

DÉCISION MOTIVÉE 17.041 DU COLLÈGE DES MÉDIATEURS AÉRIENS

CM/T/PHT/FR/2022-04/17.041/7 avril 2022

CONCERNE : DEMANDE DE FIXATION PAR LA RÉGION FLAMANDE DE NORMES DE BRUIT A L'IMMISSION POUR L'ACTIVITÉ AÉROPORTUAIRE DE JOUR ET DE NUIT AUTOUR DE BRUXELLES-NATIONAL

Nous soussignés membres du Collège des Médiateurs aériens : **Philippe TOUWAIDE** – Directeur du Service de Médiation et Médiateur Aérien du Gouvernement Fédéral - ; **Juan TORCK** – Médiateur-adjoint – et **Alexandre de SPIRLET** – Médiateur-adjoint en présence des Mesdames **Mona OUNIS**, **Aurélie DUPONT** et **Emily DELBAER** assurant le secrétariat ; réunis en séance collégiale des Médiateurs Aériens en date du jeudi 7 avril 2022 rendons l'avis suivant dans le cadre du dossier en question et formulons la présente recommandation à :

- Ministre-Président du Gouvernement régional flamand
- Ministre de la Santé du Gouvernement régional flamand
- Ministre de l'Environnement du Gouvernement régional flamand
- Gouverneur de la Province du Brabant flamand
- Député Provincial du Brabant flamand chargé de l'Environnement
- Ministre Fédéral de la Mobilité

Vu la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, notamment l'article 5 § 1 ;

Vu l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, et en particulier les articles 2 § 2, 43 § 2 et 44 ;

Vu l'arrêté royal du 15 mars 2002 portant création d'un Service de Médiation pour l'Aéroport de Bruxelles-National ;

Vu la loi du 28 avril 2010 ;

Vu la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;

Vu la loi du 2 août 1963 relative à l'emploi des langues en matière administrative ;

Vu la loi du 18 juillet 1966 portant coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative ;

Vu l'arrêté ministériel du 3 mai 2004 relatif à la gestion des nuisances sonores à l'Aéroport de Bruxelles-National ;

Vu article 5 § 1er de la loi spéciale du 8 août 1980 ;

Vu l'article 23 de la Constitution belge du 7 février 1831 ;

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

Cette décision motivée 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.

EXPOSÉ DU DOSSIER

Attendu que le Service de Médiation est chargé de recueillir et d'analyser les suggestions émises dans les réclamations qui lui sont adressées ;

Considérant qu'à de très nombreuses reprises dans le contenu des réclamations, lors des conférences, des exposés dans les communes ou des réunions de travail avec des mandataires et des associations ; il est fait le grief que la Région flamande ne dispose pas d'un arsenal réglementaire pour protéger ses habitants contre le bruit des survols d'avions ;

Attendu que cette problématique n'est pas définie comme relevant des compétences attribuées au Médiateur pour le Transport Aérien ;

Attendu que la deuxième réforme de l'État a, en 1980, prévu le transfert de compétences relatives à l'environnement de l'État central à d'autres niveaux de pouvoir. Plus spécifiquement, l'article 6, § 1er II de la loi spéciale du 8 août 1980 a listé ces matières personnalisables :

Art. 6.§ 1. Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1° La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

Attendu que cette problématique concerne également l'aspect environnemental des communes survolées, puisque l'établissement de normes de bruit à l'immission permettrait de diminuer la gêne acoustique, d'apporter de meilleures conditions de vie et aurait également un impact positif sur un ralentissement des problèmes médicaux liés aux troubles du sommeil et aux maladies cardiaques suscitées par le bruit de certains avions ;

Attendu que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a publié les premiers travaux sur le bruit en 1980. Depuis, l'OMS a mené trois vagues d'études afin d'élaborer des valeurs guides visant à préserver la santé, la qualité de vie et de bien-être des citoyens, en tenant compte des groupes vulnérables ;

Considérant que les premières valeurs guides, proposées en 1999, ont découlé d'un consensus d'expert dont l'objectif était de disposer d'une applicabilité globale et que dans un second temps, les valeurs établies en 2009 ont défini les seuils de bruits ne comportant pas d'effets nocifs sur la santé ;

Attendu que les lignes directrices de 2018 se distinguent en proposant des recommandations en fonction des différentes sources du bruit, tournant le dos à l'idée d'adopter des valeurs guides applicables en toute circonstance. Désormais, des recommandations spécifiques s'appliquent aux sources de bruit environnemental venant de la circulation routière, du trafic aérien, du bruit d'éoliennes, des loisirs, impulsions et d'impacts. Cependant, pour toutes les situations non couvertes par les nouvelles lignes directrices, les recommandations précédentes sont toujours en vigueur ;

Considérant que l'OMS recommande que les décisions politiques et les règlements tiennent compte de trois principes directeurs encadrant l'enjeu du bruit environnemental. Ces principes, qui doivent être promus par le réseau de la santé et des services sociaux, sont les suivants :

1. Réduire l'exposition tout en conservant les milieux calmes ;
2. Promouvoir les interventions de réduction de l'exposition et d'amélioration de la santé ;
3. Informer et impliquer les communautés affectées pour le bruit ;

Vu le résumé des valeurs recommandées par l'OMS en 2018 en fonction de diverses sources de bruit :

Sources de bruit environnemental	Niveaux d'exposition recommandés à l'extérieur, sauf pour les loisirs (indicateur de mesure) le jour	Niveaux d'exposition recommandés à l'extérieur, sauf pour les loisirs (indicateur de mesure) la nuit	Note
Bruit de la circulation routière	53 dBA (Lden)	45 dBA (Lnight)	Forte recommandation de réduire l'exposition au bruit moyen en journée et pendant la nuit.
Bruit du trafic aérien	45 dBA (Lden)	40 dBA (Lnight)	Forte recommandation de réduire l'exposition au bruit moyen en journée et pendant la nuit.
Bruit du trafic ferroviaire	54 dBA (Lden)	44 dBA (Lnight)	Forte recommandation de réduire l'exposition au bruit moyen en journée et pendant la nuit.
Bruit d'éoliennes	45 dBA (Lden)	Qualité de preuve trop faible pour formuler des recommandations	Recommandation conditionnelle de mesures adaptées pour réduire l'exposition au bruit moyen en journée.
Bruit des loisirs (en considérant l'exposition cumulée à l'ensemble des sources, voir note)	70 dBA (LAeq, 24 h)	NA	Recommandation conditionnelle de réduire l'exposition moyenne annuelle à 70 dB LAeq, 24 h, résultant de toutes les sources combinées de bruit de loisirs pour limiter les pertes d'audition. Forte recommandation aux responsables politiques (c.-à-d. tous ceux en poste de décision : législateur, maire, etc.) d'appliquer des mesures de prévention. Exposition cumulée à des sources de bruit telles que : discothèques, boîtes de nuit, pubs, salles d'entraînement et de mise en forme, événements sportifs, concerts ou spectacles de musique et écoute de musique à volume élevé sur des appareils d'écoute personnels.

Considérant que le bruit est un important enjeu de santé publique, car il a des conséquences néfastes sur la santé et le bien-être de l'être humain. Il est l'objet de préoccupations croissantes. Le Bureau régional de l'OMS pour l'Europe a élaboré des lignes directrices en se fondant sur la prise de conscience grandissante des effets néfastes pour la santé de l'exposition au bruit dans l'environnement. Le principal objectif de ces lignes directrices est d'apporter des recommandations en vue de protéger la santé humaine de l'exposition au bruit provenant de diverses sources environnementales : les transports (trafic routier, ferroviaire et aérien), les éoliennes et les loisirs. Les lignes directrices contiennent de solides conseils de santé publique fondés sur des preuves scientifiques ;

Attendu que ces conseils de l'OMS sont essentiels à la conduite de l'action politique qui protégera les populations des effets néfastes du bruit. Les lignes directrices sont publiées par le Bureau régional de l'OMS pour l'Europe. En termes d'implications sanitaires, les niveaux d'exposition recommandés peuvent être considérés comme applicables à d'autres régions et adaptés au public à l'échelle mondiale ;

Vu que l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, en date du 27 mai 1999 a pris un arrêté du Gouvernement relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien ; arrêté qui fut publié au Moniteur Belge du 11 août 1999 et qui est entré en application en février 2000 ;

Considérant que tous les recours intentés contre ces normes de bruit bruxelloises ont chaque fois été rejetés par tous les niveaux de juridictions ;

Attendu que les normes bruxelloises sont de ce fait légales, licites, validées et qu'il est et reste vain de vouloir en contester la pertinence ou le bien-fondé ;

Considérant qu'avant l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 il n'existait aucune norme de bruit pour les survols d'avions ;

Considérant qu'une norme qui n'a jamais existé du temps de la compétence fédérale, soit avant 1980, ne pourrait être refédéralisée puisque cette norme n'a jamais été fédérale ;

Attendu que 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. Des sanctions seront 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 ;

Vu l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999, paru au Moniteur Belge du 11 août 1999, et relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien est entré en vigueur le 1er janvier 2000 ;

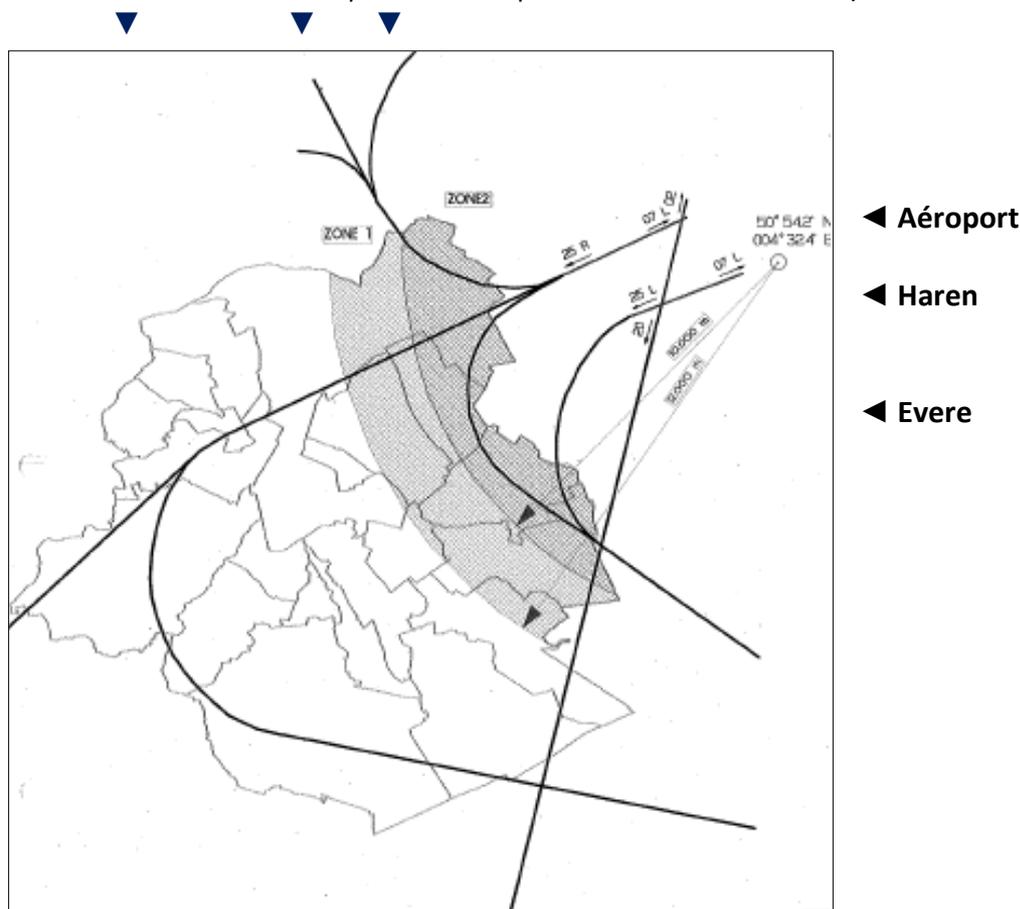
La région de Bruxelles-Capitale est divisée en 3 zones : de la zone 2 est la plus proche de l'aéroport à la zone 0 recouvrant l'ensemble du territoire de la région.

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.

zone 0 zone 1 zone 2
(Les zones 1 et 2 sont celles les plus touchées par les nuisances aériennes.)



Considérant que la région flamande a déjà arrêté des normes pour les bruits générés par :

- Lignes de chemins de fer
- Spectacles en plein air
- Cafés
- Salles de concerts
- Festivals et concentrations

Remarquant que la Région flamande n'a pris aucune disposition réglementaire pour limiter le bruit et la pollution du trafic aérien autour de Bruxelles-National ;

Considérant que de telles normes auraient comme effet d'éliminer du ciel belge les avions anciens, bruyants, polluants et peu respectueux d'un environnement sain ;

Considérant les rapports sur l'exposition au bruit conformément les limites de bruit et les effets indésirables selon l'OMS, à savoir les contours de bruit de Lden 45 et Lnight 40 et les effets néfastes causés pour les personnes gravement gênées (HA) et les personnes gravement perturbées dans leur sommeil (HSD), dont les limites de bruit respectent la réglementation de la Région bruxelloise et flamande;

Considérant le respect des limites de bruit applicables de la Région bruxelloise et également de celles de la Région flamande, à savoir le VLAREM, où les limites de bruit sont déterminées en fonction du bruit de fond ;
Considérant qu'au niveau du VLAREM, la limite de LAeq 45 est d'application pendant la journée, ce qui correspond exactement à la limite de bruit selon l'OMS, certes applicable sur une base quotidienne, une limite qui sera inférieure de 5 dB dans les zones rurales et supérieure de 5 dB dans les centres-villes plus fréquentés ;

Considérant qu'au niveau du VLAREM, la limite du bruit instantané le plus élevé (LAm_{ax}) est de 20 dB supérieur à la limite de bruit LAeq applicable pendant la journée et de 15 dB le soir et la nuit, ce qui implique un LAm_{ax} maximum de 50 dB la nuit dans les zones résidentielles, ce qui correspond exactement aux conclusions de l'OMS de 2018 sur le seuil d'alarme pour les réactions de réveil nuisibles avec fenêtres inclinées ;

Considérant que toutes les compagnies aériennes ont entamé des processus de renouvellement de leur flotte aérienne ;

Considérant que les avions les plus récents et performants desservent en priorité d'autres pays et aéroports plus stricts au niveau environnemental ;

Attendu qu'il faut atteindre un juste compromis entre le maintien d'une activité économique aéroportuaire mais en prenant en compte la santé des populations survolées, leur sommeil et leur quiétude ;

Vu l'article 23 de la Constitution belge du 7 février 1831, dans sa version coordonnée du 17 février 1994 :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

à 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 :

- *2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;*
- *4° le droit à la protection d'un environnement sain. » ;*

Attendu que ces nombreuses demandes de souhait de voir la Région flamande édicter des normes de bruit pour les survols d'avions sont légitimes, même si elles dépassent le cadre de nos missions, d'autant que ces droits sont garantis par la Constitution ;

Considérant qu'il ne peut être nié que les survols génèrent une pollution qui est à la fois atmosphérique et acoustique et que ces survols ont un impact sur l'environnement, le sommeil et la santé des personnes survolées ;

Considérant que des normes de bruit en Région flamande protégeraient mieux la population et n'impacteraient pas l'activité aéronautique ;

Considérant que les nouvelles générations d'aéronefs sont plus respectueux de l'environnement par des immissions sonores diminuées ;

Attendu que les avions gros porteurs d'une poids maximum au décollage supérieur à 136 tonnes, même récents, génèrent un bruit important vu leur masse maximale très élevée ;

Considérant qu'une bonne administration et une saine gestion des missions dévolues à un Médiateur Fédéral sont d'assurer le suivi correct des demandes, de transmettre les dossiers en cours en adressant les demandes recevables aux bonnes autorités ;

Attendu que même si la présente décision motivée s'adresse principalement aux membres du Gouvernement flamand et de la Députation Provinciale, la loi du 2 août 1963 relative à l'emploi des langues en matière administrative nous impose de rédiger également cette présente Décision collégiale en langue française dans un souci de neutralité absolue ;

Considérant que le Service Fédéral de Médiation pour l'Aéroport de Bruxelles-National est constitué de personnes disposant d'une très grande connaissance juridique, politique, aéronautique, technique du dossier ;

Attendu que le Service Fédéral de Médiation pour l'Aéroport de Bruxelles-National est autonome, indépendant, neutre, impartial, objectif, compétent, transparent et sans aucun conflit d'intérêt ;

Vu l'exposé oral fait en séance devant le Collège des Médiateurs ;

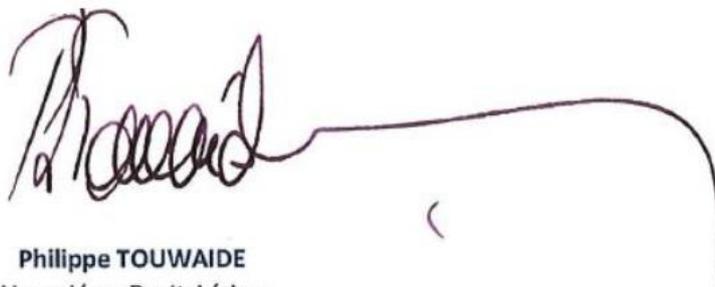
DÉCISION MOTIVÉE DU COLLÈGE DES MÉDIATEURS :

Pour ces motifs, le Collège des Médiateurs, à l'unanimité émet l'avis suivant :

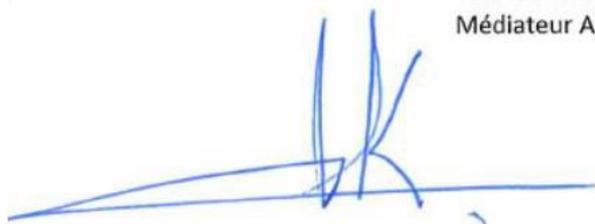
- **Article 1 :** Il est demandé au Gouvernement régional flamand, et à la Ministre de l'Environnement de la région flamande de prendre des normes de bruit à ne pas dépasser lors du survol de son territoire, de parties de son territoire ou de zones à définir afin de protéger les habitants de la Région flamande ;
- **Article 2 :** Une expédition de la présente décision motivée du Collège des Médiateurs sera transmise au Ministre-Président du Gouvernement régional flamand, au Ministre de la Santé du Gouvernement régional flamand, à la Ministre de l'Environnement du Gouvernement régional flamand, au Gouverneur de la Province du Brabant flamand, au Député Provincial du Brabant flamand chargé de l'Environnement et au Ministre Fédéral de la Mobilité.

Ainsi donné à Bruxelles le jeudi 7 avril 2022, le Collège des Médiateurs, estimant de ce fait avoir agi et répondu à ses missions légales par cet avis motivé qui le décharge de toute responsabilité.

Par le Collège des Médiateurs, les soussignés :



Philippe TOUWAIDE
Licencié en Droit Aérien
Directeur du Service Fédéral de Médiation
Médiateur Aérien du Gouvernement Fédéral



Juan TORCK
Médiateur-adjoint
Détaché de skeyes



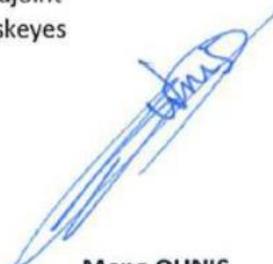
Alexandre de SPIRLET
Médiateur-adjoint
Détaché de skeyes



Emily DELBAER
Assistante de Direction
Détachée de skeyes



Aurélie DUPONT
Assistante de Direction
Détachée de skeyes



Mona OUNIS
Assistante de Direction
Détachée de skeyes