bruit que ces outils et méthodes provoquent; il s'ensuit, en ce qui concerne lesdites phases des travaux, que le dépassement des seuils d'émergence autorisés par l'article 6 apparaît comme inévitable.

Il résulte de ce qui précède que, en ce qui concerne ceux des travaux de chantiers pour lesquels il n'existe pas de technique permettant le respect de l'article 6 de l'ordonnance du 16 mai 1991, cette disposition a pour effet de mettre les entrepreneurs de chantiers devant l'alternative suivante : soit devoir renoncer à l'exécution desdits travaux soit en accepter néanmoins la réalisation, en se mettant toutefois, inévitablement, en situation d'infraction au regard de l'article 6 de l'ordonnance précitée, avec le risque de se voir appliquer les sanctions pénales que prévoit l'article 15. Compte tenu de ces conséquences, la disposition en cause affecte la liberté du commerce et de l'industrie de façon disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Comme il impose des maxima aux émergences sonores émanant de chantiers, de façon indifférenciée, c'est-à-dire sans exclure de son champ d'application les sources sonores qui ne peuvent techniquement satisfaire à ces maxima, l'article 6 de l'ordonnance

du 16 mai 1991, en ce qu'il s'applique aux travaux de chantiers, viole l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En ce qui concerne le respect des articles 10 et 11 de la Constitution

B.9. Dès lors que la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution ne peut donner lieu à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu que celui qui résulte de la violation, établie au B.8.5, des règles de compétence, il n'y a pas lieu d'examiner la première question.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- l'article 6 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 mai 1991 relative à la lutte contre le bruit dans les locaux de repos et de séjour à Bruxelles, en ce qu'il s'applique aux sources sonores émanant des chantiers, viole l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles;

- il n'y a pas lieu de répondre à la question portant sur l'éventuelle violation par l'article 6 précité des articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 mai 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior