

LES COMPÉTENCES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL POUR L'EXPLOITATION DE BRUXELLES-NATIONAL



RÉF : 7392-P

L'élaboration des procédures de vol à Bruxelles-National est bien une compétence exclusive sans concertation de l'État fédéral

Analyse rédigée par
Philippe TOUWAIDE

La Constitution belge, les lois et le droit définissent exactement le rôle de l'État fédéral et des entités fédérées en matière d'aéronautique. Pour Bruxelles-National, l'État fédéral reste le seul compétent pour l'organisation du trafic aérien, le contrôle des avions, la licence d'exploitation du domaine aéroportuaire et les procédures de vol à suivre.

Trop souvent on entend également qu'il faut « refédéraliser » les normes de bruit au sol (lesquelles n'ont jamais existé avant 2000) et les compétences régionales, ou qu'il faut régionaliser toute la politique aéroportuaire et la gestion de l'espace aérien avec le risque qu'une région interdise totalement tout survol de son territoire.

Certains confondent également les niveaux de bruit et les normes de bruit. Les niveaux de bruit sont une compétence fédérale et se réfèrent à la quantité de bruit produite par chaque aéronef, également appelée QC ou quota count. Il est déterminé spécifiquement pour chaque avion en fonction de son immatriculation. Les normes de bruit sont une compétence régionale et concernent le volume de bruit perçu au sol lors d'un passage d'avion.

Nous développons dans cette analyse les compétences de l'État fédéral, son pouvoir discrétionnaire et l'absence formelle de toute contrainte de concertation. Ceci en rappelant également que les procédures aéronautiques ne sont ni un plan ni un programme, et que le principe de la dispersion est actuellement un procédé fautif qui occasionne dommage et indemnisation, en plus de la réparation.

Le vendredi 15 mars 2024

A handwritten signature in black ink, reading 'Philippe Touwaide'.

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 - SPF Mobilité et Transports

Régulièrement reviennent des réflexions sur le fait que les Régions, entités fédérées, devraient être associées ou consultées pour l'élaboration des procédures aéronautiques à Bruxelles-National.

Sur base de la législation actuelle, des lois spéciales et de la Constitution, seul l'État fédéral est et reste compétent, sans aucune concertation, pour établir les procédures aéronautiques et le fonctionnement de l'Aéroport de Bruxelles-National.

L'élaboration des procédures de vol à Bruxelles-National est bien une compétence exclusive sans concertation de l'État fédéral.

COMPÉTENCES FÉDÉRALES

Les compétences directes du Ministre chargé de l'Aéronautique s'exercent en vertu de l'article 43 § 2 de l'arrêté royal 15 mars 1954. Arrêté royal réglementant la navigation aérienne qui dispose que :

« § 2. Le Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou son délégué fixe, dans chaque cas, les conditions techniques d'utilisation des aérodromes. »

LES LOIS SPÉCIALES DU 8 AOÛT 1980

Conformément à l'Article 6, § 1^{er}, 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'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, non seulement 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, mais aussi que, 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*).

POUVOIR DISCRETIONNAIRE DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

Le pouvoir discrétionnaire de l'État fédéral en matière de gestion des nuisances sonores et du trafic aérien résultant des lois du 8 août 1980 est également repris dans diverses décisions de justice :

- [Arrêt 2004/KR/458 de la Cour d'Appel de Bruxelles du 17 mars 2005 :](#)

Vu que les cours et tribunaux ne s'immiscent pas dans l'exercice des pouvoirs légalement réservés à l'autorité administrative lorsque, aux fins de rétablir dans ses droits la partie lésée par un acte illicite de cette autorité, ils ordonnent la réparation en nature du préjudice et prescrivent à cette autorité des mesures destinées à mettre fin à l'illégalité dommageable (Cassation, 26 juin 1980, Pas.I, 1341) ; ils peuvent notamment, ordonner des mesures concrètes destinées à faire cesser l'État de choses qui cause le préjudice à la victime (Cassation 20 janvier 1993, Pas. I, 67) ;

- [Arrêt du 17 novembre 2008 du Conseil d'État - n° 187.998 :](#)

Réuni en Assemblée Générale de la section du contentieux administratif, le Conseil d'État, dans son Arrêt 187.998 du 17 novembre 2008 reconnaît que la décision d'intensifier l'utilisation à l'atterrissage de la piste 02 ne peut être prise sans un motif impérieux, lequel fait défaut dans le cadre du Plan Anciaux bis et constate que le dossier établi dans la réalisation du Plan Anciaux ne contient aucun motif susceptible de justifier les motifs pour lesquels l'utilisation de cette piste, jusqu'alors exceptionnelle pour des raisons environnementales et de sécurité, perdrait ce caractère ; argument repris par le Conseil d'État dans son Arrêt n° 126.669 du 19 décembre 2003 ;

Attendu que dans son Arrêt, le Conseil d'État admet que l'obligation de standstill interdit au législateur compétent de réduire sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général (page 38) ;

Considérant que le Conseil d'État remarque que l'État belge dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière de gestion des nuisances sonores et du trafic aérien. Tant la décision de maintenir le trafic aérien de et vers l'Aéroport



de Bruxelles-National que la décision de mettre en place un système de dispersion, entre les riverains, des nuisances sonores occasionnées par ce trafic, sont des décisions impliquant des options politiques. A cet égard, il relève, par exemple, de la liberté d'appréciation de l'autorité, de choisir soit un modèle selon lequel les nuisances sont supportées autant que possible par un minimum de riverains de l'aéroport, les vols étant concentrés au-dessus des zones ayant la plus faible densité de population (modèle de concentration), soit un modèle selon lequel les nuisances sonores sont réparties autant que faire se peut entre l'ensemble des riverains de l'aéroport, chaque habitant étant exposé au bruit de manière comparable (modèle de dispersion). L'État belge dispose également d'un pouvoir discrétionnaire pour mettre en œuvre l'option retenue, en recourant à des mesures concrètes. Dans l'exercice de son contrôle de légalité, il n'est pas au pouvoir du Conseil d'État de priver l'administration de sa liberté politique. Il ne peut donc pas se substituer à l'État belge, par exemple, pour choisir le modèle de répartition des nuisances sonores entre les habitants (modèle de concentration ou de dispersion) ou pour décider des mesures concrètes pour exécuter le système retenu. La répartition des nuisances selon un système de « répartition équitable » procède d'une option politique sur laquelle le Conseil d'État n'a pas à se prononcer. Il suffit, en l'occurrence, de constater que cette option n'est, en soi, pas manifestement déraisonnable (page 39) ;

LES PROCÉDURES AÉRONAUTIQUES NE SONT NI UN PLAN NI UN PROGRAMME

Le Conseil d'État par son Arrêt n° 238.283 du 22 mai 2017, seul Tribunal administratif de Belgique, a clairement jugé que **les routes et procédures aéronautiques n'étaient ni un plan ni un programme** au sens de la loi du 13 février 2006, et n'étaient donc **pas sujet à consultation publique ni à étude d'incidence préalable** :

Considérant que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, étant donné que cette dernière a été transposée en droit interne par la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement, et que les requérants ne soutiennent pas qu'elle l'aurait été de manière irrégulière; qu'il est également irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, par référence à laquelle la directive 2001/42/CE définit une partie de son champ d'application, parce que les requérants n'indiquent pas en quoi cette directive aurait été méconnue par l'acte attaqué ;

Considérant que l'article 6 de la loi du 13 février 2006 impose de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement impliquant une participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes, lesquels sont définis à l'article 3 de la même loi comme :

« les plans et programmes qui sont :

- a) élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau fédéral ou élaborés par une autorité au niveau fédéral en vue de leur adoption par les Chambres législatives fédérales ou par le Roi ;*
- b) et prévus par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives » ;*

Considérant que cette définition consiste en une transposition fidèle de l'article 2, a, de la directive 2001/42/CE4 en ce qui concerne l'État fédéral ;

Considérant qu'aucune disposition législative, réglementaire ou administrative n'impose au Gouvernement d'adopter des règles relatives à l'utilisation des pistes et voies aériennes; que jusqu'en 1972, les décisions en la matière étaient prises exclusivement par les autorités responsables de la gestion du trafic aérien, et que le contexte normatif n'a pas changé sur ce point; qu'il s'ensuit que les décisions attaquées ne sont pas visées par la loi du 13 février 2006; que le moyen n'est pas fondé ;

Une analyse minutieuse des travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 13 février 2006 démontre qu'à aucun moment les procédures de vol et la gestion de l'espace aérien n'ont été évoqués dans les travaux parlementaires, la même analyse a été effectuée pour l'adoption de la Convention d'Aarhus et à aucun moment les procédures de vol et les utilisations de l'espace aérien n'ont été évoquées.

Les travaux préparatoires de la loi du 13 février 2006, qui renvoient à des avis de la Section de Législation du Conseil d'État, démontrent que sous les concepts de plan et de programme sont visées les décisions « déterminant une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un but déterminé en rapport avec la qualité de l'environnement ou définissant le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en œuvre d'activités à un endroit déterminé », tel est le cas de plans et programmes fédéraux concernant la politique énergétique.

Les instructions ministérielles prises par le Ministre chargé de l'aéronautique sont des instructions établies sur base des compétences en matière de transport aérien et pas sur base de compétences environnementales, dans le respect de la répartition des compétences issue de la loi du 8 août 1980.

De ce fait la finalité de ces instructions n'est pas « environnementale » mais bien « transport » dans un but d'organisation rationnelle du trafic d'aéronefs dans l'espace aérien qui lui est et reste exclusivement du ressort de l'État fédéral. Le Fédéral est compétent pour la gestion de l'Aéroport de Bruxelles-National, les Régions sont compétentes pour l'établissement de normes environnementales pour lutter contre les nuisances acoustiques provoquées par le trafic aérien.



LE CONSEIL D'ÉTAT JUGE EN MAI 2017 QU'UN ACCORD POLITIQUE N'A AUCUNE VALEUR NORMATIVE

La DGTA se trompe également en voulant respecter un accord politique de programme gouvernemental, qui n'a aucune valeur juridique. Le Conseil d'État dans le même Arrêt de mai 2017 est très clair :

« Considérant que les décisions du Conseil des ministres des 19 décembre 2008 et 26 février 2010 constituent des accords politiques et n'ont, en droit, aucune valeur normative; que le fait que le secrétaire d'État prenne des décisions qui ne respectent pas ces accords politiques est certes de nature à lui attirer la réprobation ou le désaveu d'autres membres du Gouvernement, et à provoquer des dissensions pouvant aller jusqu'à la crise politique, mais c'est là un problème relevant de la discipline gouvernementale, qui ne peut trouver de sanction que sur le plan politique; que l'édiction d'instructions qui ne respectent pas ces accords n'a pas pour conséquence que ces instructions seraient illégales » ;

CONCERTATION AVEC LES RÉGIONS

Les procédures de concertation relatives au trafic des aéroports régionaux et des aérodromes publics et les droits y afférents ont fait l'objet d'une publication au Moniteur belge du 27 novembre 1990.

En vertu de l'article 6, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, seul le trafic des aéroports régionaux et aérodromes publics et les droits y afférents, feront l'objet d'une concertation entre les Régions concernées et l'Autorité nationale compétente.

Cette procédure ne prévoit aucune concertation avec les régions pour les procédures relatives à Bruxelles-National et n'impose aucun processus de consultation.

VALEUR ACTUELLE DU CONTENU DES INFORMATIONS REPRISES DANS LES AIP

Toutes les données et autres dispositions reprises dans les publications aéronautiques belges éditées par skeyes pour le compte de l'État belge, les AIP sont purement indicatives. Actuellement les procédures aéronautiques sont purement des éléments mis à disposition pour information.

Par son arrêt du 24 janvier 1997 (page 370, point 7.6), la Cour d'Appel de Bruxelles s'est exprimée en ces termes :

« Attendu que les informations aéronautiques données par la RVA puis par Belgocontrol aux compagnies aériennes et faisant l'objet des AIP n'ont pas de valeur de disposition légale ou réglementaire ; que, certes, la raison même de ces instructions est d'être suivies par les compagnies aériennes ; que les instructions que ces AIP contiennent ne créent pas de droits pour les tiers qui ne peuvent s'en prévaloir pour contraindre Belgocontrol à les respecter alors que, celle-ci en conserve, à tout moment, la maîtrise ; que, Belgocontrol peut déroger à des instructions, sauf à démontrer que ce faisant elle adopterait une politique déraisonnable dans l'exécution de sa mission de gestion commerciale de l'infrastructure aéroportuaire de Bruxelles-National et de police de la sécurité du trafic aérien ; qu'il n'est pas démontré, en l'espèce, que Belgocontrol aurait accordé, de façon injustifiée, des dérogations à ces AIP ».

CONCLUSIONS

L'État fédéral est seul compétent pour l'exploitation aéronautique de Bruxelles-National, son pouvoir discrétionnaire doit être respecté, le Fédéral ne doit ni se concerter ni consulter les Régions, les procédures aéronautiques peuvent être adaptées ou modifiées sans étude d'impact et sans consultation 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