

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 125.026 du 4 novembre 2003

A.135.407/V-1659

A.135.460/V-1660

En cause :

1. la Ville de Bruxelles, représentée par
le collège des bourgmestre et échevins,

2. THIELEMANS Freddy, agissant en sa
qualité de Bourgmestre de la Ville de Bruxelles,

ayant tous deux élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux, 41,
1030 Bruxelles,

3. l'association sans but lucratif
“**Bruxelles - Air libre - Brussel**”,

4. NIMAL Philippe,

ayant tous deux élu domicile chez
Me G.-H. BEAUTHIER, avocat,
rue Berckmans, 89,
1060 Bruxelles,

contre :

1. le Comité de concertation Gouvernement fédéral -
Gouvernement des Communautés et des Régions,

2. l'Etat belge, représenté par
- le Premier Ministre et par
- la Ministre de l'Emploi, de la Mobilité et des Transports,

ayant tous deux élu domicile chez
Me J. BOUCKAERT, avocat,
rue Henri Walefaerts, 47-51, Bte 1,
1060 Bruxelles,

3. la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Fr. TULKENS, avocat,
avenue Louise, 523,
1050 Bruxelles,

4. la Région flamande, représentée par
son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me J. BERGE, avocat,
Vaartstraat, 64,
3000, Leuven,

**LE CONSEIL D'ETAT, V^e CHAMBRE,
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la requête introduite le 14 avril 2003 par la ville de Bruxelles et par Freddy THIELEMANS, en sa qualité de bourgmestre de la ville de Bruxelles, qui demandent la suspension de l'exécution de " la décision du Comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernement des Communautés et des Régions du 24 janvier 2003 décidant d'une nouvelle répartition des vols de nuit de l'aéroport de Bruxelles-National, impliquant le survol de la Région de Bruxelles-Capitale et plus particulièrement du territoire de la Ville de Bruxelles et, pour autant que de besoin, à l'encontre de la décision du même Comité de concertation du 14 février 2003 décidant que l'accord du 24 janvier 2003 sera intégralement exécuté";

Vu la requête introduite le même jour par les mêmes requérants qui sollicitent l'annulation des mêmes actes;

Vu la requête introduite le 15 avril 2003 par l'association sans but lucratif "Bruxelles-Air Libre-Brussel" et par Philippe NIMAL, qui demandent la suspension de l'exécution de ces mêmes décisions;

Vu la requête introduite le même jour par les mêmes requérants qui sollicitent l'annulation des mêmes actes;

Vu la notification des demandes de suspension aux parties adverses;

Vu les notes d'observations déposées par les parties adverses dans le délai imparti;

Vu les dossiers administratifs déposés par les parties adverses;

Vu l'ordonnance du Président du Conseil d'Etat du 15 mai 2003 renvoyant les deux affaires à la Ve chambre en application de l'article 61, 1°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Vu le rapport de M. E. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat, déposé en application de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 24 septembre 2003, notifiée aux parties, fixant les affaires à l'audience du 14 octobre 2003;

Entendu, en son rapport, M. J. JAUMOTTE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Fr. VAN DE GEJUCHTE., loco Mes J.P. LAGASSE, G.-H. BEAUTHIER et K. ZIDELMAL, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Mes J. BOUCKAERT et P.-O. DE BROUX, avocats, comparaissant pour les première et deuxième parties adverses, Me Fr. TULKENS, avocat, comparaissant pour la troisième partie adverse, Me A. BEELEN., avocat, comparaissant pour la quatrième partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. E. THIBAUT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les affaires sont connexes; qu'il y a lieu d'en ordonner la jonction;

Considérant que les éléments utiles à l'examen des demandes de suspension se présentent comme suit:

1. Le 11 février 2000, le Conseil des ministres, après avoir décidé qu'il serait procédé au retrait d'un arrêté ministériel du 31 décembre 1999 portant interdiction des vols de nuit, approuve une série de propositions relatives aux vols de nuit à partir de l'aéroport de Bruxelles-National, dont la délimitation de zones confrontées à des nuisances sonores par, notamment, le recours à des procédures aéroportuaires (corridors et procédures de vol). Ce même Conseil des ministres charge les Ministres de la Mobilité et des Entreprises publiques d'une concertation avec les Régions sur la manière de donner exécution aux propositions retenues.

2. Le 9 février 2001, le Conseil des ministres, sur la base d'un rapport déposé par un groupe d'experts chargé de l'examen des procédures de décollage et d'atterrissage de l'aéroport de Bruxelles-National (groupe "Procédure Bruxelles-National", dit "PROBRU"), décide de supprimer la route de départ CIV4D (dite route Chabert) qui impose aux avions de traverser la capitale de part en part les week-ends, d'étendre en semaine, de une à six heures du matin, les périodes d'utilisation de la procédure nocturne de moindre bruit, mieux connue sous l'appellation "Grand tour de Brabant", lors des décollages sur la piste 25R, et de procéder à la mise à l'essai opérationnelle d'une extension complémentaire de cette procédure nocturne de moindre bruit jusqu'à huit heures les dimanches. Ce même Conseil des ministres charge finalement la Ministre de la Mobilité de soumettre le dossier au groupe d'experts pour étudier de manière plus approfondie les éléments techniques en vue d'une décision claire

et décide que les décisions à venir feront l'objet d'arrêtés royaux servant de base à la rédaction de NOTAMs ("Notices To Airmen") adéquats, chaque projet étant transmis aux membres du conseil restreint.

3. Le 22 février 2002, un accord de principe est conclu entre le Gouvernement fédéral, le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à une politique cohérente en matière de nuisances sonores nocturnes concernant l'aéroport de Bruxelles National". Pour ce qui est des procédures de vol, les gouvernements concernés optent pour le modèle dit "Stable Runway Concentrated Model". Le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale formulent également "une proposition conjointe qui adapte leur réglementation en matière d'immission (de bruit) à la mise en oeuvre de l'accord fédéral conclu le 11 février 2000". Par décision du même jour, le Conseil des ministres décide que cet accord et la note y relative seront soumis au Comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements des Communautés et des Régions, ci-après le Comité de concertation, du 26 février 2002. Ce dernier approuve formellement, le même jour, l'accord.

4. Le 16 juillet 2002, un accord de principe est conclu entre le Gouvernement fédéral, le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant, notamment, sur l'application d'une politique cohérente en matière de nuisances sonores nocturnes et sur l'optimisation des procédures de vol. Les Gouvernements concernés marquent leur accord sur l'introduction de la route de décollage nocturne optimisée pour la piste 25R à compter du 31 octobre 2002 et pour les pistes 07R, 02 et 20, à partir du 26 décembre 2002, mais pour ces dernières pistes, sous la condition suspensive d'une évaluation favorable sur la base d'une étude d'incidences concernant les nuisances sonores imposées aux riverains. Les Gouvernements marquent également leur accord sur un passage (progressif) au modèle "Stable Runway Concentrated Model" pour ce qui est de l'utilisation des pistes, mais pour autant que le deuxième volet de l'étude d'incidences démontre que le passage n'expose pas d'autres riverains aux nuisances sonores et n'impose pas aux riverains actuellement exposés des contraintes sonores plus importantes par rapport à un "contour réel sur l'année 2001". Il est également demandé que les accords écrits du Gouvernement

flamand et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soient communiqués à la Ministre de la Mobilité au plus tard le 4 septembre 2002 pour la publication des nouvelles routes et/ou l'introduction du "Stable Runway Concentrated Model".

5. Le 20 septembre 2002, le Comité de concertation approuve la proposition du groupe de travail qui entérine l'accord de principe des gouvernements concernés du 16 juillet 2002 sur l'optimisation de la route de décollage nocturne optimisée pour la piste 25R et pour les pistes 07R, 02 et 20, tout en précisant que la condition suspensive figurant dans cet accord est supprimée.

6. Le 29 novembre 2002, le Comité de concertation, après avoir précisé que les accords des 22 février 2002 et 16 juillet 2002 sont intégralement maintenus, relève toutefois que des problèmes ont surgi dans la mise en oeuvre de ces accords, notamment pour ce qui concerne la périphérie Nord de Bruxelles, et charge une commission d'avis d'élaborer des propositions de réduction des nuisances sonores par la dispersion des routes existantes, par le choix de nouvelles routes et par des procédures spécifiques pour les B-727. Il est également précisé que l'optimisation définitive des procédures de vol et le changement de l'utilisation des pistes seront introduits après qu'il aura été constaté qu'elles satisfont aux conditions de l'accord de principe du 16 juillet 2002.

7. Le 24 janvier 2003, le Comité de concertation, relevant des difficultés d'application des normes et des nuisances sonores des avions, adopte les points 1 et 2 de l'ordre du jour, libellés comme suit :

" 1. Points de départ

- Le point 5° de la notification du Comité de concertation du 29 novembre 2002 est libellé comme suit : «l'optimisation définitive des procédures du vol et le changement au niveau de l'utilisation des pistes (stable runway concentrated model) seront instaurés après qu'il ait été établi que ceux-ci satisfont aux conditions mentionnées à l'article 4.2 (pas de nouveaux riverains exposés et pas de nuisances sonores supplémentaires pour les personnes exposées aujourd'hui par rapport aux contours réels 2001) et à l'article 4.3 de l'accord conclu le 16 juillet 2002». L'accord ne spécifie pas davantage le critère permettant d'établir les nuisances mais il a été décidé au sein du groupe de travail d'effectuer le calcul en LAeq 55 dB (A).

- Les Gouvernements concernés reconnaissent cependant que le critère utilisé ne tient pas suffisamment compte de la fréquence des survols et que, par conséquent, le stable runway concentrated model ne peut être mis en oeuvre dans sa forme prévue.
- Le problème des nuisances excessives dans le nord de la périphérie bruxelloise semble précisément se situer au niveau de la fréquence de ces survols.
- Une certaine dispersion des vols doit être prévue pour résoudre le problème avéré de la fréquence.
- La destination des vols est choisie à titre de critère logique de dispersion.

2. Comment?

- En fonction des destinations, on utilisera l'affectation des routes suivantes :
 - les appareils ayant pour destination HUL présentant un QC<4 empruntent la 20 et survolent l'est de la périphérie bruxelloise; on continuera à optimiser la procédure existante;
 - les appareils ayant pour destination CIV présentant un QC<4 volent via la 25R en prolongement de la piste (central);
 - les appareils ayant pour destination HUL et CIV et présentant un QC>4 volent, via la 25 R, en suivant une nouvelle procédure de dispersion, optimisée entre CIV C6 et CIV C7 et définie par des way points;
 - les appareils ayant pour destination NICKY, COX volent via la 25 R, virage vers la droite (nord de la périphérie bruxelloise).
- En exécution du point 4 de la notification du Comité de concertation du 29 novembre 2002, la commission d'avis - créée par l'article 7.1 de l'accord du 22 février 2002 et assistée dans ce cadre par des spécialistes réunis au sein du groupe de travail PROBRU - soumettra sans délai au comité de concertation des propositions concrètes concernant la dispersion des routes survolant le nord de la périphérie bruxelloise. Cette dispersion peut entre autres être réalisée en utilisant - outre la route optimisée utilisée depuis le 1^{er} novembre - également l'ancienne route suivie avant le 1^{er} novembre ainsi que les propositions de dispersion préparées par le bureau de recherche néerlandais AAC et qui sont jointes en annexe.
- A titre de clarification pour le point 6.2 de l'accord conclu le 16 juillet 2002, il est convenu que le chiffre de 25.000 vols de nuit (plafond conforme au standstill de la «milieuvergunning») constitue un maximum absolu.
- Il est convenu avec DHL de ne plus utiliser à partir d'aujourd'hui de B-727 pendant la nuit, de sorte que le retrait des B-727 - qui était prévu pour le 16 mars - est anticipé de près de deux mois.
- A la demande du Premier Ministre, DHL fera à court terme une proposition pour préserver au maximum les nuits de week-end de nuisance sonore.
- En exécution du point 6 de la notification du Comité de concertation du 29 novembre 2002, les opérations de prise de mesures se poursuivent également au moyen de nouveaux points de mesure installés à Vilvoorde, à Machelen, à Strombeek-Bever, à Diegem et à Erps-Kwerps.
- BIAC et Belgocontrol se voient confier la mission d'optimiser les procédures de décollage avec les compagnies aériennes. Ainsi, il a déjà été convenu avec les pilotes de DHL de gagner d'abord l'altitude de 4000 pieds avant d'accélérer.

- BIAC se voit confier la mission de calculer au plus vite de nouveaux contours d'isolation en tenant compte des éléments ci-dessus de sorte que le programme d'isolation puisse être mis en oeuvre intégralement.
- En ce qui concerne les vols de jour le groupe de travail PROBRU poursuivra ses activités en vue de faire des propositions concrètes ayant pour objet une répartition équilibrée des charges".

Il s'agit du premier acte visé dans les demandes de suspension.

8. Le 14 février 2003, le Comité de concertation décide que l'accord du 24 janvier 2003 sera intégralement exécuté.

Il s'agit du deuxième acte visé dans les demandes de suspension.

Considérant que les parties requérantes font valoir qu'il résulte de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que l'organisation du trafic aérien au départ ou à l'arrivée de l'aéroport de Bruxelles-National relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale et que la concertation obligatoire avec les gouvernements régionaux n'enlève rien à cette compétence exclusive; qu'il s'ensuit que le Comité de concertation s'est, par ses décisions des 24 janvier et 14 février 2003, substitué à l'autorité fédérale et que le Conseil d'Etat est, en conséquence, compétent, pour connaître d'un recours dirigé contre une décision prise par un auteur légalement incompétent;

Considérant que les parties requérantes font également valoir que les décisions du Comité de concertation des 24 janvier et 14 février 2003 constituent bien des actes administratifs susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat en application de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; que ces décisions constituent en effet le seul fondement sur la base duquel les trajectoires exactes de vol seront publiées, qu'elles ne nécessitent en conséquence plus que de simples mesures d'exécution qui, elles-mêmes, ne sont pas susceptibles d'être contestées devant le Conseil d'Etat et que les Airport Information Publication(A.I.P.) publiées par Belgocontrol ne sont, elles aussi, que de simples mesures d'exécution technique qui n'ont pas valeur de dispositions légales ou réglementaires; qu'il s'ensuit, selon elles, que

ces décisions des 24 janvier et 14 février 2003 sont bien des actes juridiques qui produisent directement des effets juridiques;

Considérant que les première, deuxième et quatrième parties adverses font valoir que les demandes de suspension n'ont pas été introduites dans le délai réglementaire de soixante jours à partir de la connaissance de fait suffisamment précise des actes attaqués; qu'elles produisent différents extraits de presse et de sites "on line" qui, selon elles, montrent que les parties requérantes devaient avoir une connaissance suffisamment claire de la première décision du Comité de concertation du 24 janvier 2003 le jour même de cette décision et, en tout cas, dès le 25 janvier 2003; qu'elles ajoutent que les parties requérantes avaient l'obligation de faire toute diligence en vue de s'informer et qu'il ne peut être considéré, tout spécialement en ce qui concerne la ville de Bruxelles et son bourgmestre, qu'elles n'auraient pas été en état de le faire dès l'annonce de cette décision, notamment par la voie de la presse; qu'elles en déduisent que les demandes de suspension, introduites les 14 et 15 avril 2003, l'ont été tardivement; qu'elles ajoutent que la deuxième décision du Comité de concertation du 14 février 2003, qui ne fait que rappeler que la première décision sera intégralement exécutée, est sans effet sur l'écoulement de ce délai de recours;

Considérant que les première, deuxième et troisième parties adverses soulèvent une deuxième exception d'irrecevabilité tirée de l'incompétence du Conseil d'Etat; qu'elles font valoir que le Comité de concertation n'est pas une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; que ce Comité est en effet dépourvu d'une des prérogatives de puissance publique, à savoir le pouvoir de prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers, qu'il n'a pas non plus voulu prendre de telles décisions et que, même s'il en était ainsi, cela ne lui conférerait pas la qualité d'autorité administrative;

Considérant que l'ensemble des parties adverses font également valoir que les "décisions" du Comité de concertation ne constituent en tout état de cause pas des actes susceptibles de recours au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; que de telles décisions n'ont pas d'effet juridique

propre, qu'elles ne modifient pas, par elles-mêmes, l'ordonnancement juridique, qu'elles ne lient pas en droit les gouvernements ou les assemblées concernées; qu'elles nécessitent plus que de simples mesures d'exécution et doivent nécessairement être traduites en normes juridiques, elles-mêmes susceptibles d'être contestées; que la quatrième partie adverse fait encore valoir que la circonstance que les décisions du Comité de concertation n'ont, dans le cas d'espèce, en rien empiété sur la compétence de la Ministre fédérale de la Mobilité et des Transports résulte à l'évidence tant de la démission de la Ministre initialement chargée de cette compétence, que de la délibération du Conseil des ministres du 4 mai 2003 de laquelle il résulte qu'un nouveau tracé devait être retenu pour les vols de nuit au-dessus de Bruxelles qui dévie de quelques degrés par rapport à la route de vol précédente et qui évite de cette manière le survol tant du site "Seveso" de Belgian Shell que des parties de la Région bruxelloise les plus densément peuplées, à l'exception de Koekelberg;

Considérant que le Comité de concertation institué en vertu des articles 31 et suivants de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles n'est, en règle, pas une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; qu'il n'a notamment pas le pouvoir de prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers; que les "décisions" que prend le Comité de concertation au sens des dispositions précitées de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ne constituent pas des décisions au sens juridique du terme et qu'elles ne sont donc pas, en principe, des actes susceptibles de recours au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; qu'il ne pourrait, le cas échéant, en aller autrement que s'il devait apparaître in concreto que le Comité de concertation s'est réellement comporté comme s'il voulait que ses décisions produisent, par elles-mêmes, des effets juridiques et soient, comme telles, contraignantes envers les tiers, sans que soit nécessaire une intervention subséquente du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement de communauté ou de région; que tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce; qu'il résulte en effet à l'évidence des dossiers administratifs ainsi que de l'exposé des faits que les accords de principe conclus en Comité de concertation n'ont pas eu pour effet de modifier par eux-mêmes et de manière contraignante l'ordonnancement juridique; qu'il a en effet été nécessaire, pour ce faire, que chacune des composantes du Comité de

concertation transpose, dans le cadre de ses compétences propres, les divers aspects desdits accords; qu'en ce qui concerne, en particulier, la fixation des routes de vol de nuit et la détermination des procédures y relatives, des décisions du membre du Gouvernement fédéral compétent en la matière ont, à cet égard, été requises; que l'article 2, §2, de l'arrêté royal du 15 septembre 1994 fixant les règles de l'air dispose en effet que les délimitations, notamment, des routes "ATS" ("Air Traffic Services") sont fixées par décision du Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou du directeur général de l'Administration de l'Aéronautique; que de telles décisions ont été prises, à diverses reprises, par les Ministres successivement compétents; qu'une telle décision a encore récemment été prise le 6 mai 2003 par la Vice-première Ministre, Ministre de l'Emploi, chargée de la Mobilité et des Transports afin de fixer une nouvelle route pour les vols de nuit au-dessus de Bruxelles qui dévie de 7 degrés par rapport à la route précédente et qui évite tant le site "Seveso" de Belgian Shell que les parties de la Région de Bruxelles-Capitale à forte densité de population; que seules ces décisions constituent des actes susceptibles de recours au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les actes attaqués ne sont donc pas susceptibles d'être contestés devant le Conseil d'Etat; qu'il n'y a, en conséquence, pas lieu d'examiner l'exception fondée sur l'expiration du délai du recours,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires A. 135.407/V- 1659 et A. 135.460/V- 1660 sont jointes.

Article 2.

Les demandes de suspension sont rejetées.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la V^e chambre, siégeant en référé, le quatre novembre deux mille trois, par :

MM.	R. ANDERSEN,	président du conseil d'Etat,
	J. BAERT,	conseiller d'Etat,
	J. JAUMOTTE,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	Chr.NOTEBAERT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBAERT.

R. ANDERSEN.