

Analyse juridique du Mémorandum 2019 de Brussels Airport Company

Réf : 7069-P - Mardi 18 juin 2019

par 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 au Gouvernement Fédéral - S.P.F. Mobilité et Transports.



 **airportmediation**

 airportmediation.be  +32 2 206 28 21
 airportmediation@mobilit.fgov.be

Ombudsdienst van de Federale Regering voor de Luchtaven Brussel-Nationaal
Koninklijk Besluit van 15 maart 2002

Site va skeyes - Local S.1.3.08
Tervuursesteenweg 303 B - 1820 Steenokkerzeel

1. PRÉAMBULE

Les négociateurs Fédéraux et Régionaux ont demandé au Service *autonome et indépendant* de Médiation du Gouvernement Fédéral pour l'Aéroport de Bruxelles-National d'analyser, sur le plan de la cohérence juridique, le document diffusé par la société commerciale privée Brussels Airport Company « **Un cadre juridique stable et cohérent pour le développement durable de Brussels Airport** » aussi dénommé « **Mémoire pour les négociations des accords de gouvernement fédéral et régionaux** », daté de 2019 sans autre précision de publication.

Le Médiateur Aérien du Gouvernement Fédéral et Directeur du Service de Médiation analyse dès lors, au travers de cette présente étude, la légalité des 13 propositions et leur conformité - ou non - par rapport aux Lois, arrêtés et règlements européens ; il ne s'agit donc pas d'un examen de l'opportunité de ces mesures mais uniquement de leur adéquation ou non par rapport au prescrit réglementaire.

Toute l'équipe de la Médiation est totalement neutre et indépendante, tous les membres sont domiciliés et habitent loin de l'aéroport, et n'ont aucun intérêt ni de conflits d'intérêt dans la gestion de cette problématique des nuisances sonores dues au trafic aérien de et vers Bruxelles-National. La grande expérience aéronautique du personnel de la Médiation et l'importante documentation dont dispose ce service en font une référence incontournable dans toute analyse du dossier des nuisances sonores engendrées par le trafic aérien autour de Bruxelles-National.

2. BRUXELLES-NATIONAL

Avant toute autre considération, il convient de bien faire la différence - et la nuance - entre le nom officiel du site aéroportuaire, reprenant tous les bâtiments de l'aérodrome, qui est et reste « **Aéroport de Bruxelles-National** » par rapport à « **Brussels Airport** » qui est la désignation commerciale de l'entreprise privée qui détient la licence aéroportuaire pour exploiter le site de Bruxelles-National.

Le Mémoire de Brussels Airport a donc le statut de revendication d'une société commerciale privée et n'est absolument pas un document officiel émanant d'une entreprise publique ou d'une administration publique de l'Etat belge. La société commerciale privée Brussels Airport remplit des missions de service public au travers de la licence aéroportuaire qu'elle détient, sous réserve du respect strict des conditions fixées dans cette licence.

Cette distinction se base sur les actes officiels suivants :

8 AOÛT 1980. - Loi spéciale de réformes institutionnelles

(M.B. du 15/08/1980, p. 9434)

Art. 6.

§1^{er}. Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

X - 1^{er} - 7^o l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National ;

21 JUIN 2004. - Arrêté royal octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National à la société anonyme B.I.A.C.

Art. 1^{er}.

Pour l'application du présent arrêté, il y a lieu d'entendre par :

2^o les activités aéronautiques : les activités exercées sur le site de l'aéroport de Bruxelles-National, en rapport direct avec la navigation aérienne ;

5^o l'aéroport de Bruxelles-National : l'aire aéroportuaire comprenant les terrains transférés à B.I.A.C. par l'Etat en vertu de l'arrêté royal du 30 décembre 2001 autorisant l'Etat à vendre des biens immeubles à la société anonyme de droit public " Brussels International Airport Company " et les terrains attenants que le détenteur de la licence acquerra dans le futur.

10 AOÛT 2009. - Arrêté royal autorisant l'Etat à vendre des biens immeubles à la société anonyme de droit privé « The Brussels Airport Company »

Art. 1^{er}.

L'Etat est autorisé à vendre à la société anonyme de droit privé « The Brussels Airport Company », aux conditions du présent arrêté, les biens immeubles expropriés par l'Etat pour les besoins de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, dont la liste est arrêtée en annexe au présent arrêté.

Dès lors parler « d'un cadre juridique stable et cohérent pour le développement durable de Brussels Airport » doit être interprété comme le Mémoire de la société privée « The Brussels Airport Company (B.A.C.) » à vocation économique qui souhaite développer son activité commerciale dans le cadre de la licence qu'elle détient pour exploiter le site aéroportuaire de Bruxelles-National.

Réf: 7069-P

Analyse juridique du Mémoire 2019 de Brussels Airport Company

3. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET LES ENTITÉS FÉDÉRÉES

Le Mémoire 2019 évoque une « insécurité juridique et des réglementations régionales et fédérales conflictuelles qui auraient freiné le développement de l'aéroport (page 2) ».

Nous ne constatons pas d'insécurité juridique ni de réglementations conflictuelles, puisque les compétences entre l'Etat Fédéral et les Régions sont très clairement définies par la législation.

La Loi belge du 27 juin 1937 portant révision de la loi de 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne est la base de toute la réglementation aéronautique, dont l'un des articles les plus importants est l'article 5 autorisant le Roi à réglementer la navigation aérienne; retirant cette matière de la compétence des Provinces et des communes.

Les Régions n'ont pas de pouvoir de décret en la matière, et ne pourraient agir qu'en matière de protection de l'environnement autour des aéroports. La gestion de l'espace aérien du sol à l'infini est et reste une compétence exclusive du Roi, à savoir du pouvoir exécutif fédéral.

Les mesures fédérales établissant des restrictions d'exploitation (Arrêté royal du 25 septembre 2003 et Arrêté ministériel du 3 mai 2004) n'ont suscité aucun recours des entités régionales ; que la compétence fédérale ne saurait être remise en question et n'est pas discutée sur ce point. De plus, les normes environnementales régionales bruxelloises relatives au survol du territoire par des avions sont antérieures à l'octroi de la licence aéroportuaire à Brussels Airport ; elles ne sauraient donc être contestées et ont fait l'objet de multiples confirmations judiciaires. De ce fait, les sphères de compétence sont clairement définies par la Loi et la jurisprudence et ne présentent ni conflit ni d'insécurité juridique.

Toutefois, la Loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980 confère aux Régions l'équipement et l'exploitation des aéroports publics à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National. En outre, les Exécutifs régionaux sont associés à l'élaboration des prescriptions techniques relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et publics.

En droit belge, le partage de compétences au sein des autorités belges est organisé par l'article 6, §1, X, 1er, 7° et l'article 6, §3, 4° et 6° ainsi que l'article 6, § 4, 3° et 4° de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, et l'article 4 § 14 de la Loi du 8 août 1988.

8 AOÛT 1980. – Loi spéciale de réformes institutionnelles

(M.B. du 15/08/1980, p. 9434)

Art. 6.

§1er. Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont:

X - 1^{er} - 7° l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National ;

§3. Une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu :

(4° pour les normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l'entretien des routes, des ports, des voies hydrauliques, des digues, des aéroports et des aérodromes ;

6° pour le trafic aérien sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics ainsi que pour les droits y afférents - Loi du 8 août 1988, art. 4, §14) ;

Réf: 7069-P

Analyse juridique du Mémoire 2019 de Brussels Airport Company

5

§4. Les Gouvernements seront associés :

3° à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport ;

4° à l'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 ;

8 AOÛT 1988. - Loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

(M.B. du 13/08/1988, p. 11367)

Art. 4.

§14. L'article 6, §3, de la même loi, est complété comme suit:

4° pour les normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l'entretien des routes, des ports, des voies hydrauliques, des digues, des aéroports et des aérodromes;

En conclusion :

- Les Régions sont seules compétentes pour l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics régionaux situés sur leur territoire régional ;
- L'Autorité Fédérale est seule compétente pour l'équipement et l'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National en vertu de la Loi spéciale de réformes institutionnelles ;
- L'Autorité Fédérale a toutes les compétences légales en matière de réglementation aéronautique (évolution des aéronefs dans l'espace, procédures de vol, sécurité et sûreté) sur tous les aérodromes, mais il doit suivre la procédure d'association avec les régions en les consultant pour avis ;
- Le contrôle et la régulation de la circulation aérienne sont régis par l'entreprise publique autonome Skeyes, sur base de la Loi du 21 mars 1991, dans le respect du contrat de gestion et des règlements européens ;
- Une Loi uniquement fédérale ne pourrait à elle seule régler toute la situation, non seulement par ce que des compétences régionales existent quant aux niveaux de bruit à l'immission lors du survol du territoire régional mais surtout parce que les compétences de l'Union Européenne n'ont fait que s'étendre en matière aéronautique ;
- La gestion de cette problématique doit tenir compte des Règlements européens directement applicables comme le Règlement (UE) n° 598/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la Directive 2002/30/CE et du Règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 de la commission du 26 septembre 2012 établissant les règles de l'air communes et des dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne et modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 1035/2011, ainsi que les Règlements (CE) n° 1265/2007, (CE) n° 1794/2006, (CE) n° 730/2006, (CE) n° 1033/2006 et (UE) n° 255/2010.

Réf: 7069-P

Analyse juridique du Mémoire 2019 de Brussels Airport Company

En page 5, le Mémorandum évoque la perte des parts de marché en Europe qui serait due à l'insécurité juridique et aux réglementations régionales et fédérales conflictuelles ; à notre avis c'est d'abord et prioritairement la faillite de l'entreprise publique d'Etat chargée de la navigation aérienne SABENA, le 7 novembre 2001, qui est la principale cause de la perte de parts de marché, et le fait que les autres compagnies aériennes belges se sont concentrées sur des vols charters ou à vocation principalement européenne.

Pour les destinations transatlantiques, le marché belge s'est déplacé vers d'autres aéroports européens fonctionnant selon le principe du HUB et offrant de meilleures correspondances vers des destinations transatlantiques inexistantes au départ de Bruxelles-National.

TRAFIC ANNUEL À BRUXELLES-NATIONAL

2000 : 326.050 mouvements annuels

2001 : 305.534

2002 : 256.873 (faillite SABENA)

2010 : 225.682

2018 : 235.459 mouvements annuels



Réf: 7069-P

Analyse juridique du Mémorandum 2019 de Brussels Airport Company

4. ANALYSE JURIDIQUE DES 13 SOLUTIONS PROPOSÉES QUI FORMERAIENT ENSEMBLE LA BASE POUR UN CADRE LÉGAL STABLE, TELLES QU'ÉNONCÉES AUX PAGES 4 ET 5 DU MÉMORANDUM 2019 DE BRUSSELS AIRPORT COMPANY :

Proposition 1 (page 7)

Établir un cadre légal stable et cohérent pour les routes aériennes, la réglementation en matière de bruit et les conditions d'exploitation de Brussels Airport.

Le Mémoire établit sans cesse une confusion entre l'exploitation du site « Bruxelles-National » avec la pérennité des conditions d'exploitation accordées à « Brussels Airport ».

Le cadre est légal et stable depuis les Lois du 8 août 1980, et les Régions sont bien les seules compétentes en matière de bruit.

Les conditions d'exploitation commerciale accordées à la société commerciale « Brussels Airport » sont définies par la Région flamande, dans le permis d'environnement du 11 septembre 2008.

Modifier ce cadre légal, qui est pourtant clair, impliquerait une procédure de révision de la Constitution et des Lois spéciales du 8 août 1980.

Loi sur le mode d'élaboration des procédures aéronautiques, plus connue sous le nom « Vliegwet ».

La réelle finalité d'une telle Loi n'est pas clairement comprise par les décideurs, le but manifeste de cette Loi est de transformer les modifications de procédures d'un acte administratif en une Loi et dès lors de déplacer toute contestation juridique du Conseil d'Etat vers la Cour Constitutionnelle. La Loi en tant que telle ne prévoit pas de schéma d'organisation des vols et des utilisations de pistes, mais l'annexe de la Loi serait le point de départ à partir duquel toute modification devrait être effectuée selon le processus décrit dans la Loi.

Seule la version présentée le 25 avril 2014 par le Ministre Wathélet a fait l'objet d'une approbation en première lecture par le Conseil des Ministres.

Version n° 1 du 5 mai 2006, Ministre Landuyt :

Projet de Loi 51/2466 relatif à la fixation des procédures de vol, discussions en Commission de l'Infrastructure du Parlement Fédéral, projet non suivi

Version n° 2 du 2 juin 2010, Secrétaire d'Etat Schouppe :

Avant-projet de Loi relative au cadre d'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National, soumis aux régions, aucun accord de majorité gouvernementale, projet non suivi

Version n° 3 du 25 avril 2014, Secrétaire d'Etat Wathélet :

Projet de Loi relatif aux modes d'élaboration, de fixation et de validation de l'ensemble des procédures aéronautiques en Belgique et projet de Loi relatif au suivi et au contrôle des opérations de vol et restrictions d'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National et instituant l'Autorité indépendante de contrôle des nuisances sonores liées au survol des habitations à partir de l'Aéroport de Bruxelles-National. Accord en première lecture du Conseil des Ministres du 25 avril 2014 - Point 49 b) et c), transmis pour consultation aux Régions et pour avis au Conseil d'Etat, projet non suivi.

Réf: 7069-P

Analyse juridique du Mémoire 2019 de Brussels Airport Company

Version n° 4 du 13 octobre 2016, Ministre Galant :

Avant-projet de Loi relative à l'adoption des procédures de vol et des restrictions d'exploitation et la création de l'autorité concernant l'Aéroport de Bruxelles-National, projet non suivi.

Proposition 2 (page 8)

Créer la sécurité juridique pour les routes aériennes

La Loi belge du 27 juin 1937 portant révision de la loi de 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne est la base de toute la réglementation aéronautique, dont l'un des articles les plus importants est l'article 5 autorisant le Roi à réglementer la navigation aérienne; retirant cette matière de la compétence des Provinces et des communes.

Nous n'avons remarqué aucune contradiction entre des décisions de justice: les instructions ministérielles des 15 mars 2012 et 21 juin 2012 qui sont la base légale des procédures aéronautiques en service depuis le 6 mars 2014 n'ont pas été annulées ou suspendues par le Conseil d'Etat mais bien validées (Conseil d'Etat, Arrêt n° 238.283 du 22 mai 2017, validation des instructions ministérielles Wathelet et rejet des recours Pas Question et Bru-Air Libre).

Par contre, nous avons pu consulter des décisions de justice qui interdisent ou suspendent l'utilisation de certaines procédures aéronautiques, non au titre qu'elles seraient illégales, mais au motif qu'elles génèrent de par leur utilisation des dépassements importants de normes environnementales définies :

- Arrêt de la Cour d'Appel du 17 mars 2005 ordonnant à l'État belge de mettre fin, sous peine d'astreinte, à l'usage abusif et intensif de la piste 01 à l'atterrissage ;
- Arrêt de la Cour d'Appel du 9 juin 2005 ordonnant qu'il soit mis fin aux infractions aux normes de bruit bruxelloises sur la procédure de décollage du virage « gauche court » ;
- Ordonnance du Tribunal de Première Instance du 31 juillet 2014 suspendant les modifications intervenues au 6 février 2014 sur les procédures de décollage dites du double virage gauche 25R et route du Canal ;
- Arrêt du 19 juillet 2017 du Tribunal de Première instance de Bruxelles rendu suite l'action en cessation environnementale intentée conjointement par la Région bruxelloise et les communes de la RBC contre l'Etat belge et le SPF Mobilité interdisant les infractions aux normes de bruit bruxelloises de nuit sur la route des atterrissages 01 et la route du Ring, et jour et nuit sur la route du Canal ;
- Arrêt de la Cour d'Appel du 31 mars 2018 sur le droit de 93 familles riveraines de la piste d'atterrissage 01 à être indemnisées pour les nuisances subies et confirmant un premier jugement intervenu en avril 2011, reconnaissant les fautes de l'Etat pour avoir pris « des mesures manifestement déraisonnables et non justifiées en rapport avec l'utilisation intensive de la piste 01 pour les atterrissages » ;
- Jugement du Tribunal de Première Instance de Bruxelles du 1er février 2019 relatif à la requête en intervention déposée par la Région bruxelloise et les communes bruxelloises le 27 juin 2018 ;

La stricte exécution des décisions de justice relève simplement d'un objectif légaliste de respect des décisions du pouvoir judiciaire, lequel s'inspire du principe de loyauté fédérale, dans le souci d'assurer la sécurité juridique. Il faut donc bien faire la différence entre la légalité des procédures (seules certaines procédures du temps du Ministre Anciaux ont été suspendues par le Conseil d'Etat) et les effets induits des procédures au niveau environnemental – ce qui ne peut d'aucune manière mettre en doute leur légalité -, cette nuance est excessivement importante puisqu'il n'y a aucune insécurité juridique au regard de l'Arrêt n° 238.283 pris en date du 22 mai 2017 par le Conseil d'Etat, validant les instructions des 15 mars 2012 et 21 juin 2012 au motif qu'elles ne contiennent aucune illégalité et que les procédures aéronautiques ne sont ni un plan ni un

Réf: 7069-P

Analyse juridique du Mémoire 2019 de Brussels Airport Company

9