

Qualité de vie et exploitation de l'aéroport de Zaventem: la délicate recherche du point d'équilibre (note de 2008)

CONSTITUTION - Art. 23

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 :

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

Code civil - CHAPITRE II. - DES DELITS ET DES QUASI-DELITS.

Art. 1382. Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.

Art. 1383. Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence.

Du jugement du Président du Tribunal de 1^{ère} instance de Bruxelles du 2 novembre 2004 au jugement du 8 février 2007 : quand l'action en cessation environnementale change de mains

Ce sont d'abord la Région de Bruxelles-Capitale et son administration de l'environnement, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, ci-après l'IBGE, qui ont formé contre l'Etat belge, BIAC et Belgocontrol, l'action en cessation en matière d'environnement, organisée par la loi du 12 janvier 1993.

L'objet de la demande des autorités bruxelloises était de faire constater les infractions aux normes de bruit fixées par l'arrêté du 27/05/1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien (en avril 2004, pas moins de 747 infractions constatées, soit 25 par jour) et de faire cesser ces infractions, sous peine de payer une astreinte de 250.000 EUR par infraction. Le Président du tribunal de 1^{ère} instance a accueilli l'action, en tant qu'elle était formée par des autorités publiques, tout en se ralliant sur le fond aux raisons développées par l'Etat belge et refuser ainsi la cessation des infractions. Pour le Président du tribunal, demander la cessation des infractions revient à exiger la fermeture pure et simple de l'aéroport de Bruxelles-National¹.

La cour d'appel de Bruxelles a mis à néant cette décision et a reçu l'appel de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'IBGE². Elle a conclu à la légalité de l'arrêté « bruit » du 27/05/1999 : celui-ci a été pris dans le domaine de compétences de la Région - l'environnement, la lutte contre le bruit sur le sol bruxellois-, en tenant compte à la fois du droit à une qualité de vie et des exigences de l'exploitation d'un aéroport international. Il n'est pas disproportionné et n'empiète pas sur les compétences de l'Etat fédéral en matière de navigation aérienne et de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National. La cour constate

¹ Prés. Bruxelles (cess.), 2 novembre 2004, ci-annexé.

² C. Appel Bxl, 9 juin 2005, ci-annexé.

l'existence de dépassements répétés de seuils maxima de bruit, constitutifs de violations manifestes du droit à un environnement sain garanti par l'article 23, 4° de la Constitution et de l'arrêté « bruit » du 27/05/1999. **La « gêne sonore » est ainsi d'autant plus avérée qu'elle se déroule pendant les périodes de sommeil et qu'elle ne se produisait pas avant l'application du « plan Anciaux bis ».** Du reste, la cour d'appel estime que la cessation des infractions n'entraîne pas la cessation des activités aéroportuaires et qu'il appartient à l'Etat belge de prendre les mesures adéquates en matière de régulation du trafic aérien et, particulièrement, de mettre en oeuvre des plans de vol qui respectent les normes de l'arrêté « bruit » du 27/05/1999. Ce faisant, elle laisse un délai de 3 mois à l'Etat belge pour faire cesser les infractions et réduit le montant des astreintes à 25.000€par infraction constatée.

Nous connaissons la suite. La région de Bruxelles-Capitale, pourtant victorieuse, n'exécute pas cet arrêt pour cause de blocage communautaire : les partenaires du gouvernement bruxellois sont « pat ».

C'est ainsi que le Président du Tribunal de 1^{ère} instance de Bruxelles a été saisi d'une nouvelle demande d'action en cessation environnementale, introduite par un nouveau demandeur, l'ASBL Bruxelles Air Libre, également bénéficiaire de ce droit d'action, pour faire constater et cesser les infractions à l'arrêté « bruit », qui se sont donc succédés depuis l'arrêt de la cour d'appel du 9 juin 2005, à nouveau sous peine d'astreintes. Là où la cour d'appel avait caractérisé la « gêne sonore », - elle se répète souvent et, qui plus est, pendant la nuit-, le Président du tribunal admet que le seul dépassement des seuils suffit à constituer une violation « manifeste » de la réglementation bruxelloise en matière de bruit et ce, en contradiction avec une décision du 2 mars 2006 de la Cour de cassation³. Ensuite, il considère que ce constat d'actes de violations manifestes du droit de l'environnement bruxellois doit l'amener ipso facto à ordonner la cessation de ces actes, sans devoir procéder à une quelconque balance des intérêts en présence. Quoiqu'on puisse en penser, cette interprétation de la loi semble, en tout cas, plus conforme à l'article 9, § 4 de la convention d'Aarhus⁴. Cela étant, le Président du tribunal constate que seuls 5 à 10 % des vols sont en infraction ce qui démontre que le respect de la réglementation bruxelloise en matière de bruit n'est pas de nature à conduire à la fermeture de l'aéroport. Deux ans après l'arrêt de la cour d'appel, l'Etat belge se voit à nouveau ordonner de faire cesser les infractions constatées dans les 3 mois de la signification du jugement, sous peine d'une astreinte de 5.000 €par infraction. Il y aura très certainement une décision en appel, mais si la décision du Président du tribunal est confirmée, nul doute que cette fois, elle sera exécutée...

³ Cité par B. Jadot dans son fascicule, « La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration », Département des recyclages en droit, Facultés universitaires St-Louis, 29 septembre 2006, p. 35.

⁴Idem, « Dans un arrêt du 2 mars 2006, la Cour de cassation vient de trancher – de manière pour le moins discutable -en faveur d'une interprétation du texte conforme à ces déclarations des travaux préparatoires : selon la Cour, pour décider s'il y a ou non « violation manifeste », le juge doit, non seulement vérifier si l'illégalité invoquée est établie avec une certitude suffisante, mais aussi prendre en considération les conséquences de cette illégalité pour l'environnement ; autrement dit, l'importance de l'atteinte au milieu est une condition de l'intervention du juge. Comprise en ce sens la loi du 12 janvier 1993 n'est, sur ce point, pas parfaitement compatible avec la convention d'Aarhus : d'une part, l'appréciation de l'importance d'une atteinte à l'environnement revêt un caractère forcément subjectif, difficilement conciliable avec l'obligation, que consacre l'article 9, § 4, de la convention d'assurer des procédures objectives ; d'autre part, en tout état de cause, la même disposition de la convention ne limite nullement à des hypothèses d'atteintes environnementales présentant un certain degré d'importance ou de gravité la règle selon laquelle, lorsque l'autorité saisie d'un recours constate l'illégalité de l'acte ou l'omission en cause, il lui incombe d'ordonner les mesures de « redressement par injonction » que requiert la protection du milieu ».

Le droit d'action en cessation environnementale : qui peut l'utiliser et dans quelles conditions ?

Le droit d'action en matière de protection de l'environnement a été institué par le législateur pour les ASBL, suite à un arrêt de principe de la Cour de cassation⁵, selon lequel l'intérêt général ou un segment de celui-ci – tel l'intérêt de la protection de l'environnement ou celui de la défense des droits de l'homme – ne constitue pas l'intérêt propre requis pour former une demande en justice. Une personne morale -une association sans but lucratif-n'a intérêt à faire une action en justice que si cette dernière vise le respect de son existence, de ses biens patrimoniaux, de ses intérêts moraux –le respect de son image-, à l'exclusion des actions qui ont pour objet de défendre l'objet social en vue duquel ces associations ont été constituées. En effet, pour la Cour suprême, cet intérêt ne peut être « propre » à l'ASBL, « toute personne pouvant se proposer de poursuivre n'importe quel but. Cette jurisprudence a donc exclu du prétoire les actions d'intérêt collectif poursuivies par les ASBL. Et, par voie de conséquence, incité le législateur à doter les ASBL de protection de l'environnement de cet accès « propre » au juge.

Pendant le cours des discussions parlementaires, le législateur a étendu le bénéfice du droit d'action en matière de protection de l'environnement au Procureur du Roi et aux autorités administratives, visant par là plus spécifiquement les communes.

Le Procureur du Roi est le défenseur naturel de l'intérêt général de la société et c'est pour cette raison qu'il est admis, sans autre condition, à former des demandes de cessation environnementale et ce, en marge de l'action publique qu'il pourrait mettre en branle en vue de poursuivre les auteurs des infractions⁶.

Les autorités administratives, autres que les communes, sont des personnes chargées d'un service public. Elles sont admises à agir en cessation pour défendre l'intérêt général dont elles sont titulaires⁷. L'action en cessation s'ajoute aux possibilités d'action en justice dont elles disposent par ailleurs⁸. Pour revenir à Bruxelles-National, la cour d'appel a admis l'intérêt de la région de Bruxelles-Capital et de l'IBGE en partant du principe qu'ils sont compétents en matière d'environnement et ont un intérêt manifeste à obtenir la cessation d'actes portant atteinte à l'environnement. Ce sont surtout les communes qui ont fait usage de l'action en cessation environnementale. Il leur suffit de prouver que l'acte contesté emporte des conséquences sur l'environnement de leur commune⁹.

La consécration du droit d'action en cessation environnementale au bénéfice des communes a eu pour conséquence –involontaire, dans le chef du législateur- d'ouvrir l'action en cessation environnementale au profit des habitants des communes, lorsque celles-ci sont en défaut

⁵ Arrêt « Eikendael », du 19 novembre 1982, Pas., 1983, p. 338 ; confirmé par un arrêt du 25 octobre 1985, Pas., 1986, p. 219. Sur l'ensemble de la question, voir P. Bogaerts, « De milieustakingsvordering – Overzicht van jurisprudentie en doctrine (1993-2004) », in Ch. Larssen et M.Pallemaerts (ed), L'accès à la justice en matière d'environnement, Bruylant, 2005, pp. 17 et s. ; B. Jadot, « Le droit d'action en matière de protection de l'environnement organisé par la loi du 12 janvier 1993, Amén-Env., 1993, n° spécial, pp. 17 et s. ; M. Boes, « L'action en justice : état de la question », Amén-Env, 1993, n° spécial, pp. 88 et s.

⁶ D.Lagasse, « Le droit d'action en cessation environnementale au regard de la notion d'intérêt à agir en justice : vers une privatisation du ministère public ? », R.D.J.P., 2003, p.149 not.

⁷ Idem, pp. 153-154.

⁸ Droits régionaux de l'aménagement du territoire, droits régionaux de l'environnement (assainissement des sols, déchets) : actions en vue d'obtenir la remise en état de sites, l'exécution de travaux.

⁹ D. Lagasse, art. cit., pp. 150, 154-155.

d'agir¹⁰. Des conditions sont requises : il faut une défaillance de la commune, démontrer que l'intérêt au nom duquel on agit relève bien de la compétence communale – on reste bien dans la perspective d'une action d'intérêt collectif- et constituer une caution. A noter que les possibilités de substitution dans les droits et actions de la commune permettent aux habitants d'introduire un large éventail d'actions en justice, qu'il s'agisse d'action en réparation d'un dommage, de constitution de partie civile devant les juridictions répressives, de postuler la suspension ou l'annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'Etat ou d'un acte législatif devant la cour d'arbitrage. Paradoxalement, l'action en cessation des habitants au nom de leur commune s'est révélée plus efficace que les actions des ASBL de protection de l'environnement¹¹. En effet, l'action en cessation environnementale des ASBL de protection de l'environnement doit rencontrer plusieurs conditions, à savoir : 1. respecter toutes les prescriptions de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux asbl et aux établissements publics ; 2. avoir dans son objet social la protection de l'environnement ; 3. avoir défini dans ses statuts le territoire auquel s'étend son activité ; 4. disposer de la personnalité juridique depuis 3 ans au jour de l'intentement de l'action en cessation ; 5. apporter la preuve, par la production de ses rapports d'activité ou de tout autre document, qu'elle a une activité réelle conforme à son objet statutaire et que cette activité concerne l'intérêt collectif de l'environnement qu'elle vise à protéger.

Si l'on a égard aux 10 premières années d'application de la loi du 12 janvier 1993, de 1993 à 2003, l'on recense environ 60 actions en cessation environnementale, dont 4 formées par le Parquet, +/- 4 par une Région, +/- 16 par une commune, +/- 20 par un habitant d'une commune et +/- 20 par une ASBL¹².

Conclusions

L'action en cessation dirigée contre les actes constitutifs d'infractions à la réglementation bruxelloise sur le bruit, qu'elle ait été dirigée par la Région de Bruxelles-Capitale ou l'ASBL Bruxelles Air Libre n'a pas eu d'impact quant au résultat judiciaire: sauf décision contraire en appel, l'Etat belge devra prendre les mesures adéquates en matière de régulation du trafic aérien et, en particulier, aménager des plans de vol qui respectent la réglementation bruxelloise prise dans la lutte contre le bruit. La différence se situe dans l'exécution que recevra la décision...Nulle question ici de gouvernement des juges ou d'une quelconque substitution d'une décision de justice à l'(in)action des pouvoirs publics. Personne ne peut forcer l'Etat belge à prendre une décision et encore moins à influencer sur le contenu de cette décision. Cependant, qu'il nous soit permis de signaler que l'Etat belge expose sa responsabilité civile, fondée sur l'article 1382 du code civil, en n'adoptant pas les mesures « adéquates » évoquées par le Président du tribunal de 1^{ère} Instance. L'on se souviendra qu'il y a peu, l'Etat belge a vu sa responsabilité civile mise en cause en raison de son inaction à adopter des mesures législatives¹³. Dans l'éventualité où l'Etat belge ne parviendrait pas à se sortir de sa situation de « pat » communautaire, il ne serait pas impossible que des habitants d'une commune, plus particulièrement affectée par les dépassements des normes de bruit,

¹⁰ Voir l'article 271 de la nouvelle loi communale qui permet aux habitants d'ester en justice au nom de la commune et au défaut du collègue des bourgmestre et échevins.

¹¹ F. Tulkens & G. Pijcke, « L'action en cessation en matière environnementale et l'article 271 de la Nouvelle Loi Communale : un cocktail explosif ? », R.D.J.P., 2003, pp. 177 et s.

¹² Chiffres très approximatifs, extraits des articles cités ci-dessus.

¹³ C. Cass., 28 septembre 2006, commenté dans une précédente nLews.

introduisent une action en dommages et intérêts, au nom de leur commune ou même à leur nom propre.

Quant aux associations de protection de l'environnement, l'on ne s'étonnera pas du peu d'intérêt qu'elles manifestent pour l'action en cessation environnementale. Outre les conditions et les flous que recèle la loi du 12 janvier 1993, on relèvera la circonstance que le juge judiciaire n'est pas encore suffisamment aguerri à la technicité du droit de l'environnement et que l'autorité de la chose jugée qui entoure le constat de violation du droit, n'est pas sans impact sur le procès pénal et les contentieux administratifs qui peuvent se dérouler en parallèle¹⁴, de sorte que l'on réfléchit à deux fois avant de former une action en cessation pour protéger l'environnement....

¹⁴ Voir sur cette question, B. Jadot, art.cit., Amén.-Env., 1993, p. 25.