

UNE LOI AÉRONAUTIQUE, UNE FAUSSE BONNE IDÉE ?



Réf : 7351-P

Une loi sur les procédures ? Une loi aéronautique ? Dans quel but, quelle finalité, quel objectif ? Une stabilité juridique ou une impossibilité de tout recours démocratique ? Autant de questions auxquelles cette analyse apporte des réponses juridiques.

Analyse rédigée par
Philippe TOUWAIDE

Depuis 2003 l'idée revient sans cesse, surtout au Nord du pays, de « bétonner » l'utilisation des pistes et des procédures de vol dans une loi. Au départ, ce projet de loi des Ministres Landuyt et Anciaux avait pour but de garantir la pérennité de leur plan de dispersion, surtout pour en empêcher toute modification, mais aussi pour rendre plus difficile toute contestation juridique qui ne pourrait plus s'effectuer devant un tribunal administratif ou civil mais uniquement devant la Cour Constitutionnelle, puisqu'il s'agirait de contester une loi.

Le mardi 10 octobre 2023



Philippe TOUWAIDE

Licencié en Droit Aérien et en Droit Maritime
Ancien Commissaire du Gouvernement

Directeur du Service de Médiation du Gouvernement Fédéral pour l'Aéroport de Bruxelles-National
Médiateur Aérien du Gouvernement Fédéral - S.P.F. Mobilité et Transports

1. CONTENU RÉEL DE LA LOI SUR LES PROCÉDURES

La réelle finalité d'une telle Loi n'est toujours pas clairement comprise par les décideurs, le but manifeste de cette loi étant 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. En plus, une valeur juridique est donnée aux procédures aéronautiques et au système d'utilisation des pistes à Bruxelles-National.

La loi en tant que telle ne prévoit pas de schéma d'organisation des vols et des utilisations de pistes. La loi ne décrit que le mode d'élaboration des procédures et toutes les étapes à suivre pour les modifier, mais l'annexe de la loi devrait logiquement être le point de départ à partir duquel toute modification devrait être effectuée selon le processus décrit dans la loi.

2. VALEUR ACTUELLE DU CONTENU DES INFORMATIONS REPRISES DANS LES AIP

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

Par son arrêt du 24 janvier 1997 (page 370, point 7.6), la Cour d'Appel de Bruxelles s'est exprimée en ces termes : « *Attendu que les informations aéronautiques données par la RVA puis par Belgocontrol aux compagnies aériennes et faisant l'objet des AIP n'ont pas de valeur de disposition légale ou réglementaire ; que, certes, la raison même de ces instructions est d'être suivies par les compagnies aériennes ; que les instructions que ces AIP contiennent ne créent pas de droits pour les tiers qui ne peuvent s'en prévaloir pour contraindre Belgocontrol à les respecter alors que, celle-ci en conserve, à tout moment, la maîtrise ; que, Belgocontrol peut déroger à des instructions, sauf à démontrer que ce faisant elle adopterait une politique déraisonnable dans l'exécution de sa mission de gestion commerciale de l'infrastructure aéroportuaire de Bruxelles-National et de police de la sécurité du trafic aérien ; qu'il n'est pas démontré, en l'espèce, que Belgocontrol aurait accordé, de façon injustifiée, des dérogations à ces AIP* ».

3. UN CADRE STABLE ET COHÉRENT

Une « **Loi aérienne-Vliegwet** » ou Loi sur le mode d'élaboration des procédures aéronautiques n'apportera aucune solution à tous les problèmes actuels, c'est malheureusement un leurre total.

Après la décision d'initier son plan de dispersion provisoire, en décembre 2003, le Ministre Anciaux souhaitait « bétonner » le principe de la dispersion dans une Loi, dite « Vliegwet », afin de perdurer ce principe et d'empêcher tout recours devant le Conseil d'Etat ou les Tribunaux Civils, mais uniquement devant la Cour Constitutionnelle.

Une telle loi n'a pas réellement d'utilité, si elle venait à se décider elle devrait concerner la méthodologie sur tous les aéroports de Belgique. La législation démontre que les procédures aéronautiques ne sont ni un plan ni un programme, et les lois du 8 août 1980 arrêtent l'exclusivité – sans concertation – du pouvoir de l'Etat Fédéral sur la gestion de Bruxelles-National. La réglementation européenne sur l'approche équilibrée définit déjà le mode d'élaboration des procédures.

Cette loi est mal comprise depuis 2003, car certains pensent à tort qu'une telle Loi permettrait de garantir la sécurité juridique (qui n'a jamais été remise en cause) et qu'elle définirait les plans de vol, les corridors de survols, les utilisations de pistes et les valeurs de normes de vent.

Une telle loi ne définirait que la manière du travail de légistique, d'élaboration des dispositions et le processus, et pas les plans de vol.



4. LES VERSIONS SUCCESSIVES DES DIVERS PROJETS DE LOI

Seule la version présentée le 25 avril 2014 par le Ministre Wathelet a fait l'objet d'une approbation en première lecture par le Conseil des Ministres, et d'un examen approfondi par les représentants des Vice-Premiers Ministres membres du Comité Restreint.

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 exclusivement élaboré par le Cabinet du Ministre, sans accord du Gouvernement ni du Parlement

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 qui avait été élaboré par un cabinet d'avocats

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

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.

C'est la seule version qui a été élaborée conjointement avec l'administration de la DGTA et du SPF Mobilité, sans intervention d'un cabinet d'avocats, et qui a obtenu l'accord unanime après de nombreuses réunions de travail des représentants des Vice-Premiers Ministres membres du Comité Restreint.

C'est aussi la seule et unique version qui ait jamais été validée pour consultation des Régions par le Conseil des Ministres.

Mais l'administration du SPF Mobilité a toutefois induit le Cabinet Wathelet en erreur en prétendant mordicus que les procédures aéronautiques seraient un plan ou un programme et de ce fait soumises à études d'incidence et consultation du public. L'Arrêt du Conseil d'Etat, postérieur à 2014, est très clair à ce sujet (voir infra).

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 qui avait été élaboré par un cabinet d'avocats.

5. LOI SUR L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE

L'unique version existante qui a été présentée le 25 avril 2014 par le Ministre Wathelet a fait l'objet d'une approbation en première lecture par le Conseil des Ministres.

Version n° 1 du 25 avril 2014, Secrétaire d'Etat Wathelet :

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.

6. UNE LOI UNIQUEMENT POUR L'AÉROPORT DE BRUXELLES-NATIONAL ?

Seule une loi fédérale pour tous les aéroports aurait du sens, mais ce texte législatif doit d'abord tenir compte des décisions de justice, cessations environnementales et autres arrêts de la Cour d'Appel qui limitent et restreignent l'utilisation de certains corridors de survol, dont l'utilisation de la piste 01 à l'atterrissage.

Il serait difficilement conciliable que cette loi ne concernerait que le mode d'élaboration des procédures aéronautiques sur un et un seul aéroport, celui de Bruxelles-National. Comme les procédures se superposent parfois, ou sont interdépendantes dans l'occupation de l'espace aérien belge, il serait incompréhensible qu'une telle loi ne concerne pas toutes les procédures de Belgique. Le projet Wathelet concernait toute la Belgique.

7. LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE SUPPLÉE TOUTE LOI BELGE

L'Europe a pourtant déjà établi un cadre réglementaire : le processus d'élaboration des procédures et des restrictions d'exploitation existe déjà au niveau européen et est fixé par 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.

8. UNE TELLE LOI DANS D'AUTRES PAYS ?

Contrairement aux effets d'annonce du responsable Arnaud Feist de la société commerciale privée « Brussels Airport Company », il n'existe aucune loi sur les procédures aéronautiques en Europe.

L'affirmation de Feist selon laquelle « tous les aéroports d'Europe bénéficient d'une loi sur les procédures » (interview de Feist dans De Standaard du 11 janvier 2023) est totalement fautive, c'est très inquiétant d'affirmer tant de contre-vérités pour un gestionnaire commercial d'aéroport.

Le Règlement UE n° 598/2014 est bien suffisant.

9. DROIT AÉRIEN BELGE

Toute instruction de publication d'une telle loi, après son approbation par les parlements fédéraux, s'inscrit dans les compétences directes du Ministre en vertu de l'article 43 § 2 de l'arrêté royal 15 mars 1954. Arrêté royal réglementant la navigation aérienne qui dispose que :

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

Si l'initiative législative émane d'un membre de la Chambre des représentants ou du Sénat, on parle de proposition de loi. Si l'initiative émane du Roi (en fait du Gouvernement) on parle de projet de loi.

Conformément à l'Article 6, § 1er, point X, alinéa 1, 7° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour les matières visées à l'article 107 quater de la Constitution dont :

7° l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National;

L'autorité fédérale est compétente en matière :

- « d'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport »;
- « d'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics ».

Il résulte également de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État que :

- lorsque l'autorité fédérale exerce ses compétences, notamment en matière de réglementation du trafic aérien, qui appartient à la réglementation relative aux communications et aux transports, elle ne peut *« rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales en matière d'exploitation des aéroports et de lutte contre le bruit »* ;
- de même, lorsque les régions interviennent en matière de protection de l'environnement, spécialement en ce qui concerne la lutte contre le bruit résultant de l'exploitation de l'Aéroport Fédéral de Bruxelles-National, elles doivent *« faire application du principe de proportionnalité, selon lequel aucune autorité, en menant la politique qui lui est confiée, ne peut, sans qu'il existe à cet effet un minimum de motifs raisonnables, prendre des mesures radicales à un point tel qu'il devienne excessivement difficile pour une autre autorité de poursuivre de manière efficace la politique qui lui est confiée »*.

Par ailleurs, lorsque les autorités régionales exercent leurs compétences en matière d'équipement et d'exploitation des aéroports et des aérodromes publics autres que l'Aéroport de Bruxelles-National, elles ne peuvent le faire que dans le respect des compétences fédérales en matière notamment de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports, et de sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics, la politique de sécurité publique étant restée, de manière générale, de compétence fédérale.

Il se déduit de ce qui précède que, non seulement les diverses autorités ne peuvent empiéter sur les compétences résultant des répartitions opérées entre l'autorité fédérale et les régions et doivent donc respecter les normes émanant, dans des matières voisines de celles qu'elles réglementent, des autorités habilitées à les adopter, mais aussi que, dans l'exercice de ses compétences, chaque autorité est tenue au respect du principe de proportionnalité résultant du système général de répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions (*Avis du Conseil d'Etat n° 39.675/AG/4 dans le cadre de l'examen de l'avant-projet de Loi 51/2466*).



10. POUVOIR DISCRETIONNAIRE DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

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

• **Arrêt 2004/KR/458 de la Cour d'Appel de Bruxelles du 17 mars 2005 :**

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

• **Arrêt du 17 novembre 2008 du Conseil d'Etat - n° 187.998 :**

Réuni en Assemblée Générale de la section du contentieux administratif, le Conseil d'Etat, dans son Arrêt 187.998 du 17 novembre 2008 reconnaît que la décision d'intensifier l'utilisation à l'atterrissage de la piste 02 (actuellement piste 01) ne peut être prise sans un motif impérieux, lequel fait défaut dans le cadre du Plan Anciaux bis et constate que le dossier établi dans la réalisation du Plan Anciaux ne contient aucun motif susceptible de justifier les motifs pour lesquels l'utilisation de cette piste, jusqu'alors exceptionnelle pour des raisons environnementales et de sécurité, perdrait ce caractère ; argument repris par le Conseil d'Etat dans son Arrêt n° 126.669 du 19 décembre 2003 ;

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

Considérant que le Conseil d'Etat remarque que l'Etat belge dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière de gestion des nuisances sonores et du trafic aérien. Tant la décision de maintenir le trafic aérien de et vers l'Aéroport de Bruxelles-National que la décision de mettre en place un système de dispersion, entre les riverains, des nuisances sonores occasionnées par ce trafic, sont des décisions impliquant des options politiques. A cet égard, il relève, par exemple, de la liberté d'appréciation de l'autorité, de choisir soit un modèle selon lequel les nuisances sont supportées autant que possible par un minimum de riverains de l'aéroport, les vols étant concentrés au-dessus des zones ayant la plus faible densité de population (modèle de concentration), soit un modèle selon lequel les nuisances sonores sont réparties autant que faire se peut entre l'ensemble des riverains de l'aéroport, chaque habitant étant exposé au bruit de manière comparable (modèle de dispersion).

L'Etat belge dispose également d'un pouvoir discrétionnaire pour mettre en œuvre l'option retenue, en recourant à des mesures concrètes. Dans l'exercice de son contrôle de légalité, il n'est pas au pouvoir du Conseil d'Etat de priver l'administration de sa liberté politique. Il ne peut donc pas se substituer à l'Etat belge, par exemple, pour choisir le modèle de répartition des nuisances sonores entre les habitants (modèle de concentration ou de dispersion) ou pour décider des mesures concrètes pour exécuter le système retenu. La répartition des nuisances selon un système de « répartition équitable » procède d'une option politique sur laquelle le Conseil d'Etat n'a pas à se prononcer. Il suffit, en l'occurrence, de constater que cette option n'est, en soi, pas manifestement déraisonnable (page 39).

11. LES PROCÉDURES AÉRONAUTIQUES NE SONT NI UN PLAN NI UN PROGRAMME

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

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

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

« les plans et programmes qui sont :

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

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

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

La publication d'une éventuelle loi contenant le mode d'élaboration des nouvelles procédures PBN/RNP ne requiert donc aucun article qui imposerait une étude préalable des incidences environnementales et une consultation du public, puisque les procédures aéronautiques ne sont ni un Plan ni un Programme.

La plus belle preuve est donnée par les publications dans les AIP depuis 2017 de nouvelles procédures aéronautiques PBN par guidage satellitaire, toutes publiées et mises en service en Belgique sans études ni consultation du public.

12. CONCLUSIONS

- Le cadre réglementaire européen est bien suffisant ;
- Aucune loi nouvelle ne s'impose ni n'a d'utilité ;
- Aucune décision de justice n'impose une loi sur les procédures ;
- Les procédures aéronautiques ne sont ni un plan ni un programme ;
- Le pouvoir discrétionnaire de l'Etat fédéral doit être respecté ;
- La loi attribuerait une valeur juridique à toutes les procédures aéronautiques, ouvrant la porte à une contestation à haut niveau ;
- La répartition des attributions réglementaires en matière d'aéronautique doit être conforme aux lois spéciales du 8 août 1980 ;
- Une telle loi, si le législateur persiste, doit concerner la totalité des aérodromes et aéroports de Belgique ;
- Une telle loi, si le législateur persiste, ne peut violer la jurisprudence ni des décisions de justice ;
- Une telle loi, si le législateur persiste, ne peut imposer des études préalables et une consultation du public ;
- Une telle loi, si le législateur persiste, ne décrit qu'un cadre juridique préalable à l'élaboration des procédures futures ;
- Une telle loi, si le législateur persiste, n'apporte aucune solution en matière d'utilisation des pistes, de normes de vent ou de procédures utilisées surtout et principalement à Bruxelles-National ;
- Une telle loi, si le législateur persiste, n'est donc pas une solution radicale.

Une éventuelle loi sur les procédures aéronautiques n'a donc aucune utilité.



Service de Médiation du Gouvernement Fédéral pour l'Aéroport de Bruxelles-National
c/o skeyes Site de Steenokkerzeel Local S.1.3.08
Chaussée de Tervueren, 303 à Steenokkerzeel

EDITEUR RESPONSABLE

Philippe TOUWAIDE

Directeur du Service de Médiation pour l'Aéroport de Bruxelles-National