

N° 332

COPIE adressée à
2107/M
(exempt. art. 260, 2°
Céd. Enr.)
(C.J., art. 792-1030)

**TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE
FRANCOPHONE DE BRUXELLES**

N° 14/3600/A du rôle général

Annexes : 1 citation
1 ordonnances 747 § 1^{er} C.J.
10 requêtes en intervention volontaire
11 conclusions
2 dossiers pièces

copie doss.

Comme en référé – Définitif – Contradictoire

en cause de

La REGION DE BRUXELLES-CAPITALE, représentée par son Gouvernement, en la personne de son Ministre-Président, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, rue Ducale, 7-9, poursuites et diligences de sa Ministre de l'Environnement dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, rue du Marais, 49-53,

partie demanderesse,

représentée par Me François TULKENS, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, Chaussée de la Hulpe, 120, où il a été fait élection de domicile pour les besoins de la présente procédure ;

REPERT

contre

N°

L'ETAT BELGE, représenté par le Ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances, dont les bureaux sont situés à 1000 Bruxelles, rue de la Loi, 2, et par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, à l'Energie et à la Mobilité, adjoint à la Ministre de l'Intérieur et à l'Egalité des chances, dont les bureaux sont situés à 1040 Bruxelles, rue de la Loi, 51,

partie défenderesse,

représentée par Mes Jan BOUCKAERT et Marc BAETENS-SPETSCHINSKY, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, Central Plaza, rue de Lozum, 25 ;

OREF-DEF

en présence de

1. **La COMMUNE DE SCHAERBEEK**, représentée par son Collège des Bourgmestre et Echevins, dont les bureaux

sont situés à 1030 Bruxelles, Maison communale, place Collignon,

partie intervenante volontaire,

représentée par Me Jacques SAMBON, dont le cabinet est établi à 1030 Bruxelles, rue des Coteaux, 227 ;

2. **La COMMUNE D'IXELLES**, représentée par son Collège des Bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont situés à 1050 Bruxelles, Maison communale, chaussée d'Ixelles, 168,

partie intervenante volontaire,

représentée par Me Tanguy VANDEPUT, dont le cabinet est établi à 1160 Bruxelles, avenue Tedesco, 7 ;

3. **La COMMUNE D'AUDERGHEM**, représentée par son Collège des Bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont situés à 1160 Bruxelles, Hôtel de Ville, rue Emile Idiers, 12,

4. **La COMMUNE DE WOLUWÉ-SAINT-LAMBERT**, représentée par son Collège des Bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont situés à 1200 Bruxelles, Hôtel de Ville, avenue Paul Hymans, 2,

5. **La COMMUNE DE WATERMAEL-BOITSFORT**, représentée par son Collège de bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont situés à 1170 Bruxelles, Place A. Gilson, 1,

6. **L'A.S.B.L. BRUXELLES AIR LIBRE**, dont le siège social est situé à 1150 Woluwé-Saint-Pierre, inscrite à la BCE sous le numéro 462.799.007,

parties intervenantes volontaires,

représentées par Me Damien JANS, dont le cabinet est établi à 1170 Bruxelles, chaussée de la Hulpe, 177/6, où elles font élection de domicile pour les besoins de la cause ;

7. **La COMMUNE D'ETTERBEEK**, représentée par son Collège des Bourgmestre et Echevins, dont les bureaux sont situés à 1040 Bruxelles, avenue d'Auderghem, ~~113~~ 115,

partie intervenante volontaire,

représentée par Me Virginie FAYENS loco Me Jean BOURTEMBOURG, dont le cabinet est établi à 1060 Bruxelles, rue de Suisse, 24 ;

8. **La COMMUNE DE FOREST**, représentée par son Collège des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont situés à 1190 Bruxelles, rue du Curé, 2,

partie intervenante volontaire,

représentée par Me Thomas HAUZEUR, dont le cabinet est établi à 1170 Bruxelles, chaussée de la Hulpe, 178 ;

9. **La COMMUNE DE KRAAINEM**, représentée par son Collège des Bourgmestre et Echevins, dont les bureaux sont situés à 1950 Kraainem, Maison communale, avenue A. Dezangré, 17,

10. **La COMMUNE DE WEZEMBEEK-OPPEM**, représentée par son collège des Bourgmestre et Echevins, dont les bureaux sont situés à 1970 Wezembeek-Oppem, Maison communale, rue Louis Marcelis, 134,

11. **L'A.S.B.L. WAKE UP KRAAINEM**, dont le siège social est établi à 1950 Kraainem, Gouvernementsweg, 104, inscrite à la BCE sous le numéro 0874.923.073.,

12. **L'A.S.B.L. ASSOCIATION OF WEZEMBEEK-OPPEM AGAINST AIRCRAFT (AWACSS)**, dont le siège social est établi à 1970 Wezembeek-Oppem, Bergenblokstraat 48, inscrite à la BCE sous le numéro 0862.136.295.,

13. **Monsieur BOUHON Hubert**, domicilié à 1970 Wezembeek-Oppem, rue L. Marcelis, 1,

14. **Monsieur SERVAIS André**, domicilié à 1150 Bruxelles, Corniche Verte, 13,

15. **Monsieur COOMANS Jacques**, domicilié à 1950 Kraainem, avenue des Grands prix, 20,

parties intervenantes volontaires,

représentées par Mes Luc MISSON et Laurent WYSEN, dont le cabinet est établi à 4020 Liège, rue des Pitteurs, 41, chez qui elles font élection de domicile pour les besoins de la présente procédure ;

En cette cause, il est conclu et plaidé en français aux audiences publiques des 10 et 14 juillet 2014,

Après délibéré, le président du Tribunal de première instance francophone rend l'ordonnance suivante :

Vu :

- la citation en référé signifiée le 9 mai 2014 par exploit de Me Laurent LELEUX , huissier de justice de résidence à 1000 Bruxelles, chaussée de la Hulpe 110,
- l'ordonnance 747, § 1^{er} du Code judiciaire prononcé le 14 mai 2014,
- la requête en intervention volontaire de la COMMUNE DE SCHAERBEEK déposée à l'audience publique le 14 mai 2014 et au greffe le 2 juin 2014,
- la requête en intervention volontaire de la COMMUNE DE FOREST déposée au greffe le 3 juin 2014,
- la requête en intervention volontaire de la COMMUNE DE D'IXELLES déposée au greffe le 16 mai 2014,
- la requête en intervention volontaire de l'asbl BRUXELLES AIR LIBRE BRUSSEL déposée au greffe le 16 mai 2014,
- la requête en intervention volontaire de la COMMUNE DE WOLUWE-SAINT-LAMBERT déposée au greffe le 16 mai 2014,
- la requête en intervention volontaire de la COMMUNE D'AUDERGHEM déposée au greffe le 16 mai 2014,
- la requête en intervention volontaire de la COMMUNE D'ETTERBEEK déposée au greffe le 19 mai 2014,
- la requête en intervention volontaire de l'asbl WAKE UP KRAAINEM, l'asbl AWACSS, M. BOUHON, M. SERVAIS, M. COOMANS déposée au greffe le 2 juin 2014,
- la requête en intervention volontaire de la commune de KRAAINEM et de la commune de WEZEMBEEK-OPPEM (déposée mais ne portant pas cachet de dépôt),
- les conclusions de l'ETAT BELGE déposées au greffe le 10 juin 2014,
- la requête en intervention volontaire de la COMMUNE DE WATERMAEL-BOITSFORT déposée au greffe le 20 juin 2014,

- les conclusions de la COMMUNE DE SCHAERBEEK déposées au greffe le 1^{er} juillet 2014,
- les conclusions de la COMMUNE D'ETTERBEEK déposées au greffe le 1^{er} juillet 2014,
- les conclusions de la COMMUNE D'AUDERGHEM déposées au greffe le 1^{er} juillet 2014,
- les conclusions de la REGION DE BRUXELLES-CAPITALE déposées au greffe le 1^{er} juillet 2014,
- les conclusions de la COMMUNE D'AUDERGHEM déposées au greffe le 1^{er} juillet 2014,
- les conclusions de la COMMUNE DE WOLUWE-SAINT-LAMBERT déposées (mais ne portant pas cachet de dépôt),
- les conclusions de la COMMUNE D'IXELLES déposées au greffe le 1^{er} juillet 2014,
- les conclusions de la COMMUNE DE FOREST déposées au greffe le 1^{er} juillet 2014,
- les conclusions de la COMMUNE DE WATERMAEL-BOITSFORT déposées au greffe le 1^{er} juillet 2014 ;
- les conclusions de l'ASBL BRUXELLES AIR LIBRE BRUSSEL déposées au greffe le 1^{er} juillet 2014 ;
- les conclusions additionnelles et de synthèse de l'ETAT BELGE déposées au greffe le 8 juillet 2014,
- les conclusions de la COMMUNE DE KRAAINEM, la COMMUNE DE WEZEMBEEK-OPPEM, l'asbl WAKE UP KRAAINEM, l'asbl AWACSS, M. BOUHON, M. SERVAIS et M. COOMANS déposée au greffe le 8 juillet 2014,
- les conclusions additionnelles portant uniquement dispositif adapté de la REGION DE BRUXELLES-CAPITALE et le dossier pièces déposées à l'audience publique le 14 juillet 2014,
- le dossier pièces de l'ETAT BELGE déposé à l'audience publique le 14 juillet 2014.

Entendu en leurs plaidoiries les conseils des parties à l'audience publique précitée.

OBJET DES DEMANDES :

1. La Région de Bruxelles-Capitale diligente une action en cessation fondée sur la loi du 12 janvier 1993 ouvrant un droit d'action en matière de protection de l'environnement.

Dans ce contexte, elle demande d'ordonner :

- la cessation de l'utilisation des routes du canal telles que modifiées ou mises en œuvre depuis le 6 février 2014,
- la cessation de l'utilisation des deux sous-ensemble 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,
- à dater du 8 août 2014, ou à titre subsidiaire, à dater du 5 septembre 2014,
- avec, en toutes hypothèses, injonction de prendre ou de faire prendre par qui de droit un NOTAM ayant le même effet de cessation de l'utilisation des routes précitées telles que mises en œuvre et/ou modifiées depuis le 6 février 2014, NOTAM applicable jusqu'à l'entrée en vigueur effective du nouvel AIP qui mettra à exécution les mesures de cessation,
- le tout sous peine d'astreinte.

2. La Commune de Schaerbeek, la Commune d'Auderghem, la Commune de Woluwé-Saint-Lambert, l'asbl Bruxelles Air Libre Brussel, la Commune d'Ixelles, la Commune de Forest, la Commune de Watermael-Boifort et la Commune d'Etterbeek demandent qu'il soit pris acte de leur intervention volontaire en la cause.

Elles formulent par ailleurs les mêmes demandes que celles formulées par la Région de Bruxelles-Capitale.

Par facilité de rédaction, lorsqu'il y a lieu de regrouper l'ensemble de ces intervenants volontaires et la Région de Buxelles-Capitale, ils seront visés ci-dessous sous le vocable 'les parties demanderesses'.

3. L'Etat belge soulève un déclinatoire de juridiction. A titre subsidiaire, il soulève une exception d'irrecevabilité dirigée

envers la Région de Bruxelles-Capitale et la Commune de Woluwe-Saint-Lambert.

A titre plus subsidiaire, avant-dire-droit, il demande la production de pièces (les constats, pour tous les sonomètres établis en Région de Bruxelles-Capitale, au regard de la norme Lsp Avions, pour les années 2012 et 2013 ainsi que pour les périodes 1 à 6 visées dans le rapport de l'IBGE du 9 juillet 2014 ; les constats des sonomètres situés sur les communes de Woluwe-Saint-Lambert et de Woluwe-Saint-Pierre, exprimés en SEL LevT, pour les années 2012 et 2013 ainsi que pour les périodes 1 à 6 visées dans le rapport de l'IBGE du 9 juillet 2014). Cette demande est formulée pour la première fois le 14 juillet 2014.

Pour le surplus, il conclut au non-fondement des demandes.

A titre infiniment subsidiaire, il demande de réduire le montant des astreintes réclamées et de lui accorder un délai de grâce de 6 mois à compter de la signification de la décision à intervenir.

4. La Commune de Kraainem, la Commune de Wezembeek-Oppem, l'asbl Wake Up Kraainem, l'asb Association of Wezembeek-Oppem against Aircraft (AWACSS), Monsieur Bouhon, Monsieur Servais et Monsieur Coomans demandent qu'il soit pris acte de leur intervention volontaire en la cause.

Ils concluent au non-fondement des demandes.

A titre subsidiaire, ils demandent, avant-dire-droit, de condamner la Région de Bruxelles-Capitale à produire des données précises et complètes permettant d'établir une situation comparative du niveau de bruit et des violations à l'arrêté bruit des avions (avant/après le 6 février 2014) pour toutes les autres stations de mesures du bruit concernées dans le réseau de sonomètres de l'IBGE (notamment la station WSL-Gull), sous peine d'astreinte.

A titre plus subsidiaire, s'il devait être fait droit aux demandes formulées contre l'Etat belge, les assortir d'un délai d'exécution et de grâce de 6 mois.

Par facilité de rédaction, lorsqu'il y a lieu de regrouper l'ensemble de ces intervenants volontaires et l'Etat belge, ils seront visés ci-dessous sous le vocable 'les parties défenderesses'.

5. Par ailleurs, chacune des parties sollicite la condamnation de la/des partie(s) succombante(s) aux dépens.

CADRE DU LITIGE

6. L'aéroport de Bruxelles National, implanté sur le territoire de la commune de Zaventem, comporte trois pistes, disposées en forme de Z.

L'aéroport de Bruxelles est « *enserré dans la banlieue (...) avec ses deux pistes principales orientées vers Bruxelles du fait de la contrainte des vents face auxquels les avions doivent décoller et atterrir à partir d'un certain seuil* » (rapport de l'ULB du 7 mai 2014 – déposé par la Région de Bruxelles-Capitale en pièce 3.2, page 15). Parmi ces pistes principales, la piste dénommée 25R qui est la plus longue et la mieux équipée.

Il s'agit de la piste au départ de laquelle les avions décollent pour ensuite emprunter les routes aériennes en litige.

7. Chacune des pistes de l'aéroport est utilisable dans les deux sens, aussi bien pour les décollages que les atterrissages.

La configuration des lieux entraîne l'interdépendance des décollages et atterrissages : au moins deux pistes doivent être désignées durant une plage horaire, l'une pour les atterrissages et l'autre pour les décollages, tenant compte par ailleurs de ce que la combinaison doit être techniquement concevable sur le plan de la sécurité.

8. L'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National est de la compétence de l'Etat belge :

L'article 6, §1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7^o de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions la compétence de régler la matière de l'équipement et de l'exploitation des aéroports et aérodromes publics, tout en soustrayant l'aéroport de Bruxelles-Nationale à ce régime. L'équipement et l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National sont réservés à la compétence de l'Etat fédéral.

Il en va de même pour la gestion du trafic aérien :

L'article 5, §1^{er} de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation aérienne attribue au Roi le pouvoir d'édicter « *toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne* ».

Dans le prolongement de cette disposition, l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne dispose, en son article 43, §2 que « *le ministre chargé de l'aéronautique ou son délégué fixe, dans chaque cas, les conditions techniques d'utilisation des aérodromes* ».

Par ailleurs, aux termes de l'article 2,§2 de l'arrêté royal du 15 septembre 1994 fixant les règles de l'air, « *les délimitations de la région d'information de vol de Bruxelles ainsi que celles des régions de contrôle, des zones de contrôle, des routes à service consultatif, des routes ATS, des zones de circulation d'aérodrome, des zones de contrôle et des classes d'espaces aériens ATS comprises dans l'espace aérien défini au §1^{er} sont fixées par décision du Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou du directeur général de l'administration de l'Aéronautique* ».

Dans ce contexte, il appartient au Ministre de la Mobilité ou le Secrétaire d'Etat à la Mobilité d'adopter des instructions relatives notamment à :

- l'utilisation des pistes d'atterrissage/de décollage et des routes aériennes,
- aux composantes de vent applicables à chacune des pistes.

9. Ces instructions sont publiées, à l'initiative de Belgocontrol, dans la 'Publication d'Informations Aéronautiques' ('Aeronautical Information Publication' ou, en abrégé 'AIP') qui est « *la publication 'officielle' éditée par Belgocontrol, renfermant des informations aéronautiques de caractère durable et essentielles à la navigation aérienne. (...) Les pilotes étant en principe tenus d'utiliser les pistes indiquées.* » (Instructions ministérielles du 15 mars 2012, déposées en pièce 2.1 par la Région de Bruxelles-Capitale, page 12)

10. Un système préférentiel d'utilisation des pistes est mis sur pied depuis de nombreuses années. Ce système tient compte de divers facteurs dont notamment de critères relatifs à la sécurité, à l'état des pistes, aux vents, etc... Il s'agit des pistes à utiliser, sauf circonstances particulières telles que les conditions liées au vent.

Par ailleurs pour chaque piste, une ou plusieurs routes de décollage et/ou d'atterrissage sont définies. Il s'agit de trajectoires optimales qui doivent, en principe, être suivies par les avions.

11. Au fil des années, les conditions d'utilisation des pistes d'atterrissage/décollage et des routes aériennes ont été modifiées. Ces modifications ont parfois été induites, voire contraintes, par des décisions de justice (prises tant par les tribunaux de l'ordre judiciaire que par le Conseil d'Etat).

Un aperçu des modifications portées au système préférentiel d'utilisation des pistes résulte de la page 16 du rapport dressé par l'ULB le 7 mai 2014.

12. Le système préférentiel d'utilisation des pistes en vigueur actuellement est le suivant (tableau tiré de la page 18 des conclusions de synthèse déposées par l'Etat belge :

		Jour		Nuit	
		6h à 16h	16h à 23h	23h à 3h	3h à 6h
Du lundi 6h au mardi 5h59	D	25R		25R 20	
	A	25R/25L		25L/25R	
Du mardi 6h au mercredi 5h59	D	25R		25R 20	
	A	25R/25L		25L/25R	
Du mercredi 6h au jeudi 5h59	D	25R		25R 20	
	A	25R/25L		25L/25R	
Du jeudi 6h au vendredi 5h59	D	25R		25R/20	
	A	25R/25L		25R/25L	
Du vendredi 6h au samedi 5h59	D	25R		25R	
	A	25R/25L		25R	
Du samedi 6h au dimanche 5h59	D	25R	25R 20	25L	
	A	25R/25L	25R/25L	25L	
Du dimanche 6h au lundi 5h59	D	25R 20	25R	20	
	A	25R/25L		20	

13. Le 15 mars 2012, le Secrétaire d'Etat à la Mobilité a adopté de nouvelles instructions, prévoyant certaines modifications relatives :

- au processus de choix des pistes en usage (pages 64 et suiv. des instructions)
- et aux procédures de vol (pages 68 et suiv. des instructions).

Ces instructions ont été mises en œuvre de manière échelonnée dans le temps.

14. Les procédures de vol concernent entre-autres la question des routes aériennes à suivre lors des décollages de la piste 25R. Il s'agit des routes aériennes en litige.

Ainsi, ces instructions portent notamment sur¹ :

¹ Selon l'ordre de présentation dans les instructions du 15 mars 2012.

- le dédoublement du virage à gauche (virage court et virage long)
- la remplacement de la route dite 'Chabert' passant au-dessus de la Région de Bruxelles-Capitale, par des routes du Canal,
- précisions concernant les conditions d'utilisation de la route dite 'du Canal',
- la mise en place d'une nouvelle route pour les gros-porteurs vers le sud-est, ...

15. Ces instructions ont été adaptées dès le 21 juin 2012, notamment en ce qui concerne l'altitude du virage à gauche (« les procédures 'C Departures' (...) de décollage depuis les pistes 25R/L doivent virer à une altitude de 1.700 pieds (au lieu de 2.200 pieds) (...) »).

16. Les instructions relatives aux routes litigieuses (route(s) du Canal et dédoublement du virage à gauche) sont mises en œuvre depuis le 6 février 2014.

Le 29 mai 2014, il y a eu modification du tracé survolant la Commune d'Etterbeek.

17. L'Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire (IGEAT) de l'ULB a été mandaté par le SPF Mobilité et Transport pour objectiver les évolutions survenues suite à la mise en service des nouvelles procédures aériennes à l'aéroport de Bruxelles le 6 février 2014.

Le rapport final a été dressé le 7 mai 2014². Il indique être complémentaire d'une étude 'modèle de bruit' en cours de réalisation par la KUL. Cette dernière étude, pour autant qu'elle soit déjà finalisée, ne fait pas partie des pièces qui ont été soumises à notre appréciation.

Ce rapport, commenté en termes de conclusions et par ailleurs lors des plaidoiries, ne fait l'objet d'aucun grief.

Le rapport dressé par l'IEGAT arrive à la conclusion suivante :

« La seule cartographie comparée des routes suivies avant et après le 6 février 2014 montre sans ambiguïté possible que les nouvelles procédures ont conduit à :

- *Augmenter le survol des quartiers à forte voire très forte densité de population de l'espace métropolitain bruxellois,*

² Il ne tient dès lors pas compte des adaptations techniques apportées le 29 mai 2014 aux instructions ministérielles.

- *Augmenter, corrélativement, le nombre d'habitants exposés au bruit et aux conséquences d'un hypothétique accident, par survol accru des quartiers denses de Bruxelles au bénéfice direct des marges orientales de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Oostrand,*
- *Déplacer de nombreux vols depuis les quartiers favorisés voire très favorisés vers de nombreux quartiers populaires ou de classes moyennes,*
- *Ajouter, en milieu urbain, une source supplémentaire de bruit par rapport au bruit ambiant déjà élevé, notamment à cause du trafic routier,*
- *Potentiellement poser des enjeux de sécurité publique car la chute d'un avion en phase de décollage (donc de surcroît rempli de carburant) sur des quartiers densément habités ne peut conduire qu'à maximiser le nombre de victimes tout en rendant plus difficile l'intervention des services de secours.*

Nonobstant les problèmes de sécurité publique, le déplacement de nombreux vols vers des quartiers plus denses a pour conséquence le fait que le nombre de personnes soulagées est très inférieur au nombre de personnes nouvellement impactées. En outre, les personnes nouvellement survolées le sont avec au moins autant d'intensité (densité de survol) que ne l'étaient auparavant les quartiers que l'on a soulagé. La présente étude estime que tant la route Canal que la nouvelle route tracée dans Bruxelles via Evere, Schaerbeek, Etterbeek, Auderghem et Watermael-Boitsfort conduisent chacune à survoler entre 2,2 et 3,1 fois plus d'habitants que les routes traditionnelles évitant la ville autant que possible. »³

Outre l'analyse technique, ce rapport relève que « la situation existante de 2012 telle que présentée par Belgocontrol – par exemple à l'inter-cabinets du 18 juin 2012- inclut un tracé des virages à gauche depuis la piste principale 25R (...) pour le moins étonnant. (...) Cela pourrait passer pour anodin mais ne nous semble guère être un détail. En effet, à partir du moment où l'on présente la nouvelle route Rousy-Sopok-Pites en la comparant avec une situation initiale fautive car pénétrant déjà fortement vers les quartiers denses de Bruxelles, on tend à réduire l'impact potentiel de la nouvelle route. L'écart de densité ou de volume de population est en effet bien plus grand entre la nouvelle route et l'ancienne correctement représentée sur la carte qu'entre la nouvelle route et l'ancienne mal représentée. (...) Il n'empêche que pour un sujet aussi sensible que celui des nuisances aériennes, et dans un contexte géographique où les densités de population varient fortement entre quartiers plus ou moins proches, on s'attendrait à ce que les documents de travail cartographiques utilisés soient

³ Mise en exergue telle que présentée dans le rapport de l'IEGAT.

conformes à la réalité tant ils peuvent influencer les conclusions que l'on peut en tirer et la prise de décisions. (...)»⁴ » rapport pages 62-63.

18. La Région Bruxelles est, depuis plusieurs années, équipée de divers sonomètres placés par l'IBGE sur le territoire bruxellois. Ces sonomètres sont placés à divers endroits 'stratégiques'.

Deux nouveaux sonomètres ont été placés, respectivement les 28 mars 2014 à Etterbeek et 6 juin 2014 à Auderghem.

L'IBGE a remis trois rapports d'analyse de mesures du bruit. Ces rapports sont datés des 30 avril, 27 juin 2014 et 9 juillet 2014.

19. Les parties demanderesses exposent que la mise en œuvre de ces nouvelles instructions a pour conséquences principales :

- la création d'une nouvelle route traversant la Région bruxelloise en survolant les communes d'Evere, Schaerbeek, Etterbeek, Auderghem et Watermael-Boitsfort (virage à gauche large composé des routes PITES4C, ROUSY4C et SOPOK4C depuis lors devenues PITESC, ROUSY5C et SOPOK6C),
- la création des nouvelles routes du Canal se détachant de la route du Canal préexistante à Drogenbos, avec virage à gauche vers le sud-est (sept routes suivant la même trajectoire au-dessus de la Région bruxelloise – CIV1Y, CIV8D, PITES1Y, ROUSY1Y, LNO1Y, SOPOK1Y et SPI1Y) mais se séparent à hauteur de Drogenbos en lieu et place de l'unique route qui existait auparavant – CIV8D),
- le report d'un nombre important de vols sur les routes du Canal (près de trois fois plus de vols entre les mois de mars 2013 et mars 2014, avec une utilisation accrue la nuit, notamment par des gros porteurs).

CONTEXTE LEGAL

20. Les parties demanderesses fondent leur action sur la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement.

L'article 1^{er} de cette loi dispose :

⁴ Mise en exergue telle que présentée dans le rapport de l'IEGAT.

« Sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales, le président du tribunal de première instance, à la requête du procureur du Roi, d'une autorité administrative ou d'une personne morale telle que définie à l'article 2, constate l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une ou de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement.

Il peut ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement. Avant tout débat au fond, une tentative de conciliation aura lieu.

Le président peut accorder au contrevenant un délai pour se conformer aux mesures ordonnées. »

21. Pour constater l'existence d'une violation de dispositions légales (au sens large du terme) relatives à la protection de l'environnement, au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993, il y a lieu⁵ :

- d'examiner si la violation de ces dispositions légales est établie de manière suffisamment certaine
- et tenir compte des conséquences de cette violation sur l'environnement.

22. Les parties demanderesses reprochent à l'Etat belge :

- le fait que les routes aériennes 'nouvelle mouture' engendre une pollution sonore,

ceci en infraction à la législation bruxelloise, et notamment à l'article 2 de 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 (dénommé ci-après 'arrêté bruit des avions'), pris en exécution de l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain,

- le fait que lors de l'élaboration des instructions du 15 mars 2012, à tout le moins en ce qu'elles concernent les routes aériennes litigieuses⁶, aucune consultation du public n'a été organisée,

⁵ Voir notamment Cass., 18 décembre 2009, n° de rôle C.08.0334.F, www.cassonline.be.

⁶ Objet du litige.

ceci en violation :

- de 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 programmes relatifs à l'environnement,
 - de la Convention d'Aarhus,
 - de la directive européenne 2001/42/CE sur les plans et programmes,
 - mais également de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme,
- le fait que lors de l'élaboration des instructions du 15 mars 2012, à tout le moins en ce qu'elles concernent les routes aériennes litigieuses, aucune étude d'incidence n'a été effectuée concernant les sites naturels suivants : la Vallée de la Woluwe, le Parc de la Woluwe ainsi que la Forêt de Soignes,

ceci en violation :

- de 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 programmes relatifs à l'environnement,
- de la Convention d'Aarhus,
- de la directive européenne 2001/42/CE sur les plans et programmes.

POUVOIR DE JURIDICTION

23. L'Etat belge expose que la cessation sollicitée aura, en réalité, des effets plus étendus que les demandes formulées, de sorte que le tribunal s'immiscerait immanquablement dans le pouvoir discrétionnaire de l'Etat.

Le tribunal violerait ainsi le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

24. Cette contestation porte sur le fait de savoir si le tribunal est en droit de connaître du litige.

25. L'administration qui prend une décision en vertu de son pouvoir discrétionnaire bénéficie d'une liberté d'appréciation qui lui permet de déterminer elle-même, dans les limites de la loi, les modalités d'exercice de ses compétences et les options qui lui semblent les plus adéquates.

Si le pouvoir judiciaire, en ce compris dans le cadre d'une action en cessation, peut tant prévenir que réparer toute atteinte illicitement portée à des droits subjectifs par des autorités dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, il ne peut, à cette occasion, priver ces autorités de leur liberté politique ni se substituer à celles-ci.⁷

26. Il est incontesté que le litige prend place dans un contexte où l'Etat belge agit en vertu d'un pouvoir discrétionnaire pour ce qui concerne l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National et la gestion de son trafic aérien.

27. Les parties demanderesses invoquent, dans le cadre de l'action en cessation, la protection du droit subjectif à la santé et à un environnement sain, ce par le biais notamment de la législation bruxelloise en matière de bruit des avions et de la législation fédérale relative à la participation à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement.

28. Les demandes formulées le sont dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs.

Le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, empêche le tribunal non pas de prononcer une injonction (positive ou négative) envers l'autorité administrative agissant dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire mais de « *faire œuvre d'administrateur et de substituer (son) pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité* »⁸.

29. Nous avons pouvoir de juridiction pour connaître de la cause.

⁷ Voir notamment Cass., 3 janvier 2008, C.060322.NL.

⁸ P. Levert 'L'intervention du juge des référés dans le droit administratif' in X, Le référé judiciaire, éd. Jeune Barreau de Bruxelles, 2003, p.374 ; voir également en ce sens T. Bombois, 'Conditions et limites du pouvoir judiciaire face à l'autorité publique ... Vol au dessus d'un nid de vipères ?', *CDPK*, 2005/1, 38, n°29.

RECEVABILITE

30. L'Etat belge considère que ni la Région de Bruxelles-Capitale ni la Commune de Woluwé-Saint-Lambert n'ont intérêt à obtenir la cessation des routes litigieuses « *puisque celles-ci (leur) procure un avantage par la réduction significative des nuisances à l'est de Bruxelles (Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre), fût-ce par un déplacement de certaines nuisances à d'autres endroits de (leur) territoire.* » (conclusions de l'Etat belge, p.41, n°49).

Il relève que l'intérêt de la Région est en réalité illégitime car par son action, elle favorise une partie seulement de la population.

Il en conclut qu'il ne peut être fait droit aux demandes que ces deux parties formulent.

31. La Région de Bruxelles-Capitale et la Commune de Woluwe-Saint-Lambert exposent toutes deux subir les survols 'nouveaux' en litige.

Elles diligentent, chacune dans son champ d'action tant matériel que territorial, l'action collective en matière d'environnement, comme le leur permet l'article 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993.

La Région tend à faire respecter la législation sous son contrôle et la Commune de Woluwe-Saint-Lambert à défendre un intérêt public dont elle assume la défense, le tout en matière environnementale.

Il importe peu, dans ce contexte, que la position qu'elles défendent soit ou non bénéfique pour l'ensemble de leurs habitants respectifs.

Elles poursuivent un intérêt général, au-delà de tout intérêt privé ou individuel.

32. Elles présentent toutes deux l'intérêt requis pour formuler les demandes dont elles nous saisissent.

APPRECIATION AU FOND

A/ Quant à la violation manifeste de normes de protection de l'environnement

33. Il y a lieu d'examiner si les instructions du 15 mars 2012, telles que modifiées entre-temps et entrées en œuvre le 6 février 2014, constituent ou non une violation manifeste de normes de protection de l'environnement.

Au regard du principe dispositif, cet examen portera exclusivement sur les routes 'nouvelles' visées par les demandes formulées.

A.1/ Quant à la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes et à la participation du public dans l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement

34. La loi du 13 février 2006 transpose, en droit belge, divers instruments de droit international (Convention d'Aarhus, directive 2001/42/CE et directive 2003/35/CE).

Elle a pour objet de permettre une certaine participation du public lors de l'élaboration de plans et programmes pouvant avoir une incidence sur l'environnement.

La mesure selon laquelle le public participe à l'élaboration de ces plans et programmes et la mesure de l'incidence requise sur l'environnement sont distincts en fonction de divers cas de figure envisagés par le législateur.

35. Ainsi, la loi prévoit :

- une procédure d'évaluation des incidences des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, sachant que cette évaluation implique une phase de participation du public
- et une procédure de participation du public dans les plans et programmes relatifs à l'environnement (dénommée ici, pour la facilité, 'procédure de (simple) participation du public).

L'article 4 de la loi précise que : « *L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et la participation de public à l'égard des plans et programmes relatifs à l'environnement s'effectuent pendant leur élaboration et avant qu'ils ne soient adoptés* » (souligné par le tribunal).

Procédure de (simple) participation du public

36. L'article 7 de la loi dispose que « *une participation du public est requise lors de l'élaboration, de la modification ou du réexamen de plans ou de programmes relatifs à l'environnement* ».

37. Ni la loi du 13 février 2006, ni les instruments internationaux qui en sont le fondement ne définissent les notions de 'plan' et 'programme'.

B. Jadot précise, concernant la notion de plans et programmes visés par la Convention d'Aarhus, que « *La convention ne donnant pas de définition de l'expression 'plans et programmes relatifs à l'environnement, il faut, comme pour le champ d'application de la directive 2001/42/CE, se reporter au sens usuel des mots. Sachant qu'il doit s'agir de décisions relatives à l'environnement, l'on peut considérer que sont ainsi visées des décisions ayant pour objet de déterminer une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un ou plusieurs buts spécifiques en rapport avec la qualité de l'environnement ou de définir le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en œuvre d'activités déterminées à un endroit donné, en particulier en vue de fixer la destination du site en cause (...). Les plans et programmes visés par l'article 7 de la convention doivent présenter la caractéristique d'être 'relatifs à l'environnement'.* »⁹

Les travaux parlementaires relatifs à la loi du 13 février 2006¹⁰ précisent que cette loi transpose en droit belge, notamment, la directive 2003/35/CE, laquelle précise en son article préliminaire qu'elle « *visé à contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant de la Convention d'Aarhus (...)* ». Ainsi, la référence à la notion de 'plan et programme' analysée, comme ci-dessus, au regard de la Convention d'Aarhus est pertinente.

L'article 3,1^o de la loi précise qu'il doit s'agir d'un plan (ou d'un programme) « *élaboré et adopté par une autorité au niveau fédéral* » et « *prévu par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives* ».

Les travaux préparatoires précisent pour le surplus que « *la directive vise dès lors tous types de décisions déterminant le cadre dans lequel peut être autorisée la mise (en œuvre) en Belgique d'un projet, que ce cadre ait une portée contraignante ou qu'il s'agisse seulement d'une ligne de conduite dont il est possible de s'écarter moyennant une motivation adéquate* »¹¹.

⁹ B. Jadot, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », in x, La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme, Bruylant, 2005, p.143-144.

¹⁰ Travaux parlementaire, Chambre des représentants, Session 2005/2006, document 51-2108/001, p.12.

¹¹ Travaux parlementaire, Chambre des représentants, Session 2005/2006, document 51-2108/001, p.9.

Les instructions du 15 mars 2012 consistent en l'organisation, sur un territoire déterminé, de lignes directrices en vue d'organiser les différents vols atterrissant ou décollant de l'aéroport de Bruxelles-National, par l'utilisation préférentielle de pistes et des routes d'atterrissage et de décollage, dans un souci, notamment, de limitation des nuisances sonores.

Le texte de ces instructions précise à plusieurs reprises qu'il a trait, notamment, à l'environnement. Ainsi, en sa page 63, il précise « *Considérant qu'il convient de ce fait d'exécuter entièrement les décisions des Conseils des Ministres précitées dans le cadre de la gestion des nuisances sonores à l'aéroport de Bruxelles-National* » (pièce 2.1 déposée par la Région de Bruxelles-Capitale).

Ces instructions ont été élaborées et/ou adoptée par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, à l'Energie, à la Mobilité et aux Réformes Institutionnelles, et dès lors par une autorité fédérale.

Elles trouvent leur source dans les dispositions légales qui donnent compétence à l'Etat belge pour organiser l'exploitation, trafic aérien compris, de l'aéroport de Bruxelles-Nationale (cfr supra n°8).

Elles répondent dès lors aux conditions visées à l'article 3,1° de la loi du 13 février 2006.

38. Par voie de conséquence, la participation du public telle qu'organisée par les articles 7 et 14 de cette loi aurait dû être concrétisée avant que les instructions du 15 mars 2012 ne soient prises, et a fortiori avant qu'elles ne soient mises en œuvre, à tout le moins pour ce qui concerne les routes aériennes faisant l'objet du litige.

Cette participation aurait dû être réalisée sous la forme de la consultation du public organisée par l'article 14 de la loi.

Quand bien même seuls les habitants auraient pu participer à pareille consultation, à l'exclusion des autorités administratives qui agissent dans le cadre de la présente procédure, le caractère collectif de l'action en cessation environnementale permet à ces autorités de dénoncer cette violation de la loi.

39. Il a violation manifeste de la loi du 13 février 2006, -et plus particulièrement de ses articles 4, 7 et 14.

Cette loi a trait à l'environnement au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993.

Elle traduit, en droit belge, la directive 2001/42/CE qui, selon les travaux parlementaires « *marie deux principes de base des actions environnementales, à savoir la concrétisation de l'article 6 de la Convention CE, en vertu duquel la communauté doit intégrer une haute protection de l'environnement dans tous les domaines politiques, et le respect du principe de prévention (mieux vaut prévenir que guérir)* »¹²

L'incidence concrète de cette violation de la loi sur l'environnement est avérée.

Procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement, impliquant par ailleurs une consultation du public

40. Outre la (simple) procédure de consultation du public, la loi du 13 février 2006 prévoit également, dans certains cas de figure, une procédure plus élaborée d'évaluation des incidences sur l'environnement, impliquant par ailleurs une participation du public.

Il en va ainsi lorsque les plans et programmes en gestation sont susceptibles d'avoir une incidence sur des sites naturels visés par 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 sauvage (article 6, §1^{er}, 2^o de la loi du 13 février 2006).

41. Les parties demanderesses indiquent que les instructions litigieuses, à tout le moins en ce qu'elles concernent les routes aériennes visées dans la présente procédure, sont effectivement susceptibles d'avoir des incidences sur pareils sites naturels, actuellement survolés (la Vallée de la Woluwe, le Parc de la Woluwe ainsi que la Forêt de Soignes).

42. Les routes aériennes dont question passant à plusieurs centaines de mètres au-dessus de ces sites naturels, il n'y a pas lieu de conclure, au vu des éléments dont nous disposons, que si violation d'une loi environnementale il devait y avoir, cette violation aurait une incidence concrète sur l'environnement (voir à cet égard supra n°21 – conditions de l'action en cessation environnementale).

¹² Travaux parlementaire, Chambre des représentants, Session 2005/2006, document 51-2108/003, p.3.

A.2/ Quant à l'arrêté bruxellois du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien (arrêté 'bruit d'avions')

Valeurs limites fixées par l'arrêté du 27 mai 1999

43. L'article 2 de cet arrêté fixe les normes de bruit, exprimées en décibels, par zone d'exposition qui ne peuvent être dépassées, quelles que soient les conditions atmosphériques.

Ces seuils sont déterminés comme suit :

Zones	Levt en dB (A)		Lsp avion en dB (B)	
	jour	nuit	jour	nuit
Zone 0	80	70	55	45
Zone 1	90	80	60	50
Zone 2	100	90	65	55

Les données sont définies à l'article 1^{er} de l'arrêté.

La zone 2 englobe tous les lieux situés à moins de 10 km de l'aéroport, la zone 1 englobe tous les lieux situés entre 10 et 12 km de l'aéroport et la zone 0 couvre le territoire régional non couvert par les deux autres zones. Ces zones sont délimitées en arc-de-cercle.

La valeur Levt est le niveau sonore calculé pour un passage d'avion déterminé et la valeur Lsp est le niveau de pression acoustique spécifique au bruit émergent du bruit ambiant, généré par les avions et calculé pour une période d'observation donnée. Ainsi, les valeurs limites 'Levt' sont imposées par survol, les valeurs 'Lsp' par période (jour et nuit).

La nuit débute à 23 heures pour se terminer 7 heures.

Quant à la validité en droit de l'arrêté 'bruit d'avions' du 27 mai 1999

44. L'Etat belge considère que l'arrêté 'bruit d'avions' du 27 mai 1999 est illégal au motif que :

- il ne répond pas à la règle de proportionnalité que l'Etat et les entités fédérées sont tenus de respecter dans l'exercice de leurs compétences réciproques,

- il a été adopté sans concertation avec l'autorité fédérale et la Région flamande.

Il en conclut que, par application de l'article 159 de la Constitution, cet arrêté ne peut pas être appliqué, et partant ne peut servir de fondement valable à la présente action en cessation.

45. La problématique soulevée par les parties défenderesses a d'ores et déjà fait l'objet de décisions de justice à cet égard.

Ainsi,

- La Cour d'appel de Bruxelles a, dans son arrêt prononcé en langue française le 9 juin 2005 (RG 2005/AR/20), rencontré ces deux moyens d'illégalité et les a rejetés.

La Cour de cassation a, par son arrêt prononcé le 21 décembre 2006, rejeté les pourvois en cassation dirigés contre cette décision (C.05.0464.F- C.05.0465.F-C.05.04466.F). Elle ne s'est cependant pas prononcée sur les deux objections soulevées dans le cadre de la présente procédure.

Les conclusions prises par l'avocat général près la Cour de Cassation Werquin dans le cadre des pourvois en cassation interjetés à l'encontre de l'arrêt du 9 juin 2005 examinent cette double problématique.

- La Cour d'appel de Bruxelles a, dans son arrêt prononcé en langue néerlandais le 21 mars 2006, rencontré ces deux moyens d'illégalité et les a retenus.

Cet arrêt a cependant été cassé par arrêt prononcé par la Cour de cassation le 3 janvier 2008 (C.060322.N - la cassation a été prononcée sur un autre moyen que celui de l'illégalité de l'arrêté du 27 mai 1999).

- le Conseil d'Etat, statuant en assemblée générale, a, par arrêts prononcés le 9 mai 2006 (158.548 et 158.549), rejeté les recours en annulation qui ont été dirigés contre l'arrêté du 27 mai 1999.
- Le Président du tribunal de première instance de Bruxelles, saisi d'une action en cessation en application de la loi du 12 janvier 1993, a, par jugement prononcé le 8 février 2007 (RG 06/12095), rencontrés ces deux moyens d'illégalité et les a rejetés¹³.

¹³ Les parties, et notamment l'Etat belge, ne précisent pas si un appel a été interjeté à l'encontre de cette décision.

46. Le principe de proportionnalité comporte deux aspects :

- d'une part, ce principe implique qu'une autorité, ne peut exercer ses compétences que dans la mesure où cet exercice ne rend pas impossible ou excessivement difficile l'exercice de leurs compétences par les autres autorités,
- d'autre part, il ressort de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (arrêts n° 132/2004 du 14 juillet 2004 et n° 128/2005 du 13 juillet 2005) que ce principe implique également que lorsque les compétences de plusieurs autorités sont étroitement imbriquées, elles ne peuvent être exercées qu'en coopération.

Ces deux aspects du principe de proportionnalité sont indépendants l'un de l'autre et doivent être examinés séparément.

47. Les parties défenderesses soutiennent que l'adoption par la Région de Bruxelles-Capitale de l'arrêté 'bruit d'avions' rend impossible ou à tout le moins beaucoup plus difficile l'exercice normal des compétences du fédéral en matière d'exploitation de l'aéroport puisque les normes de bruit ainsi adoptées ont pour conséquence d'obliger l'Etat fédéral à revoir et à aménager les procédures de décollage ou d'atterrissage à Zaventem ainsi que les couloirs aériens et pistes utilisés.

Comme l'a constaté la Cour d'appel de Bruxelles dans son arrêt du 9 juin 2005, relayé par le jugement du 8 février 2007, il n'est pas contestable que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a tenu compte dans l'élaboration de l'arrêté du 27 mai 1999 des intérêts opposés, à savoir, d'une part, le droit à une qualité de vie et, d'autre part, les exigences de l'exploitation de l'aéroport.

Le jugement du 8 février 2007 renvoie à la note au Gouvernement qui précède le projet et relève qu'elle précise à cet égard que « la définition des zones - qui tiennent compte des routes aériennes - les normes choisies - qui ont été fixées de manière raisonnable sur la base des niveaux mesurés actuellement - et leur progressivité dans le temps sont d'autant d'éléments qui garantissent le respect du principe de proportionnalité ».

L'arrêté 'bruit d'avions' prévoit trois zones en fonction de leur distance par rapport à l'aéroport. Dans la zone 2, la plus proche de l'aéroport, les valeurs limites sont les moins strictes, dans la zone intermédiaire les valeurs limites sont plus

sévères et, enfin, dans la zone 0, qui est la plus éloignée de l'aéroport, les valeurs limites les plus strictes s'appliquent.

Les normes préconisées par l'OMS sont appliquées dans cette dernière zone alors que des normes plus souples sont prévues pour les deux autres zones.

Il est sans doute exact que les normes ainsi arrêtées ont une incidence sur l'exploitation de l'aéroport.

Le principe de proportionnalité n'implique toutefois pas que la Région ne pourrait prendre aucune mesure en matière d'environnement affectant même l'exploitation de l'aéroport mais a seulement, pour reprendre les termes des arrêts prononcés par le Conseil d'Etat le 9 mai 2006, pour effet de s'opposer à ce qu'une autorité adopte des prescriptions de protection de l'environnement ayant des répercussions telles sur cette exploitation que ces prescriptions empêcheraient ou rendraient excessivement difficile pour l'autorité fédérale la conduite d'une politique efficace en matière de gestion aéroportuaire.

L'autorité compétente en matière d'environnement ne peut, au nom de la lutte contre le bruit des avions, prendre de mesure paralysante pour l'exercice des attributions que détient l'autorité compétente en matière de transports

L'Etat belge ne rapporte pas cette preuve en l'espèce.

Il n'établit pas qu'il ne serait plus possible en raison des dites normes, et notamment celles retenues pour la zone 0, d'exploiter efficacement l'aéroport ni qu'il aurait pris toutes les mesures envisageables pour éviter les nuisances sonores.

48. L'Etat belge soutient par ailleurs que les compétences de l'Etat fédéral en matière de gestion de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles National et de navigation aérienne et celles des régions en matière de gestion de l'environnement sont à ce point imbriquées, tant d'un point de vue matériel que d'un point de vue territorial, que la compétence de chacune d'elles influe nécessairement et de manière importante sur les compétences des autres.

Il fait dès lors valoir que le principe de proportionnalité exigeait la conclusion d'un accord de coopération et que le Gouvernement de la Région a excédé sa compétence en adoptant l'arrêté du 27 mai 1999 sans coopération avec l'Etat fédéral.

La réglementation en matière de lutte contre le bruit n'est pas soumise à un accord de coopération obligatoire au sens de l'article 92bis § 2 à 4 quater de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

L'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est en règle pas constitutive d'une violation des règles de compétences.

Comme le relève le jugement prononcé le 8 février 2007, si dans deux arrêts, la Cour constitutionnelle a estimé qu'en présence de compétences « imbriquées » la conclusion d'un accord de coopération était une condition de respect des règles répartitrices de compétence, cette décision était toutefois motivée en raison de l'évolution technologique qui avait eu pour effet d'imbriquer les compétences respectives de l'Etat fédéral et des Communautés en matière d'infrastructures électroniques de ces communications, « l'autorité fédérale n'étant pas la seule autorité compétente pour régler cette matière, dès lors que les communautés peuvent, elles aussi, légiférer en l'espèce sur la base de leurs compétences en matière de radiodiffusion et de télévision » (considérant B.5.1. arrêt du 13 juillet 2005). Le but était d'éviter que « cette infrastructure soit soumise à des dispositions contradictoires » (considérant B.6.3) .

Un tel risque n'existe pas en l'espèce.

Seules les Régions sont compétentes pour légiférer en matière de protection de l'environnement et de lutte contre les nuisances sonores. L'arrêté pris par la Région de Bruxelles-Capitale « n'enlève rien à la compétence que possèdent également les autres régions de mener une politique propre en matière de lutte contre les nuisances sonores et de mettre elles-mêmes en balance d'une manière autonome la nécessité de protéger l'environnement du point de vue de la lutte contre les nuisances sonores excessives et ses effets sur l'exploitation de l'aéroport national » (CE 9 mai 2006, n° 158.547).

L'Etat belge est par ailleurs seul compétent pour légiférer en matière de navigation aérienne et relativement à l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles National.

Les sphères de compétences sont ainsi distinctes et le risque de dispositions contradictoires (justifiant seul selon la Cour constitutionnelle le recours à un accord de coopération) portant sur une même matière n'existe donc pas.

Si une concertation a été initiée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale avant l'adoption de l'arrêté du 27 mai 1999 en vue d'aboutir à la conclusion d'un accord de coopération, c'était comme l'a constaté la Cour d'appel dans son arrêt du 9 juin 2005, par ailleurs relayé par le jugement du 8 février 2007, « en vue d'adopter un cadre normatif sur l'ensemble des aspects de l'aéroport de Bruxelles National en ce qui concerne tant les compétences fédérales en la matière que celles de la Région de Bruxelles-Capitale ».

La conclusion d'un accord de coopération n'étant pas obligatoire, la Région de Bruxelles-Capitale a pu, en l'absence de poursuite de la concertation, adopter dans sa propre sphère compétence, les dispositions en matière de protection de l'environnement qu'elle estimait nécessaires.

49. Il résulte de l'ensemble de ces considérations que l'arrêté du 27 mai 1999 'bruit d'avions' peut servir de fondement à la présente action en cessation.

Force probante des rapports de mesures et des analyses dressés par l'IBGE

50. Les parties demanderesses fondent leurs griefs sur les relevés de sonomètres effectués par l'IBGE ainsi que sur l'analyse qu'il en effectue.

51. L'ensemble des pièces produites par les parties demanderesses ont été soumises à la contradiction, en ce compris le dernier rapport de l'IBGE du 9 juillet 2014, et ses annexes.

Les droits de la défense ont été respectés (notamment en postposant du vendredi 11 juillet au lundi 14 juillet les plaidoiries de l'Etat belge, lui accordant ainsi un délai supplémentaire pour analyser la dernière pièce en date dressée par l'IBGE).

Le tout tenant compte du fait que la procédure est organisée dans de brefs délais, étant donné que l'action en cessation est une procédure tenue 'comme en référé'.

52. Les parties défenderesses contestent la valeur probante de des pièces émanant de l'IBGE et sollicitent par ailleurs que des pièces complémentaires soient déposées.

53. Le fait que l'IBGE ait, par le passé, agit en justice aux côtés de la Région de Bruxelles-Capitale reste sans incidence sur l'objectivité de ses mesures et analyses.

Il en va de même pour le fait que les deux derniers rapports dressés par l'IBGE ne contiennent pas l'évolution de la situation dans les Communes de Woluwe-Saint-Lambert et de Woluwe-Saint-Pierre. Il résulte clairement de l'analyse combinée du rapport dressé le 7 mai 2014 par l'IEGAT, des mesures et analyses effectuées par l'IBGE et des mesures produites par les intervenants volontaires agissant en tant que défenseurs que la problématique concerne un transfert de survols, notamment sur un large territoire en zone 0 de la Région de Bruxelles-Capitale. Le transfert implique que les zones auparavant survolées le sont nécessairement moins actuellement. Le fait que les analyses techniques de l'IBGE soient effectuées pour les zones nouvellement touchées ne remet pas en cause l'impartialité de son travail.

La mise en place des nouveaux sonomètres à Etterbeek et Auderghem ne permet pas de conclure à un défaut d'objectivité de la part de l'IBGE : il lui a fallu prendre, rapidement, les mesures techniques pour évaluer l'impact sonores de la mise en œuvre des nouvelles instructions concernant le trafic aérien au-dessus de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les parties défenderesses n'exposent pas avoir sollicité, et s'être vu refusé, la communication des mesures effectuées par l'IBGE, disponibles au fil du temps à dater du mois de février 2014.

Elles n'exposent pas plus avoir soumis/tenté de soumettre/souhaité soumettre ces mesures à un conseiller technique qu'elles auraient consulté de leur côté pour, à leur tour, disposer d'un rapport technique, même dressé sommairement vu les délais impartis.

Tout en tenant compte de la spécificité des mesures et analyses effectués par l'IBGE d'une part et de l'étude effectuée par l'IEGAT d'autre part, force est de constater que de nombreux éléments convergent. Ainsi, l'IEGAT précise : « (...) *La comparaison de ces deux cartes montre bien l'important allègement du survol de l'Est de la RBC et de l'Oostrand, l'augmentation de la densité de survol sur l'axe du Canal et la création d'un nouvel axe de survol Evere-Schaerbeek- Etterbeek-Auderghem-Watermael Boitsfort. Haren est dans tous les cas très survolé quelques que soient les modalités de virage. Qui plus est, il apparaît que ce dernier axe est intensivement survolé, selon des densités de trafic aérien jamais atteintes auparavant, ni à Bruxelles, ni en périphérie,*

sauf dans l'axe direct de la piste 25R (décollages) et dans l'axe des atterrissages sur les pistes 07. Il apparaît donc que les nuisances ont été re-localisées de manière concentrée sur les deux axes traversant la RBC (Canal et Evere-Watermael Boitsfort)." (rapport de l'IEGAT du 7 mai 2014, page 19¹⁴).

Il ne peut être reproché à l'IBGE d'avoir, dans ses deux dernières analyses de la situation, tenu compte des infractions par passage d'avion uniquement (infractions exprimées sur la base de l'indice acoustique LevT). Il s'agit d'une des deux normes qui, au regard de l'arrêté 'bruit des avions' doit être respectée.

Il est incontestable que les constatations effectuées par l'IBGE concernent le bruit des avions (et non tout autre bruit), la situation nouvelle, telle que décrite par l'IBGE étant la conséquence des modifications des routes aériennes et de leur utilisation, suite aux instructions décidées et ordonnées par l'Etat belge.

Aucun élément concret n'est relevé permettant de mettre en doute le travail effectué par l'IBGE.

54. Les rapports de mesures déposés en pièce 3.5 et 3.7 (pour cette dernière pièce, trois rapports distincts sont déposés) par la Région de Bruxelles-Capitale précisent que les deux inspecteurs de l'IBGE qui ont vérifié la conformité des mesures, les ont analysés et ont dressé les rapports de mesures, sont chargés de rechercher et constater les infractions conformément à l'arrêté bruxellois du 20 mai 1999 relatif au contrôle du respect des dispositions légales et réglementaires en matière d'environnement.

Ces trois rapports sont signés par ces inspecteurs.

Ces rapports précisent, comme prévu par l'article 15, in fine de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement que « *vu que les mesures de bruit sont réalisées en continu (24/24) (...) et qu'il n'est pas réalisable en temps réel de déterminer si un avion est en violation ou pas ni d'identifier le vol, il n'est pas possible d'inviter le témoin requis à venir assister à ces mesures* ». Les mesures telles que relevées n'en sont pas moins fiables.

55. Les documents déposés sous les pièces 3.5 et 3.7 sont revêtus de force probante. Il en va de même pour les analyses effectuées par l'IBGE déposées en pièces 3.1 à 3.3 et 3.6.

¹⁴ Avec mise en exergue telle que contenue dans le rapport dressé par l'IEGAT.

Le présent jugement peut dès lors s'appuyer sur les chiffres y cités et sur les analyses qu'en effectue l'IBGE.

56. Il n'y a pas lieu d'ordonner la production de pièces complémentaires comme sollicité par les parties défenderesses.

Situation *in concreto*

57. Il résulte des rapports de mesures dressés par l'IBGE et des analyses qu'il en a effectuées dans ses études des 30 avril, 27 juin et 9 juillet 2014 que :

- Pour la zone située sous les routes du Canal – mesures au départ du sonomètre situé à Bruxelles, rue du Houblon (zone 0) - mesures en LevT
 - Le trafic aérien a augmenté de manière importante à dater du 7 février 2014 (ainsi notamment 210 vols de jour et 87 vols de nuit pour la période allant du 16 janvier 2014 au 6 février 2014 (période 1) - 397 vols de jour et 187 vols de nuit pour la période allant du 1^{er} juin 2014 au 22 juin 2014 (période 6)),
 - Le nombre de violations à l'arrêté 'bruit des avions' a également augmenté de manière significative à dater du 7 février 2014 (ainsi notamment - pour la période 1 : 48 violations en journée et 19 la nuit - pour la période 6 : 140 violations de jour et 63 la nuit),
 - Avec répétition des violations les plus significatives à l'arrêté 'bruit des avions', à savoir celles de 5dB et plus par rapport aux limites maximales autorisées par la réglementation bruxelloises pour les mesures LevT, tant en journée qu'au cours de différentes périodes de la nuit (soit aux alentours de 23 heures, de 3 heures ou pour la période allant de 6 à 7 heures). Le nombre d'infractions significatives a nettement augmenté au cours du mois de juin 2014.
- Pour le double virage à gauche – mesures en LevT
 - Mesures au départ du sonomètre placé à Schaerbeek (zone 1)
 - Le trafic aérien a augmenté de manière exponentielle à dater du 7 février 2014 (ainsi notamment pour la période allant du 16 janvier 2014 au 6 février 2014 (période 1) : 839 vols de jour et 44 vols de nuit - pour la période allant du 1^{er} juin 2014 au 22 juin 2014 (période 6) : 1.891 vols de jour et 271 vols de nuit),

Si le trafic (de jour comme de nuit) a augmenté tant pour le virage court (préexistant mais néanmoins modifié) que pour le virage large (nouveau), l'augmentation exponentielle concerne le virage nouveau, ce tant pour le jour que la nuit,

- Il n'y a pas de violation à l'arrêté 'bruit des avions' en journée, ni pour le virage court, ni pour le virage large,
 - Le nombre d'infractions la nuit a également augmenté de manière exponentielle (passant de 1 infraction pour la période 1 à 90 infractions pour la période 6) – ces infractions concernent uniquement le virage large,
 - Les infractions les plus significatives (soit celles égales ou supérieures à 5dB) ont usuellement lieu entre 6 et 7 heures, ce de manière régulière.
- Mesures au départ des sonomètres placés à Etterbeek et Auderghem (zone 0)
- Avant le 6 février 2014, ces zones n'étaient pas survolées (sauf survol exceptionnel)¹⁵ – les sonomètres ont été placés suite à la modification des circonstances – ils sont placés en zones résidentielles,
 - Les mesures confirment l'usage intensif du virage large, malgré une diminution du nombre de survols à dater de la modification technique des instructions ministérielles du 29 mai 2014 (pour la période allant du 7 juin 2014 au 21 juin 2014 (période E) : 942 vols de jour et 158 de nuit détectés à Etterbeek - 970 vols de jour et 156 de nuit détectés à Auderghem),
 - Le nombre d'infractions est conséquent, tant de jour que de nuit (pour la période E : 141 infractions de jour et 78 de nuit à Etterbeek - 270 infractions de jour et 85 de nuit à Auderghem),
 - Avec répétition des infractions les plus significatives (soit celles égales ou supérieures à 5dB) tant en journée qu'au cours de la nuit (dans ce dernier cas, plutôt entre 6 et 7 heures).

Conclusion

58. Au regard de l'arrêté 'bruit des avions' du 27 mai 1999, il y a :

¹⁵ Voir à cet égard l'analyse des cadastres de bruit réalisée par l'IBGE – pièce 3.6 déposée par la Région de Bruxelles-Capitale, p.7.

- en zone 1 : existence d'infractions significatives (soit celles égales ou supérieures à 5dB), tant de jour que de nuit,
- en zone 0 : existence de nombreuses et récurrentes infractions significatives (soit celles égales ou supérieures à 5dB), tant de jour que de nuit, les infractions étant plus nombreuses la nuit que le jour,
- outre les multiples infractions inférieures à 5dB, de jour comme de nuit, en zone 1 et en zone 0.

Ces nuisances portent une atteinte importante à l'environnement.

59. L'existence de nuisances sonores constitutives d'infractions manifestes à l'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999 et à l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 est établie.

Elles sont la conséquence directe et immédiate des instructions relatives aux routes aériennes nouvelles en litige. C'est dès lors à juste titre que les parties demanderesses dirigent leur action contre l'Etat belge.

60. Cette conclusion, combinée à celle visée ci-dessus au n° 39, est suffisante pour examiner les demandes en cessation.

Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres fondements légaux invoqués par les parties pour soutenir ces mêmes demandes.

B/ Quant aux mesures à ordonner

61. Les conditions permettant de solliciter une mesure de cessation en matière environnementale sont réunies.

62. L'article 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993 précise que le juge « *peut ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement.* » (souligné par le tribunal).

Ainsi, le juge de la cessation dispose de la faculté d'ordonner une mesure. Dans son appréciation, lorsqu'il y a lieu à procéder à une balance des intérêts en présence, il peut moduler l'ordre de cessation, voire le refuser, lorsqu'il constate un déséquilibre manifeste entre lesdits intérêts.

63. L'Etat belge fait valoir à cet égard que la cessation des infractions « *serait de nature à compliquer d'avantage l'exploitation de l'aéroport* ». Il relève par ailleurs que les instructions du 15 mars 2012 constituent un tout lequel s'intègre dans un ensemble de mesures prises en vue de la recherche d'une solution globalement équilibrée, « *notamment dans le but de répartir les nuisances sonores de manière pondérée en vue de limiter le problème de concentration des vols sur l'est de Bruxelles et sur la balise de Huldenberg* » (ses conclusions, p.65).

Les intervenants volontaires agissant au côté de l'Etat belge font quant à eux valoir qu'ils disposent, tout comme chacun des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale, du droit à un environnement de vie sain. Ils précisent que les avions qui ne survoleraient plus la Région de Bruxelles-Capitale survoleront à nouveau la région où ils habitent, leur causant, à nouveau, des troubles conséquents.

64. Si le juge de la cessation a un pouvoir d'appréciation quant à la mesure à adopter, voire quant au fait de ne pas adopter de mesure, le tout eu égard aux intérêts respectifs en jeu, il n'en reste pas moins qu'il n'a pas à s'immiscer dans le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'Etat belge pour exploiter l'aéroport de Bruxelles-National.

65. Les demandes formulées ont pour unique objet d'en revenir à la situation existant avant la mise en œuvre, le 6 février 2014, du volet des instructions du 15 mars 2012 relatif aux routes aériennes litigieuses. Il n'est, en d'autres termes, pas question de supprimer, purement et simplement, la(/les) route(s) du Canal et le virage à gauche tels qu'ils existaient avant le 6 février 2014.

66. Les instructions du 15 mars 2012 ont été mises en œuvre de manière échelonnée dans le temps, sans que l'Etat belge n'affirme que cet étalement dans le temps ait été néfaste pour l'exploitation de l'aéroport.

En l'occurrence, les routes aériennes litigieuses ont été mises en œuvre quelques deux années après que les instructions du 15 mars 2012 aient été prises.

67. Outre la juste prétention de tout un chacun de bénéficier d'un environnement sain, il y a lieu de tenir compte des considérations émises dans l'étude sollicitée par le SPF Mobilité et Transports auprès de l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire auprès de l'ULB.

Ainsi notamment :

- « *La simple comparaison des cartes suffit à montrer que les routes Canal et la nouvelle route Rousy-Sopok-Pites via Evere-Schaerbeek-Etterbeek-Auderghem-Watermael Boitsfort conduisent à survoler significativement plus d'habitants que les routes qu'elles ont permis de délester (à savoir la route via le Noordsrand et le Ring occidental, d'une part, et l'ancienne route Rousy-Sopok-Pites par virage à gauche plus brusque depuis la piste 25R). Qui plus est, des quartiers qui n'étaient jadis pas survolés, ou seulement à la marge, le sont aujourd'hui intensivement du fait de la nouvelle route Rousy-Sopok-Pites » (souligné par le tribunal), - page 28 de l'étude,*
- « *On constate également que la route du Canal, souvent présentée comme 'industrielle' et 'inhabitée' lors de sa mise en service en 2003, survole en fait des quartiers très peuplés à partir de 8 km d'éloignement de l'aéroport » (souligné par le tribunal), - p.28 de l'étude,*
- « *Ces résultats confirment ce que les nombreuses cartes de ce rapport ont déjà montré : nos deux méthodes de calcul (par simples tranches d'éloignement de l'aéroport ou par abattement croissant avec éloignement de l'aéroport) convergent de manière tranchée pour pouvoir écrire qu'il ne fait aucun doute que les nouvelles procédures conduisent à exposer aux nuisances sonores et au risque d'un hypothétique accident beaucoup plus d'habitants qu'auparavant » (souligné par le tribunal), p.70 de l'étude,*
- ainsi que les conclusions de l'étude, déjà visées ci-dessus au n°17.

68. Après mise en balance des intérêts en présence, tenant compte des éléments mis en exergue ci-dessus, il y a lieu de faire droit aux demandes de cessation telles que formulées.

69. Un retour à la situation antérieure au 6 février 2014 est ordonnée en ce qui concerne les routes aériennes litigieuses, le tout au plus tard dans un délai de 3 mois à dater de la signification de la présente décision.

Ce délai tient compte des impératifs organisationnels lourds qui reposent sur les épaules de l'Etat belge pour assurer la sécurité des vols vers et au départ de l'aéroport de Bruxelles-National, et notamment des délais des publications officielles à effectuer ('AIP') et de leur entrée en vigueur.

Il appartient à l'Etat belge de décider s'il y a lieu ou non de procéder par publication de 'Notam'.

La condamnation est prononcée sous peine d'une astreinte de 50.000 EUR par jour calendrier de retard.

Le montant maximal dû à titre d'astreinte sera afférent à une période similaire à celle nécessitée pour mettre en œuvre les instructions du 15 mars 2012, soit deux ans. Ainsi, les astreintes dues sont plafonnées à un montant de 30.500.000 EUR (365 x 2 x 50.000 EUR).

70. Le présent jugement est, de plein droit, exécutoire par provision, en application de l'article 4 de la loi du 12 janvier 1993.

Les dépens

71. Les dépens sont à charge de l'Etat belge. Ils ne sont cependant pas liquidés, à défaut d'état liquidatif (article 1021 du Code judiciaire).

POUR CES MOTIFS,

Nous, A. Dessy, juge désigné pour remplacer le président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles,

assisté de F. Quandt, greffier délégué.

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

Statuant comme en référé, contradictoirement :

Prenons acte des interventions volontaires de la Commune de Schaerbeek; de la Commune d'Auderghem, de la Commune de Woluwé-Saint-Lambert, de l'asbl Bruxelles Air Libre Brussel, la Commune d'Ixelles, de la Commune de Forest, de la Commune de Watermael-Boifort, de la Commune d'Etterbeek, de la Commune de Kraainem, de la Commune de Wezembeek-Oppem, de l'asbl Wake Up Kraainem, de l'asb Association of Wezembeek-Oppem against Aircraft (AWACSS), de Monsieur Bouhon, de Monsieur Servais et de Monsieur Coomans.

Constatons que les parties n'ont pu se concilier avant tout débat au fond.

Déclarons les demandes recevables et fondées dans la mesure ci-après :

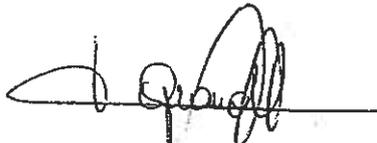
Ordonnons à l'Etat belge :

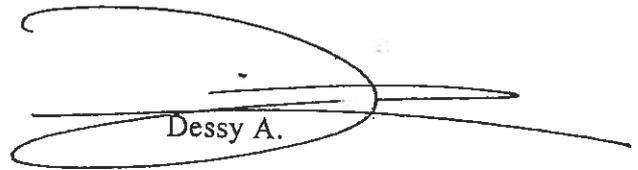
- de cesser d'utiliser les routes du Canal telles que modifiées ou mises en œuvre depuis le 6 février 2014,
- de cesser d'utiliser les deux sous-ensembles dits du 'virage à gauche' composés des routes LNO3C et SPI3C, d'une part, et, d'autre part, des routes PITES4C, ROUSY4C, SOPOK5C, tels que ces sous-ensembles 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,
- 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.

Déboutons les parties du surplus de leurs demandes.

Condamnons les défendeurs aux dépens de la présente instance, non liquidés.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique extraordinaire des référés francophones du 31 juillet 2014.


Quandt F.


Dessy A.