

L'ARRÊTÉ BRUIT ET LES NORMES DE BRUIT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE



RÉF : 7363-P

La législation bruxelloise des normes de bruit quant aux survols d'avions, et les différents jugements quant à la validité de cet instrument juridique en matière de protection des zones survolées, méritent une analyse détaillée.

Analyse rédigée par
Philippe TOUWAIDE

Régulièrement des prises de positions contradictoires ou incompréhensibles sont publiées quant aux normes de bruit bruxelloises. Même les responsables du titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport, Brussels Airport Company, confondent les normes de bruit régionales avec les niveaux de bruit fédéraux.

La norme de bruit bruxelloise, un dispositif réglementaire de mesure du bruit généré au niveau du sol par le trafic aérien en passage, existe depuis plus de 25 ans. Ce principe permet de poursuivre les avions qui lors du survol du territoire bruxellois dépassent les valeurs limites fixées.

Cette norme a surtout une finalité environnementale, afin d'accélérer le renouvellement de la flotte des avions utilisés à Bruxelles-National. À voir la contestation à son encontre pratiquée en vain par l'exploitant aéroportuaire B.A.C., par les compagnies aériennes et par la Région flamande, cette norme a bien atteint la finalité et les objectifs décrits en 1999 lors de sa promulgation.

Cette brochure complète met un terme à de fausses idées : la légalité de ces normes n'a à ce jour, jamais été mise en cause avec succès par les Cours et Tribunaux.

Le jeudi 14 décembre 2023



Philippe TOUWAIDE

Licencié en Droit Aérien et en Droit Maritime
Ancien Commissaire du Gouvernement

Directeur du Service de Médiation du Gouvernement Fédéral pour l'Aéroport de Bruxelles-National
Médiateur Aérien du Gouvernement Fédéral - S.P.F. Mobilité et Transports

1. INTRODUCTION

Depuis plus de 20 ans, l'exploitant de l'Aéroport de Bruxelles-National (B.A.C. – Brussels Airport Company, titulaire d'une licence d'exploitation) et une série de compagnies aériennes mettent en cause la légalité des normes bruxelloises relatives à la lutte contre le bruit, et contestent chacune des amendes administratives qui leur sont infligées par Bruxelles-Environnement.

Régulièrement apparaissent des critiques sur les normes de bruit bruxelloises en matière de survols du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale par des avions.

Certains voudraient « re-fédéraliser » ces normes, alors que de telles normes n'ont jamais existé avant les lois spéciales du 8 août 1980 ; donc on ne peut re-fédéraliser un outil légistique environnemental qui n'existait pas du temps où les compétences environnementales étaient du ressort exclusif de l'État fédéral.

D'autre part, on entend souvent des critiques à l'égard de ces normes bruxelloises émanant de la Région flamande, laquelle édicte elle-même des normes de bruit pour les lignes de chemin de fer, les cafés, les cinémas et les concerts en plein air, Région flamande qui n'a pourtant pas adopté de normes de bruit pour les avions qui survolent son propre territoire.

2. LES ZONES DE PROTECTION

L'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999, paru au Moniteur belge du 11 août 1999 (pages 30.002 à 30.004), et relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien est entré en vigueur le 1er janvier 2000.

Cet Arrêté instaure deux zones de bruit à proximité de l'aéroport et fixe les normes de bruit à ne pas dépasser par les avions lors du survol de ces zones. La troisième zone étant l'ensemble du territoire régional. Des sanctions sont instaurées aux avions et compagnies aériennes dépassant les niveaux de bruit autorisés, dans le but d'encourager les compagnies à ne plus utiliser que des avions silencieux, modernes et peu polluants.

La région de Bruxelles-Capitale est divisée en 3 zones : de la zone 2 étant la plus proche de l'aéroport à la zone 0 recouvrant l'ensemble du territoire de la région.

Pour chaque zone, la valeur maximale admissible de niveau d'exposition sonore exprimé en dB(A) a été définie de jour comme de nuit comme suit :

Zone 0	jour : 80	nuit : 70
Zone 1	jour : 90	nuit : 80
Zone 2	jour : 100	nuit : 90

Quelles que soient les conditions atmosphériques, les niveaux de bruit constatés par des survols d'avions ne peuvent être supérieurs aux valeurs établies pour chaque zone.

Zones	L _{evt} en dB(A)		L _{Sp avion} en dB(A)		Gebieden	L _{evt} in dB(A)		L _{Sp vliegtuig} in dB(A)	
	jour	nuit	jour	nuit		dag	nacht	dag	nacht
Zone 0	80	70	55	45	Gebied 0	80	70	55	45
Zone 1	90	80	60	50	Gebied 1	90	80	60	50
Zone 2	100	90	65	55	Gebied 2	100	90	65	55

Moniteur belge 11-08-1999, p.30003, Article 2, Valeurs limites

L'adaptation des valeurs limites prévue à l'article 5 de l'arrêté n'a jamais été activée et donc les valeurs limites détaillées à l'article 2 sont restées les seules déterminées : « A l'issue d'une période d'adaptation fixée par le Gouvernement, les valeurs limites par passage et par période sont adaptées automatiquement et de plein droit conformément au tableau suivant : » ;

Zones	L _{evt} en dB(A)		L _{Sp avion} en dB(A)		Gebieden	L _{evt} in dB(A)		L _{Sp vliegtuig} in dB(A)	
	jour	nuit	jour	nuit		dag	nacht	dag	nacht
Zone 0	75	70	55	45	Gebied 0	75	70	55	45
Zone 1	85	75	55	45	Gebied 1	85	75	55	45
Zone 2	90	80	60	50	Gebied 2	90	80	60	50

Moniteur belge 11-08-1999, p.30004, Article 5, Adaptation des valeurs limites

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que le législateur bruxellois est intervenu en 2011 pour « réparer » la contrariété avec les articles 10 et 11 de la Constitution, décelée par la Cour Constitutionnelle dans son Arrêt du 30 mars 2011 par rapport à l'ordonnance du 25 mars 1999. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Ce principe n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée¹.

L'article 2 de l'ordonnance du 24 novembre 2011 (parue en pages 72.022 et 72.023 du Moniteur belge du 7 décembre 2011) modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement est en effet venu insérer un article 40bis au sein de celle-ci, qui prévoit expressément la possibilité, pour Bruxelles Environnement et le Collège d'Environnement, de réduire la sanction administrative infligée au-dessous du minimum légal si l'existence de circonstances atténuantes est démontrée :

MINISTRE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

24 NOVEMBRE 2011. – Ordonnance modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement (1)

¹ Annotation de Art. 10, https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_33/article/art_35_fr_2014-01-06/element/el_104/annotation/anno_52

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté et Nous, Exécutif, sanctionnons ce qui suit :

Article 1er : La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2 : Dans l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, il est inséré un article 40bis rédigé comme suit :

« Article 40bis.- Les fonctionnaires visés à l'article 35, alinéa 2, qui infligent une amende administrative, peuvent réduire la peine au-dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes. Dans le cadre du traitement du recours visé à l'article 39bis, le Collège d'Environnement dispose également de la compétence visée à l'alinéa 1er. »

Article 3 : Article 3 La présente ordonnance entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

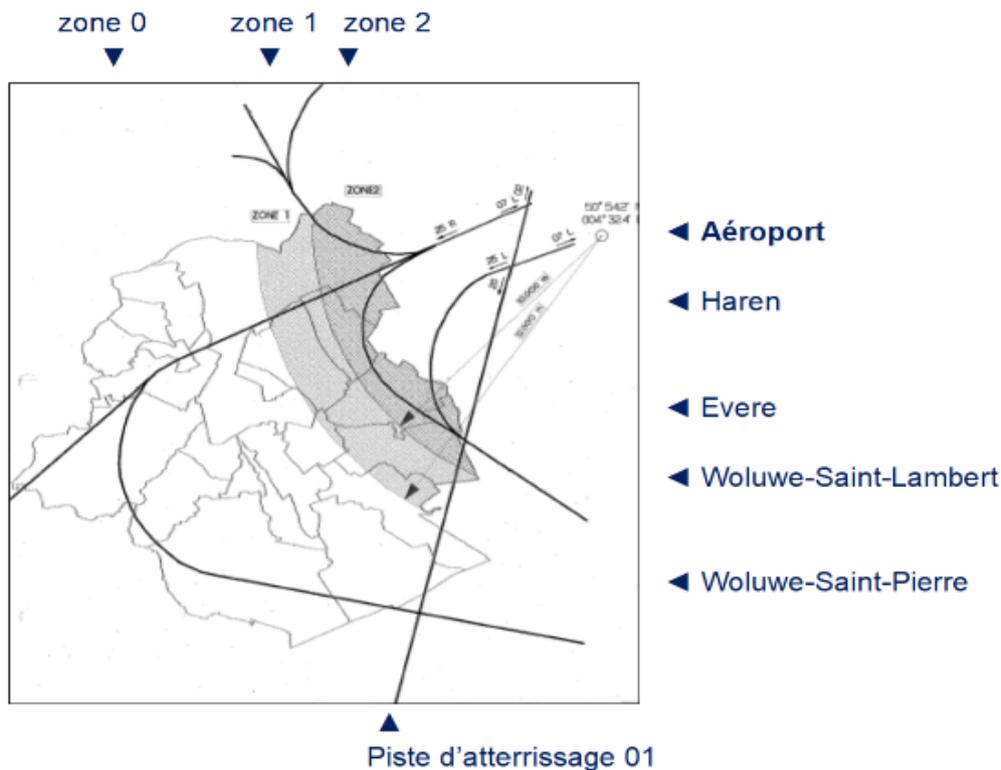
Promulguons la présente ordonnance, ordonnons qu'elle soit publiée au Moniteur belge.

Bruxelles, le 24 novembre 2011.



3. NORMES DE BRUIT BRUXELLOISES : LES FAITS

Les zones 1 et 2 sont celles les plus touchées par les nuisances aériennes.



Zones	Jour	Nuit (décibels)
Zone 0	80	70 La majorité des communes bruxelloises
Zone 1	90	80 Woluwe-Saint-Pierre, Woluwe-Saint-Lambert, Auderghem, Schaerbeek, etc.
Zone 2	100	90 Haren, Evere et une partie des Woluwe

4. L'ARRÊTÉ DANS LES PUBLICATIONS AÉRONAUTIQUES

Ce principe de contrôle au sol (à l'immission) des valeurs de bruit produites et des normes limites à ne pas dépasser par les avions lors de leur survol du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est également repris largement dans l'Aeronautical Information Circular (AIC), supplément AIC 012/2017, publié le 31 août 2017 et toujours effectif depuis le 14 septembre 2017 (ces normes sont publiées depuis l'AIC 04/2002).

AERONAUTICAL INFORMATION CIRCULAR

Belgium and Luxembourg

Belgocontrol AIM
Control Tower
Tervuursesteenweg 303
1830 Steenokkerzeel
BELGIUM

FAX: +32 (0) 2 206 24 19
AFS: EBVAYOYX
Email: aip_production@belgocontrol.be
URL: www.belgocontrol.be

AIC
012/2017

Publication Date: 31-AUG-2017
Effective Date: 14-SEP-2017
End Date:

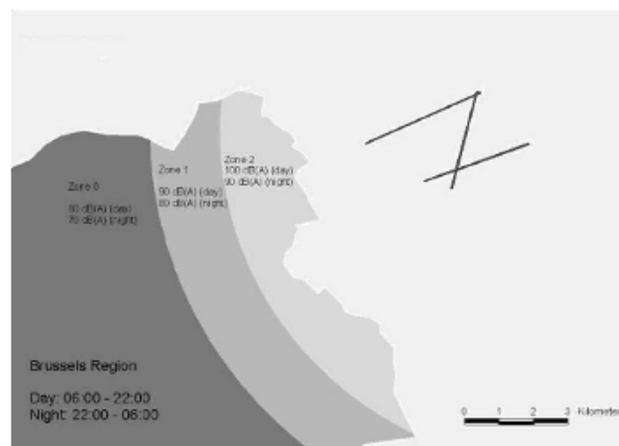
Aircraft Noise Limits around Brussels National Airport (EBBR)

1 Noise Limits in the Brussels Region

Airlines are informed that limits for aircraft noise are in force in the Brussels Region wherein the following SEL-noise limits apply:

	Day (0600-2200 UTC)	Night (2200-0600 UTC)
Zone 2	100	90
Zone 1	90	80
Zone 0	80	70

The location of zones 2, 1 and 0 is indicated on the map below



The map is meant for explanatory purposes only.

2 Additional Information

The official texts (Dutch/French) are published in the Belgian State Gazette "Belgisch Staatsblad 11.9.1999: Besluit van 27.5.1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer / Moniteur Belge 11.9.1999: Arrêté du 27.5.1999 du Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien."

Further information may be obtained from:

Post: AIRPORTMEDIATION c/o BELGOCONTROL site
Building S - Room S.1.3.16
Tervuursesteenweg 303
1820 STEENOKKERZEEL
BELGIUM

TEL: +32 (0) 477 21 07 63

FAX: +32 (0) 2 206 28 24

URL: www.airportmediation.be

Email: philippe.touwaide@mobilite.fgov.be

Twitter: @airmediation

Facebook: Bruxelles Aéroport Médiation

AIC 001/2013 is hereby cancelled.

5. LÉGISLATION EN MATIÈRE D'AÉRONAUTIQUE ET D'ESPACE AÉRIEN

Conformément à l'Article 6, § 1er, point X, alinéa 1, 7° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour les matières visées à l'article 107 quater de la Constitution dont :

7° l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'Aéroport de Bruxelles-National;

L'autorité Fédérale est compétente en matière :

- *d' « d'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport »;*
- *d' « élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics ».*

Il résulte également de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État que :

- lorsque l'autorité fédérale exerce ses compétences, notamment en matière de réglementation du trafic aérien, qui appartient à la réglementation relative aux communications et aux transports, elle ne peut « rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales en matière d'exploitation des aéroports et de lutte contre le bruit » ;
- de même, lorsque les régions interviennent en matière de protection de l'environnement, spécialement en ce qui concerne la lutte contre le bruit résultant de l'exploitation de l'aéroport fédéral de Bruxelles-National, elles doivent « faire application du principe de proportionnalité, selon lequel aucune autorité, en menant la politique qui lui est confiée, ne peut, sans qu'il existe à cet effet un minimum de motifs raisonnables, prendre des mesures radicales à un point tel qu'il devienne excessivement difficile pour une autre autorité de poursuivre de manière efficace la politique qui lui est confiée ».

Par ailleurs, lorsque les autorités régionales exercent leurs compétences en matière d'équipement et d'exploitation des aéroports et des aérodromes publics autres que l'Aéroport de Bruxelles-National, elles ne peuvent le faire que dans le respect des compétences fédérales en matière notamment de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports, et de sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics, la politique de sécurité publique étant restée, de manière générale, de compétence fédérale.

Il se déduit de ce qui précède que les diverses autorités ne peuvent empiéter sur les compétences résultant des répartitions opérées entre l'autorité fédérale et les régions, et doivent donc respecter les normes émanant, dans des matières voisines de celles qu'elles réglementent, des autorités habilitées à les adopter. De plus, dans l'exercice de ses compétences, chaque autorité est tenue au respect du principe de proportionnalité résultant du système général de répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions (Avis du Conseil d'État n° 39.675/AG/4 dans le cadre de l'examen de l'avant-projet de loi 51/2466).

6. JURISPRUDENCE DES DÉCISIONS PRISES DANS LE CADRE DU DOSSIER DU SURVOL DE BRUXELLES CONCERNANT L'ARRÊTÉ BRUIT

Préalable très important :

La présente note vise à fournir un aperçu synthétique des décisions judiciaires (Conseil d'État, Cours et tribunaux, au fond, en Appel en Cassation ou en cessation) ayant été prises dans le cadre du dossier des nuisances sonores générées par l'Aéroport de Bruxelles-National, et concernant plus spécifiquement 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 (« **Arrêté Bruit** »).

Cette note ne reprend pas les décisions en matière d'amendes administratives alternatives ayant été prises par le Collège d'Environnement et le Conseil d'État.

Cette note ne prétend pas lister de manière exhaustive l'ensemble des décisions prises sur le sujet. En outre, l'auteur de la note ne dispose pas systématiquement de la version intégrale des décisions listées ci-après, de sorte que les résumés desdites décisions ne prétendent pas être complets. Enfin, il convient de rappeler que les décisions prises dans les affaires ci-après n'ont pas pour effet de décerner un « brevet de légalité » à l'Arrêté Bruit. En effet, la légalité de l'Arrêté Bruit peut toujours être contrôlée (et donc remise en cause) par les cours et tribunaux (que ce soit en première instance, en appel ou en cassation) sur la base de l'article 159 de la Constitution.

1. **Conseil d'État, n° 84.705, 17 janvier 2000, European Air Transport et D.H.L. ; Conseil d'État, n°84.706, 17 janvier 2000, Sabena, Sobelair et Delta Air Transport** : dans ces affaires, les compagnies aériennes demandaient la suspension de l'exécution de l'Arrêté Bruit. Ces demandes furent toutefois rejetées, en raison du fait que les requérants n'avaient pas été en mesure de démontrer, in concreto, l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable ;
2. **Tribunal de 1ère Instance Bruxelles (cessation environnementale), 2 novembre 2004** : par cette décision, le juge des cessations a rejeté l'action en cessation environnementale introduite par la Région de Bruxelles-Capitale (« **RBC** ») et par Bruxelles Environnement à l'encontre de l'État belge, de B.I.A.C. et de Belgocontrol, au motif que cette demande entraînerait l'impossibilité d'exploiter l'aéroport. Le président n'a toutefois pas déclaré l'Arrêté Bruit illégal, par application de l'article 159 de la Constitution ;
3. **Tribunal de 1ère Instance Bruxelles (2ème chambre), 9 juin 2005** : dans le cadre de cette nouvelle action en cessation environnementale introduite par la RBC et par Bruxelles Environnement à l'encontre de l'État belge, de B.I.A.C., et de Belgocontrol, la cour d'appel a :
 - (i) validé l'Arrêté Bruit,
 - (ii) constaté que les seuils de bruit fixés par ledit arrêté sont plus souples que ceux recommandés par l'OMS, et
 - (iii) constaté qu'il ne ressortait pas du dossier que toutes les mesures de moindre bruit aient été prises par l'État belge et que l'exploitation de l'aéroport ait atteint les limites techniques des mesures envisageables ;

4. Tribunal de 1ère Instance Bruxelles (8ème chambre), 21 mars 2006 : la cour d'appel Néerlandophone a jugé que l'Arrêté Bruit est inconstitutionnel et a écarté son application en vertu de l'article 159 de la Constitution. La cour a considéré que l'Arrêté Bruit ne pouvait empêcher l'État belge de prévoir un plan susceptible de disperser les nuisances sonores liées à l'exploitation de l'aéroport, d'une manière non-discriminatoire, au-dessus de tous les habitants des régions survolées. Le juge a également imposé à l'État belge de prévoir un nouveau plan de dispersion; cet arrêt sera cependant réformé par la Cour de Cassation le 3 janvier 2008 ;

5. Conseil d'État, n°158.547, 9 mai 2006, a.s.b.l. Airline Operators Committee Brussels et consorts ; Conseil d'État, n° 158.548, 9 mai 2006, European Air Transport et D.H.L.; Conseil d'État, n° 158.549, 9 mai 2006, B.I.A.C. : le Conseil d'État, en chambres réunies, a rejeté tous les recours en annulation dirigés contre l'Arrêté Bruit introduits par B.I.A.C. et les compagnies aériennes ;

6. Cour de Cassation, 21 décembre 2006, R.G. C.05.0464.F- C.05.0465.FC. 05.0466.F/3 : la Cour de Cassation a rejeté le pourvoi intenté par l'État belge à l'encontre de la décision de la cour d'appel du 9 juin 2005 (cf. supra) ;

7. Tribunal 1ère Instance Bruxelles (cessation environnementale), 8 février 2007 : le Tribunal a déclaré recevable et fondée la demande de l'association Bruxelles Air Libre Brussel à l'encontre de l'État belge, et a constaté que les avions qui décollent et atterrissent à l'Aéroport de Bruxelles-National conformément aux décisions de l'État belge relatives au plan de dispersion, provoquent des nuisances sonores en Région de Bruxelles-Capitale constitutives d'infractions ou de menaces graves d'infractions à l'Arrêté Bruit et à l'article 20, 4° de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain. Le Tribunal a ordonné à l'État belge de faire cesser les infractions constatées dans les trois mois de la signification de la présente décision, sous peine d'une astreinte de 5.000 € par infraction constatée, et a déclaré le jugement commun et opposable à B.I.A.C. et Belgocontrol ;

8. Cour de Cassation, 3 janvier 2008, R.G. C.060322.N : la Cour de Cassation a cassé l'arrêt de la cour d'appel du 21 mars 2006. La Cour de Cassation a en effet estimé que le principe de séparation des pouvoirs avait été violé en raison du fait que le juge des cessations imposait au gouvernement fédéral un nouveau plan de dispersion, se substituant ainsi à l'État belge ;

9. Conseil d'État, n° 201.373, 26 février 2010 : Le Conseil d'État a rendu un premier arrêt interlocutoire par lequel il a rejeté sept moyens d'annulation invoqués par la compagnie EAT et il a posé des questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union Européenne et à la Cour Constitutionnelle. La Cour constitutionnelle et la Cour de justice ont toutes deux statué. Ces 2 arrêts ont très largement validé les normes bruxelloises en matière de lutte contre le bruit des avions. Seule la première a retenu une inconstitutionnalité due au fait que l'ordonnance du 25 mars 1999 ne prévoyait pas la possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes. Une ordonnance « réparatrice » du 24 novembre 2011 est depuis lors intervenue pour tenir compte de cette critique.

10. Cour Constitutionnelle, n°151/2010, 22 décembre 2010 : à l'occasion d'une question préjudicielle posée dans le cadre d'un recours devant le Conseil d'État introduit par les compagnies aériennes, la Cour constitutionnelle a considéré que 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 (lequel constitue la base légale du Gouvernement bruxellois pour l'adoption de l'Arrêté Bruit) ne viole ni l'article 23 de la Constitution, ni le principe de la liberté de commerce et d'industrie.

La Cour valide la réglementation bruxelloise en matière de lutte contre le bruit des avions au regard du droit de l'Union européenne, et spécialement de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté européenne. Elle considère que la réglementation environnementale bruxelloise ne constitue pas, de prime abord, une interdiction d'accès à un aéroport. Elle renvoie toutefois au Conseil d'État la responsabilité d'examiner si cette réglementation ne présente pas un caractère disproportionné qui aurait pour effet de contraindre les exploitants d'aéronefs à renoncer à leurs activités sur un site en particulier.

11. Conseil d'État n°214.007, 20 juin 2011, a.s.b.l. Airline Operators Committee Brussels et consorts : le Conseil d'État a rejeté le recours en annulation dirigé contre l'Arrêté Bruit par les compagnies aériennes suite à la réponse donnée par la Cour constitutionnelle dans le cadre de son arrêt n°151/2010 ;

12. Cour de Justice de l'Union Européenne, n°C-120/10, 8 septembre 2011, S.A. European Air Transport : en réponse à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État dans le cadre d'un recours en annulation introduit par les compagnies aériennes, la C.J.U.E. valide la réglementation bruxelloise en matière de lutte contre le bruit des avions au regard du droit de l'Union européenne, et spécialement de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté européenne. Elle considère que la réglementation environnementale bruxelloise ne constitue pas, de prime abord, une interdiction d'accès à un aéroport. Elle renvoie toutefois au Conseil d'État la responsabilité d'examiner si cette réglementation ne présente pas un caractère disproportionné qui aurait pour effet de contraindre les exploitants d'aéronefs à renoncer à leurs activités sur un site en particulier et a jugé que :

« L'article 2, sous e), de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mars 2002, relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté, doit être interprété en ce sens qu'une « restriction d'exploitation » constitue une mesure prohibitive totale ou temporaire interdisant l'accès d'un aéronef à réaction subsonique civil à un aéroport d'un État membre de l'Union. **« Par conséquent, une réglementation nationale en matière d'environnement, qui impose des limites maximales de nuisance sonore mesurée au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l'aéroport, ne constitue pas, en tant que telle, une « restriction d'exploitation » au sens de cette disposition, à moins que, en raison des contextes économique, technique et juridique pertinents, elle puisse avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès audit aéroport. »**

13. Conseil d'État, n°217.243, 16 janvier 2012, S.A. European Air Transport : le moyen, formulé par des compagnies aériennes selon lequel l'Arrêté Bruit sur la base entrainerait une restriction de l'exploitation de l'aéroport a été écarté, eu égard à la décision préjudicielle prise par la Cour de Justice de l'Union Européenne. Ce moyen a par ailleurs été soulevé à l'occasion d'autres litiges et a également été rejeté par le Conseil d'État (voir entre autres C.E., arrêt n°229.395 du 28 novembre 2014, European Air Transport ; C.E., arrêt n°232.522 du 9 octobre 2015, Kalitta Air LLC ; C.E., arrêt n°236.614 du 30 novembre 2016, Kalitta Air LLC et C.E., arrêt n° 233.886 du 23 février 2016, TUI Airlines Belgium) ;

Le Conseil d'État constate que l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne l'invite à vérifier si les mesures de protection contre le bruit ont des effets équivalents à une interdiction d'accès à l'aéroport et conclut que tel n'est pas le cas. Sans doute est-il exact, poursuit le Conseil d'État, que de facto certains appareils ne peuvent plus être utilisés, mais cela n'a pas pour effet d'empêcher tous les appareils d'une entreprise de transport aérien d'atterrir et de décoller à Bruxelles-National. Pour le surplus, le juge administratif rejette à nouveaux deux moyens (outre ceux déjà rejetés précédemment) et rouvre les débats pour que l'auditeur fasse un nouveau rapport sur les quatre moyens non encore examinés.

De manière encore plus remarquable, lorsqu'il tire les conséquences de l'arrêt n° 44/2011 précité de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État ne déduit pas d'inconstitutionnalité de la décision même d'infliger une amende administrative en ce qu'elle refuse d'appliquer des circonstances atténuantes. Ces circonstances sont en effet fonction du contexte de l'infraction, de ses conséquences, de la personnalité ou de l'attitude du délinquant et elles ne peuvent être invoquées que lorsque la peine minimale prévue par la législation paraît d'une sévérité excessive. Or, dans cette affaire, on est loin du minimum applicable, puisque l'amende infligée est de 56 113 €, soit 90 fois supérieur au minimum, pour une série de 48 infractions, chacune étant fixée entre 785 € et 1 245 €, le minimum étant de 625 €.

Eu égard à ces faits, le Conseil d'État estime que même si les circonstances atténuantes avaient été prévues par la législation bruxelloise de l'époque, vu la hauteur des sanctions, on peut se demander si le minimum aurait été abaissé. Il estime que tel n'aurait pas été le cas (« à aucun moment l'autorité ne se serait trouvée en situation d'appliquer des circonstances atténuantes » en sorte que « l'inconstitutionnalité relevée par le Cour constitutionnelle dans l'ordonnance du 25 mars 1999 est sans incidence sur la légalité ou la constitutionnalité de la décision du Collège d'Environnement »).

14. Tribunal de 1ère Instance Bruxelles (cessation environnementale), 31 juillet 2014 : *le Président du Tribunal de première instance a accueilli l'action en cessation introduite notamment par la RBC à l'encontre de l'État belge et a considéré que l'Arrêté Bruit peut valablement servir de fondement à l'action en cessation dirigée contre une modification des procédures de survol. Ainsi, le Tribunal a ordonné à l'État belge :*

- o de cesser d'utiliser les routes du Canal telles que modifiées ou mises en œuvre depuis le 6 février 2014 ;*
- o de cesser d'utiliser les deux sous-ensembles dits du «virage à gauche» composés des routes LNO3C et SPI3C, d'une part, et, d'autre part, des routes PITES4C, ROUSY4C, SOPOK5C, tels que ces sous-ensembles ont été modifiés ou mis en œuvre depuis le 6 février 2014 (les routes ayant été dénommées PITES5C, ROUSY5C et SOPOK6C suite aux modifications survenues en mars et mai 2014) et ce dans un délai de 3 mois à dater de la signification de la présente décision sous peine d'une astreinte de 50.000 EUR par jour calendrier de retard, avec un maximum de 36.500.000 EUR.*

15. Tribunal de 1ère Instance Bruxelles (cessation environnementale), 19 juillet 2017 : le Président du Tribunal de première instance a accueilli l'action en cessation introduite par la RBC et diverses communes bruxelloises à l'encontre de l'État belge et a pris la décision suivante :

- o Rejet des différents moyens visant à remettre en cause la validité de l'Arrêté Bruit ;
- o Condamnation de l'État belge à (i) faire cesser les violations à l'Arrêté Bruit en modifiant les conditions d'utilisation de la route du Canal, y compris durant la tranche 23h00 et 07h00 (ii) communiquer à la RBC, dans les 4 mois de la signification du jugement, un courrier exposant les mesures mises en œuvre à cette fin ainsi que les délais retenus, ce sous peine d'astreinte de 100.000 EUR par semaine de retard, et (iii) adresser mensuellement à la RBC la liste des avions ayant emprunté la route du Canal entre 23h00 et 07h00, sous peine d'astreinte de 2.000 EUR par jour calendrier de retard ;
- o Condamnation de l'État belge à (i) modifier les conditions d'utilisation de la route du Ring et de la route aérienne utilisée pour les atterrissages sur la piste 01 pendant la période allant de 23h00 à 07h00, et (ii) adresser à la RBC, dans les 4 mois de la signification du jugement, un courrier exposant les mesures mises en œuvre à cette fin ainsi que leurs délais, ce sous peine d'astreinte de 100.000 EUR par semaine de retard ;
- o Ordonner à l'État belge (i) d'effectuer une étude d'incidences de l'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National relativement aux nuisances sonores (ii) de communiquer à l'ensemble des parties à la cause un courrier exposant la procédure ainsi que l'agenda retenu, ce dans les 4 mois de la signification du jugement, sous peine d'astreinte de 100.000 EUR par semaine de retard, et (iii) de communiquer le rapport final relatif à cette étude d'incidences au plus tard dans les 12 mois qui suivent la signification du jugement ;

16. Tribunal de 1ère Instance Bruxelles (cessation environnementale), 1er février 2019 : le président du Tribunal de première instance a accueilli l'action en cessation introduite par la RBC et diverses communes bruxelloises à l'encontre de l'État belge et a pris la décision suivante :

- o Condamnation de l'État belge à communiquer l'étude d'incidences pour le 3 juin 2019 au plus tard et ce, sous peine d'astreinte de 300.000 EUR par mois de retard à la RBC ;
- o Interdiction à l'État belge d'exploiter la route aérienne du Canal, la route aérienne du Ring et la route aérienne utilisée pour les atterrissages sur la piste 01 mais uniquement en ce que pareille exploitation générerait, pour la période allant de 23h00 à 7h00, une augmentation des normes de l'Arrêté Bruit au regard des infractions constatées pour le même mois durant l'année civile 2017, ce pendant une durée de 18 mois à dater de la signification du jugement.

Cette mesure a été assortie d'une astreinte de 10.000 EUR par infraction supérieure ou égale à 5db (A) par rapport aux limites exprimées en SEL dans l'Arrêté Bruit par rapport au nombre d'infractions supérieures ou égales à 5dB(A) enregistrées le mois correspondant de l'année civile 2017. Le tout au regard des mesures effectuées par les sonomètres de Bruxelles Environnement placées sous les 3 routes aériennes concernées ;

17. Tribunal de 1ère Instance Bruxelles (cessation environnementale), 9 décembre 2020 : le Président du Tribunal de première instance a accueilli l'action en cessation introduite par la RBC et diverses communes bruxelloises à l'encontre de l'État belge et a pris la décision suivante :

- o *Condamnation de l'État belge à communiquer à chacune des parties au présent litige, pour le 1er juin 2022 au plus tard, la version définitive et complète de l'étude d'incidences, en ses deux volets, réalisée selon les modalités prévues par les jugements prononcés les 19 juillet 2017 et 1er février 2019 et ce, sous peine d'une astreinte, due à la seule RBC, de 10.000 € par jour de retard ;*
- o *Interdiction à l'État belge d'exploiter la route aérienne du Canal, la route aérienne du Ring et la route aérienne utilisée pour les atterrissages sur la piste 01 mais uniquement en ce que pareille exploitation générerait, pour la période allant de 23h00 à 07h00, une augmentation des infractions aux normes de l'Arrêté Bruit bruxellois du 27 mai 1999 au regard des infractions constatées pour le même mois durant l'année civile 2017, ce pendant une durée de 24 mois à dater de la signification du jugement.*

Cette mesure d'interdiction a été assortie d'une astreinte de 10.000 € par infraction supérieure ou égale à 5dB(A) par rapport aux limites exprimées en SEL dans l'Arrêté Bruit bruxellois, par rapport au nombre d'infractions supérieures ou égales à 5dB(A) enregistrées le mois correspondant de l'année civile 2017, le tout au regard des mesures effectuées par les sonomètres de Bruxelles-Environnement placés sous les trois routes aériennes concernées.

18. Tribunal de 1ère Instance Bruxelles (cessation environnementale), 13 juin 2023 : le Président du Tribunal de première instance a accueilli les demandes introduites par la RBC à l'encontre de l'État belge. Ces demandes sont accueillies avant dire droit, dans l'attente d'une décision au fond.

Il est plus précisément interdit à l'État belge d'exploiter la route aérienne du Canal, la route aérienne du Ring et la route aérienne utilisée pour les atterrissages sur la piste 01 mais uniquement en ce que pareille exploitation générerait, pour la période allant de 23h00 à 07h00, une augmentation des infractions aux normes de l'Arrêté Bruit bruxellois du 27 mai 1999 au regard des infractions constatées pour le même mois durant l'année civile 2017.

Cette mesure d'interdiction est assortie d'une astreinte de 12.000 € par infraction supérieure ou égale à 5dB(A) par rapport aux limites exprimées en SEL dans l'Arrêté Bruit bruxellois, par rapport au nombre d'infractions supérieures ou égales à 5dB(A) enregistrées le mois correspondant de l'année civile 2017. Le tout au regard des mesures effectuées par les sonomètres de Bruxelles Environnement placés sous les trois routes aériennes concernées ; et ce, tenant compte des considérations suivantes :

- o Le sonomètre BALI ayant enregistré l'infraction doit avoir été étalonné-ajusté de manière hebdomadaire tant que l'art. 3, al. 2 de l'Arrêté Bruit sera en vigueur. A défaut, seules les infractions enregistrées durant la période où le sonomètre n'était pas étalonné-ajusté seront exclues ;
- o La mesure d'astreinte commence à courir le 1er jour du mois qui suit la notification du jugement à l'État belge, pour autant que cette signification ait eu lieu au plus tard le 15ème du mois précédent ;
- o Les astreintes ne sont dues qu'à la RBC ;

- o Au regard du mécanisme mis en place par l'Arrêté Bruit, ne constitue un évènement susceptible de devenir une infraction que lorsqu'il y a passage d'un avion générant un bruit supérieur à 70 dB(A) mesuré en LAeq, pendant 1 seconde ; ensuite, ce vol est analysé par rapport aux limites exprimées en SEL ;
- o L'astreinte est fixée à un maximum de 7.000.000 € pour chacune des 3 routes concernées.

Ce jugement a été signifié en juin 2023 et l'État n'a pas interjeté appel.

7. CONCLUSIONS

La légalité de l'Arrêté Bruit peut toujours être contrôlée (et donc remise en cause) par les cours et tribunaux (que ce soit en première instance, en appel ou en cassation) sur la base de l'article 159 de la Constitution, toutefois de nombreuses décisions de justice jugent que :

- Les normes de bruit bruxelloises ne sont pas anti-constitutionnelles ;
- Les normes de bruit bruxelloises n'empêchent pas l'activité aéroportuaire ;
- Les normes de bruit bruxelloises sont valides et conformes aux lois.

La légalité des normes de bruit bruxelloises n'a, à ce jour, jamais été mise en cause avec succès devant les Cours et Tribunaux.

8. BASE JURIDIQUE DE CETTE BROCHURE

Cette brochure trouve son fondement dans l'arrêté royal du 15 mars 2002 portant création d'un Service de Médiation pour l'Aéroport de Bruxelles-National :

Article 1: Les missions du Service de Médiation sont de recueillir et de diffuser les informations relatives aux trajectoires suivies et aux nuisances occasionnées par les avions utilisant l'Aéroport de Bruxelles-National en fonction des plaintes reçues, et de recueillir et de traiter les plaintes et suggestions des riverains sur l'utilisation de l'Aéroport de Bruxelles-National

Article 2: Le Service de Médiation est fonctionnellement indépendant

Article 3: Le Service de Médiation mène ses missions en toute indépendance

Article 5: Les missions du Service de Médiation comprennent la collecte, l'enregistrement et l'analyse de tous les renseignements pertinents pour traiter et déterminer les causes des plaintes des riverains de l'aéroport. Le directeur remet un rapport annuel d'activités au Ministre ayant l'aéronautique dans ses attributions

Article 9: Le Service de Médiation tient à jour la documentation relative aux nuisances sonores et aux trajectoires des aéronefs à l'Aéroport de Bruxelles-National

Toutefois la loi du 28 avril 2010, publiée au Moniteur belge du 10 mai 2010, pages 25.776 à 25.780 devait toutefois partiellement modifier le fonctionnement du Service de Médiation :

Cette loi définit de nouvelles attributions pour le Service de Médiation, mais les arrêtés d'exécution sur la composition de son personnel n'ont jamais été pris. De plus, elle confie à un Service de Médiation Fédéral des attributions en matière de litiges concernant les passagers même dans les aéroports régionaux.

Section 1ère. - Service de Médiation pour les passagers de transports aériens et les riverains de l'Aéroport de Bruxelles-National

Sous-section 1. – Définitions

Art. 2. Aux fins de la présente section, la dénomination « Service de Médiation pour les passagers de transports aériens et riverains de l'Aéroport de Bruxelles-National » est abrégée en « Service de Médiation » .

Aux fins de la présente section, on entend en outre par :

- « passager »: la personne qui embarque ou a l'intention d'embarquer dans un vol d'un transporteur aérien ou qui débarque ou est en transit d'un vol d'un transporteur aérien ;
- « transporteur aérien »: une entreprise possédant une licence d'exploitation ou équivalent en cours de validité conformément aux dispositions du Règlement (CEE) n° 1008/2008 et qui réalise ou à l'intention de réaliser un vol au départ ou à destination d'un Aéroport ou aérodrome public situé en Belgique, dans le cadre d'un contrat conclu avec un passager, ou au nom d'une autre personne, morale ou physique, qui a conclu un contrat avec ce passager ;
- « usager »: un passager qui utilise les installations de l'Aéroport de Bruxelles-National ;
- « exploitant »: exploitant de l'infrastructure aéroportuaire de Bruxelles-National.

Sous-section 2. – Compétences

Art. 3. § 1er. Il est créé un Service de Médiation, compétent pour les matières concernant :

- Les services prestés par les transporteurs aériens ;
- Les services prestés par l'exploitant ;
- La collecte et la diffusion d'informations relatives aux trajectoires suivies et aux nuisances provoquées par les aéronefs décollant de et atterrissant à l'Aéroport de Bruxelles-National.

Les plaintes relatives à la sécurité aérienne, à la sûreté aérienne et/ou à la sécurité publique sont exclues des compétences du Service de Médiation.

§ 2. Le Service de Médiation n'a pas pour mission de contrôler l'activité de l'exploitant et des transporteurs aériens ni de se prononcer par voie d'autorité sur l'adéquation de leurs comportements avec les normes de droit. Il n'intervient pas en qualité d'autorité chargée de l'application du Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le Règlement (CEE) n° 295/91. Le Service de Médiation a pour missions :

1° d'examiner toutes les plaintes de particuliers en leur qualité de passager, de riverain ou d'utilisateur, à l'exception de celles qui relèvent de la compétence d'un autre médiateur établi par ou en vertu de la loi ;

2° d'intervenir en vue de promouvoir un compromis satisfaisant dans des litiges entre, d'une part, les transporteurs aériens et leurs passagers et, d'autre part, les passagers et usagers concernés et l'exploitant ;

3° d'adresser une recommandation, aux transporteurs aériens ou à l'exploitant, au cas où un compromis satisfaisant ne pourrait pas être trouvé ;

4° d'informer de leurs droits et intérêts les passagers, riverains et autres usagers concernés qui s'adressent à lui par écrit ou oralement ;

5° de collecter, d'analyser, d'enregistrer et de diffuser, pour les riverains de l'Aéroport de Bruxelles-National, toutes les informations pertinentes relatives aux trajectoires suivies et aux nuisances provoquées par les aéronefs décollant de et atterrissant à l'Aéroport de Bruxelles-National ;

6° d'émettre des avis dans le cadre de ses missions à la demande du ministre qui a les transports dans ses attributions ou de sa propre initiative ;

7° de tenir à jour la documentation relative aux nuisances sonores et aux trajectoires des aéronefs décollant de et atterrissant à l'Aéroport de Bruxelles-National.

Une copie de la recommandation visée à l'alinéa 2, 3°, est adressée au plaignant et au directeur général du Transport aérien du SPF Mobilité et Transports ou à son délégué.

Art. 4. L'introduction par le passager ou l'utilisateur d'un recours ayant le même objet auprès d'une autorité administrative ou judiciaire est incompatible avec la poursuite de la Médiation, qui en ce cas prend fin.

Le Roi détermine les modalités procédurales du traitement des plaintes.

Le Service de Médiation doit refuser de traiter une plainte lorsque :

1° celle-ci est manifestement non fondée, soit qu'elle est fantaisiste soit qu'elle est exclusivement vexatoire ou diffamatoire ;

2° celle-ci est essentiellement la même qu'une précédente plainte écartée par le Service de Médiation et ne contient aucun élément nouveau par rapport à cette dernière;

3° le plaignant n'a manifestement accompli aucune démarche auprès du transporteur aérien ou de l'exploitant pour tenter d'obtenir d'abord satisfaction par lui-même sauf s'il s'agit de demandes portant sur les missions dévolues au Service de Médiation en vertu de l'article 3, § 2, 5° et 7°.

Le Service de Médiation peut refuser de traiter une plainte :

1° lorsque l'identité du plaignant est inconnue ;

2° lorsque la plainte se rapporte à des faits qui se sont produits plus d'un an avant son introduction.

Art. 5. Le Service de Médiation peut, dans le cadre d'une plainte introduite auprès de lui, prendre connaissance sur place, ou se faire produire une copie des livres, de la correspondance, des procès-verbaux et, généralement, de tous les documents et de toutes les écritures du transporteur aérien ou exploitant concerné ayant trait directement à l'objet de la plainte à l'exception des pièces relevant du secret des lettres. Il peut requérir des organes d'administration et du personnel des transporteurs aériens ou de l'exploitant concernés toutes les explications ou informations et procéder à toutes les vérifications qui sont nécessaires pour son examen.

L'information ainsi obtenue est traitée confidentiellement lorsque sa divulgation peut nuire au transporteur aérien ou à l'exploitant sur un plan général.

Art. 6. Dans les limites de leurs attributions, les médiateurs ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité. Ils accomplissent leurs missions en toute indépendance.

Art. 7. Si la demande de Médiation du passager ou de l'utilisateur est déclarée recevable, toute procédure engagée à l'encontre de ce dernier et ayant le même objet est suspendue par le transporteur aérien ou l'exploitant qui l'a initiée. La suspension court dès la saisine du médiateur jusqu'à l'achèvement de sa mission, sans que ce délai dépasse quatre mois.

La Médiation ne suspend pas les procédures engagées à l'encontre de l'exploitant et du transporteur aérien par l'autorité publique ou d'autres tiers.

Art. 8. § 1. Chaque année, le Service de Médiation établit un rapport de ses activités. Le rapport traite notamment les différentes plaintes ou sortes de plaintes et la suite qui y a été donnée, sans toutefois communiquer directement ou indirectement l'identité du plaignant.

§ 2. Le rapport du Service de Médiation est communiqué au Service de Régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National, ainsi qu'au ministre ayant les transports dans ses attributions.

§ 3. Le Service de Médiation communique le rapport aux Chambres législatives et le met à la disposition du public.



Service de Médiation du Gouvernement Fédéral pour l'Aéroport de Bruxelles-National
c/o skeyes Site de Steenokkerzeel Local S.1.3.08
Chaussée de Tervueren, 303 à 1820 Steenokkerzeel

EDITEUR RESPONSABLE

Philippe TOUWAIDE

Directeur du Service de Médiation pour l'Aéroport de Bruxelles-National



 airportmediation.be  +32 2 206 28 21

 info@airportmediation.be

Service de Médiation du Gouvernement Fédéral pour l'Aéroport de Bruxelles-National

Arrêté Royal du 15 Mars 2002

Site de skeyes - Local S.1.3.08

Chaussée de Tervueren 303 - 1820 Steenokkerzeel