

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 178.728 du 18 janvier 2008

A.154.618/XIII-3440

En cause : **la Région de Bruxelles-Capitale**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Dominique LAGASSE, avocat,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par :

- le Ministre de la Mobilité,
- le Ministre des Entreprises publiques,

ayant élu domicile chez
Me Jan BOUCKAERT, avocat,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la Société anonyme BRUSSELS
INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY**,
en abrégé "**BIAC**",
actuellement dénommée **THE BRUSSELS
AIRPORT COMPANY**, en abrégé "**BAC**",
ayant élu domicile chez
Me Marc GODEFROID, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 août 2004 par la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son Gouvernement qui demande :

- d'"acter" qu'elle confirme se désister du recours introduit le 13 juillet 2004, enregistré sous les références A.153.700/XIII-3594;
- l'annulation de l'arrêté royal du 21 juin 2004 octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National à la société anonyme de droit public BRUSSELS INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY (BIAC), publié au Moniteur belge du 15 juillet 2004;

Vu l'arrêt n° 137.378 du 19 novembre 2004 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 24 décembre 2004 par la partie requérante;

Vu la requête introduite le 9 février 2005 par laquelle la société anonyme BRUSSELS INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY, en abrégé "BIAC", demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 21 février 2005 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 9 mars 2007 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 septembre 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 octobre 2007;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me V. LAHAYE, loco Me D. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me J. BOUCKAERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me M. GODEFROID, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

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

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. La S.A. BRUSSELS INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY, en abrégé "BIAC", a été constituée sous la forme d'une société anonyme par un acte notarié du 11 décembre 1987. Conformément à l'article 3 de ses statuts, elle a son siège à 1030 Bruxelles.

2. Le 25 août 1998, elle est classée, par le Roi, dans la catégorie des entreprises publiques autonomes et devient une société anonyme de droit public au sens de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Ses statuts sont approuvés le même jour et lui assignent pour objet la gestion, par des méthodes industrielles et commerciales, de l'ensemble des activités de l'aéroport de Bruxelles-National, à l'exception des missions de service public confiées à Belgocontrol en vertu de l'article 171 de la loi du 21 mars 1991 précitée et de toute tâche de police générale et d'inspection aéronautique, ainsi que la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien, la modernisation, le développement et l'exploitation des installations au sol de l'aéroport de Bruxelles-National et de ses dépendances, en ce compris les parkings pour véhicules, les voies d'accès, les pistes et les "aprons".

3. Le chapitre III du titre XIII de la loi-programme du 30 décembre 2001 est rédigé comme suit :

" CHAPITRE III. - Brussels International Airport Company

Art. 157. En vue d'améliorer l'accès de la société anonyme de droit public «Brussels International Airport Company», dénommée ci-après «BIAC», au marché des capitaux ou de faciliter la réalisation d'opérations permettant de renforcer la structure de son capital, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre toutes mesures utiles en vue :

1° de modifier le statut juridique de BIAC, notamment sa forme juridique, la composition et les règles de fonctionnement de ses organes de gestion et les mécanismes de tutelle administrative;

2° dans le cadre de l'application des pouvoirs visés au 1° :

- a) de régler les relations individuelles de travail entre BIAC et les membres de son personnel statutaire (...);
- b) de régler l'application des lois en matière de sécurité sociale des travailleurs aux membres du personnel visés au point a), (...);
- c) de garantir au fonds de pension les moyens pour faire face à ses obligations;
- d) d'organiser un régime transitoire en matière de relations collectives de travail au sein de BIAC jusqu'aux élections sociales qui se tiendront en 2008.

Art. 158. § 1^{er}. Sans préjudice des règles imposées par l'Administration de l'aéronautique en matière de sécurité, de sûreté, de protection de l'environnement et de facilitation, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, soumettre l'exploitation d'installations aéroportuaires dont la compétence de régler l'équipement et l'exploitation est confiée à l'Etat fédéral à l'octroi d'une licence d'exploitation individuelle et assortir cette licence de conditions d'exploitation visant à sauvegarder l'intérêt général, le cas échéant en remplacement de missions de service public.

§ 2. L'arrêté pris en vertu du § 1^{er} fixe :

- 1° les critères d'octroi d'une licence d'exploitation, dans le respect du § 3;
- 2° la procédure d'octroi des licences d'exploitation;
- 3° les obligations à respecter par le titulaire de la licence d'exploitation, dans le respect du § 4;
- 4° les cas dans lesquels une licence d'exploitation peut être révisée ou retirée et les procédures applicables;
- 5° le sort d'une licence d'exploitation en cas de transfert d'installations aéroportuaires ou en cas de changement de contrôle, fusion ou scission du titulaire d'une licence d'exploitation et, le cas échéant, les conditions à remplir et la procédure à suivre pour le maintien ou le renouvellement de la licence d'exploitation dans ces cas.

§ 3. L'octroi d'une licence d'exploitation instituée en vertu du § 1^{er} est soumis à des critères objectifs et transparents qui peuvent notamment porter sur :

- 1° l'honorabilité et l'expérience professionnelle du demandeur, ses capacités techniques et financières et la qualité de son organisation;
- 2° la capacité du demandeur de répondre aux nécessités du trafic aérien belge et d'assurer la sécurité des personnes et la sécurité et la qualité des installations aéroportuaires.

§ 4. Les obligations arrêtées en vertu du § 2, 3°, visent notamment à :

- 1° assurer la qualité des services, la capacité et le développement des installations aéroportuaires, la sécurité des personnes et des installations aéroportuaires et la protection de l'environnement;
- 2° assurer le contrôle des revenus que le titulaire d'une licence d'exploitation peut percevoir par unité de trafic;
- 3° assurer que les redevances aéroportuaires perçues par le titulaire d'une licence d'exploitation sont non discriminatoires, transparentes, orientées en fonction des coûts et suffisamment décomposées;
- 4° assurer la transparence et la publicité des conditions d'utilisation des installations aéroportuaires.

§ 5. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, assurer l'application des dispositions prises en exécution du présent article par des sanctions civiles, administratives et pénales.

Les sanctions pénales ne peuvent excéder une peine d'emprisonnement d'un an et une amende de cinq cents euros. Les dispositions du Livre I^{er} du Code pénal, y compris le Chapitre VII et l'article 85, sont applicables aux infractions aux dispositions en question.

Les amendes administratives ne peuvent excéder deux millions d'euros ou trois pour cent du chiffre d'affaires que la personne en cause a réalisé dans le cadre de l'exploitation d'installations aéroportuaires au cours du dernier exercice clôturé, si ce dernier montant est supérieur.

Toute amende administrative imposée à une personne et devenue définitive avant que le juge pénal ait statué définitivement sur les mêmes faits ou des faits connexes, s'impute sur le montant de toute amende pénale qui serait prononcée pour ces faits à l'égard de la même personne.

Art. 159. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, aux conditions qu'il définit, autoriser l'Etat ou la Société fédérale de Participations à céder partie des actions qu'ils détiennent dans le capital de BIAC, par voie d'une ou plusieurs opérations d'offre publique de vente ou d'offre publique de vente et de souscription d'actions BIAC, de placement privé ou de cession de gré à gré, y compris par échange ou apport en société, le cas échéant sans que cette cession ne soit soumise aux articles 39, § 4, et 192 de la loi du 21 mars 1991 précitée.

La contrepartie d'une cession visée à l'alinéa 1^{er} réalisée autrement que par la voie d'une offre publique doit faire l'objet d'une attestation d'équité émise par un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement de renommée internationale.

(...)

Art. 163. § 1^{er}. Les arrêtés pris en vertu des articles 157 et 158 de la présente loi peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions légales en vigueur.

§ 2. Avant leur publication au Moniteur belge, les arrêtés pris en vertu des articles 157 et 158 précités sont communiqués aux Présidents de la Chambre des représentants et du Sénat.

Art. 164. § 1^{er}. Les pouvoirs accordés au Roi par les articles 157 et 158 de la présente loi expirent le 30 juin 2003.

§ 2. Les arrêtés pris en vertu des articles 157 et 158 précités cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les six mois de leur date d'entrée en vigueur. La confirmation produit ses effets à cette date.

§ 3. Après le 30 juin 2003, les arrêtés pris en vertu des articles 157 et 158 précités et confirmés conformément au § 2 ne peuvent être modifiés, complétés, remplacés ou abrogés que par une loi.

(...)"

Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

4. La loi-programme du 5 août 2003, en son article 39, reporte, dans l'article 164, §§ 1^{er} et 3, de la loi-programme du 30 décembre 2001, les dates du 30 juin 2003 au 30 juin 2004.

5. Le 21 novembre 2003, le Conseil des ministres examine un projet d'arrêté royal relatif à l'octroi d'une licence d'exploitation à la BIAC.

6. Le 14 janvier 2004, la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté royal "octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National à la société anonyme B.I.A.C." décline sa compétence d'avis, l'acte soumis n'ayant pas un caractère réglementaire.

7. Le 27 mai 2004, le Roi prend l'arrêté relatif à la transformation de BRUSSELS INTERNATIONAL AIRPORT COMPANY (BIAC) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires.

Cet arrêté royal du 27 mai 2004 transforme la BIAC, sans rupture de continuité de sa personnalité juridique et sans restriction quant à son objet social, en société anonyme de droit privé régie par le Code des sociétés à la date fixée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le chapitre IV du même arrêté royal contient les articles 25 et suivants relatifs à l'octroi d'une licence d'exploitation d'une installation aéroportuaire.

Une installation aéroportuaire est, selon l'article 1^{er}, 2^o, du même arrêté royal, toute surface définie sur terre ou sur l'eau (comprenant des bâtiments, installations et matériel) destinée à être utilisée, principalement, pour l'arrivée, le départ, le stationnement, l'entretien, l'approvisionnement, le chargement, le déchargement et les évolutions à la surface des aéronefs, ainsi que l'accueil des passagers.

Le chapitre est, en ses dispositions pertinentes, rédigé comme suit :

" CHAPITRE IV. — Exploitation d'installations aéroportuaires

Section I^{re}. — Champ d'application

Art. 25. Cette (sic) chapitre s'applique aux installations aéroportuaires de l'aéroport de Bruxelles-National dont la compétence de régler l'équipement et l'exploitation ressortit à l'Etat fédéral, sans préjudice de l'application de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne et des compétences de la Direction générale Transport Aérien.

Section II. — Licence d'exploitation

Art. 26. L'exploitation de toute installation aéroportuaire est soumise à l'octroi préalable par arrêté royal d'une licence d'exploitation individuelle à durée indéterminée.

Art. 27. Pour obtenir une licence d'exploitation, le demandeur doit :

- 1° démontrer son honorabilité et son expérience professionnelles, ses capacités techniques et financières et la qualité de son organisation;
- 2° avoir la capacité de répondre aux nécessités du trafic aérien belge et de satisfaire les besoins des usagers à long terme;
- 3° soumettre un plan de développement quinquennal;
- 4° présenter les qualités nécessaires pour assurer la sûreté des personnes;
- 5° présenter les qualités nécessaires pour assurer la sécurité et la qualité des installations aéroportuaires;
- 6° obtenir et démontrer sa capacité de conserver la certification des installations aéroportuaires;
- 7° s'engager à constituer une couverture adéquate du risque en matière de responsabilité civile créé par l'exploitation d'installations aéroportuaires, en ce compris les risques de guerre et de terrorisme dans la limite des normes et usages internationaux, ainsi que du risque d'incendie et des périls connexes relatifs aux installations aéroportuaires dont il a la propriété ou l'usage;
- 8° s'engager à garantir son indépendance à l'égard des usagers;
- 9° démontrer son aptitude à gérer les nuisances notamment sonores occasionnées par l'exploitation aéroportuaire et son aptitude à gérer les coûts externes.

Art. 28. La licence d'exploitation détermine les installations aéroportuaires sur lesquelles elle porte et fixe les conditions techniques d'exploitation, qui peuvent notamment porter sur la qualité des services, la capacité et le développement des installations aéroportuaires et la protection de l'environnement.

La licence d'exploitation règle également la mise à disposition de locaux aux autorités publiques de manière à leur permettre d'exercer des missions en rapport avec le transport aérien. A cette fin les autorités peuvent conclure des protocoles de services avec le titulaire de la licence d'exploitation.

Art. 29. § 1^{er}. Les demandes afin d'obtenir une licence d'exploitation sont adressées à l'autorité de régulation économique.

(...)

§ 2. Dès réception de la demande visée au § 1^{er}, l'autorité de régulation économique envoie un accusé de réception au demandeur et, le cas échéant, en informe le ministre.

(...)

Section III. — Obligations du titulaire d'une licence d'exploitation, tarification et comptabilité

Art. 30. Le titulaire d'une licence d'exploitation doit :

- 1° entretenir et développer les installations aéroportuaires dans des conditions économiquement acceptables de manière à assurer la sûreté des personnes et la sécurité des installations aéroportuaires, la certification continue des installations aéroportuaires, une capacité suffisante, compte tenu du développement de la

demande et du rôle international de l'aéroport de Bruxelles-National, et un haut niveau de qualité;

2° établir tous les cinq ans un plan de développement quinquennal;

(...)"

Le chapitre VI du même arrêté contient notamment les dispositions suivantes :

" CHAPITRE VI — Dispositions transitoires et finales

Section I^{re} — Dispositions transitoires

Art. 55. L'exploitation des installations aéroportuaires qui, à la date fixée par le Roi conformément à l'article 2 sont exploitées par BIAC, est réputée faire l'objet d'une licence d'exploitation.

Le Roi règle les conditions de la licence d'exploitation de BIAC par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Le chapitre IV du présent arrêté s'applique à cette licence d'exploitation, à l'exception de l'article 29.

(...)

Section III — Dispositions finales

Art. 63. Le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de chacune des dispositions du présent arrêté".

8. Le 21 juin 2004, le Roi octroie à la S.A. BIAC la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National. Publié au Moniteur belge du 15 juillet 2004, l'arrêté entre en vigueur, conformément à son article 65, le jour où l'article 55 de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de BIAC en une société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires entre en vigueur.

Il s'agit de l'acte attaqué.

9. L'article 68 de la loi-programme du 9 juillet 2004 confirme l'arrêté royal du 27 mai 2004 précité à l'exception des articles 5, §§ 2, 3 et 4, et 20, §§ 1, 3 et 5, "avec effet à la date de son entrée en vigueur".

10. Le 11 janvier 2006, par l'arrêt n° 3/2006, la Cour d'arbitrage rejette le recours contre l'article 68 de la loi-programme du 9 juillet 2004;

Considérant que le désistement dans l'affaire A.153.700/XIII-3594, premier objet de la requête, a été décrété par l'arrêt n° 143.304 du 18 avril 2004;

Considérant que la partie requérante expose que l'acte attaqué lui fait grief et est, à ce titre, susceptible de recours, qu'en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, elle est compétente en matière de protection de l'environnement, notamment la protection de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit, que la jurisprudence du Conseil d'Etat admet qu'au-delà des hypothèses où les autorités publiques peuvent invoquer un intérêt personnel, elles peuvent solliciter l'annulation de décisions portant atteinte à l'environnement, que l'acte attaqué accorde une licence d'exploitation qui aura des répercussions environnementales, que l'acte attaqué a été adopté en vertu d'une loi qui fait obligation au Roi de prendre en considération les répercussions environnementales, que le gestionnaire de l'aéroport a l'ambition de développer les activités aéroportuaires d'une manière considérable, que, compétente en matière de bruit, elle a intérêt à ce que l'exercice de ses compétences ne se trouve pas empêché par l'acte attaqué, que les procédures de concertation prévues par le législateur spécial soient respectées et que sa population se voit assurée de l'effectivité du droit constitutionnel à un environnement sain;

Considérant que la partie adverse répond que la partie requérante ne démontre pas que l'acte attaqué léserait, directement et de manière certaine comme personnelle, ses intérêts, que les effets sur l'environnement bruxellois ne suffisent pas à justifier d'un intérêt personnel et direct, qu'un impact possible sur l'environnement ne suffit pas pour justifier d'un intérêt ayant ces qualités, que la partie requérante ne montre nullement en quoi l'acte attaqué aurait des effets tellement négatifs pour l'environnement bruxellois que ses intérêts en seraient lésés, que si l'acte attaqué a des effets sur l'environnement, l'intérêt ne peut être considéré comme personnel et direct pour la Région mais pour certains de ses habitants, que les effets craints ne sont pas imputables à l'acte attaqué mais à d'autres mesures, comme celles relatives à la gestion des nuisances sonores résultant des vols des avions, que, comme il le précise, l'acte attaqué ne porte pas préjudice aux compétences de l'autorité administrative tant en ce qui concerne la réglementation aérienne que les normes en matière environnementale destinées à limiter les nuisances générées par l'exploitation d'installations aéroportuaires, que la partie requérante ne s'est pas portée candidate à l'exploitation de l'aéroport, ce qui aurait pu lui permettre de justifier d'un intérêt personnel et direct, que l'intérêt n'est pas légitime car fondé sur un arrêté du 27 mai 1999 qui est illégal pour entraver de manière disproportionnée les compétences de l'Etat, que l'annulation de l'acte attaqué ne produirait pas les avantages recherchés, qu'en vertu de l'article 55, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 27 mai 2004 précité, l'exploitation des installations aéroportuaires au moment de la transformation de BIAC en société anonyme est réputée faire l'objet d'une licence d'exploitation en sorte que même si cette licence était annulée,

l'exploitation continuerait à être autorisée, que l'acte attaqué est, à quelques détails près, identique au contrat de gestion conclu entre l'Etat et la BIAC quant aux objectifs poursuivis, étant 80 mouvements coordonnés par heure en sorte que l'annulation ne produirait pas les avantages escomptés et que, s'il s'agit d'examiner l'intérêt fonctionnel, un tel intérêt est limité à voir examiner des moyens tirés de la violation des prérogatives constitutionnelles ou légales, ce qui suppose une liaison aux moyens;

Considérant que la partie requérante réplique qu'elle est compétente pour la protection de l'environnement, ce qui relève de l'intérêt général, que les conditions d'exploitation visant à sauvegarder l'intérêt général que doit édicter le Roi concernent entre autres les obligations à respecter par le titulaire de la licence, qu'elles visent la protection de l'environnement, que l'exploitation des installations visées par l'acte attaqué a des impacts au-delà de l'enceinte des installations portuaires, que le Conseil d'Etat a considéré que l'acte attaqué est susceptible d'avoir des influences environnementales dues aux nuisances provoquées par le bruit des avions décollant des installations aéroportuaires ou y atterrissant, dont l'origine et les effets ne sont donc pas exclusivement localisables sur le territoire de la Région flamande, qu'un acte permissif doit évaluer et faire un sort aux impacts environnementaux d'activités en dehors de l'enceinte, que le problème de la circulation externe doit aussi être pris en compte, et qu'un arrêté royal du 25 septembre 2003 oblige la partie adverse à agir sur les modalités d'exploitation de l'aéroport pour en réduire les émissions sonores; qu'elle se prévaut également d'un intérêt collectif; que, selon elle, on ne concevrait pas qu'elle dispose de moins d'intérêt que des associations privées de défense de l'environnement et que les Régions sont compétentes pour adopter des mesures de protection de l'environnement qui constituent une partie de leur "objet social";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie requérante insiste sur le caractère indissociable des conditions imposées au gestionnaire de l'aéroport et des nuisances qui peuvent en résulter pour elle; qu'elle soutient que "la décision attaquée concerne donc bien «directement» le territoire de la requérante, vu que les répercussions de l'acte attaqué ne sont pas que «possibles» mais sont bien certaines"; qu'elle ajoute ce qui suit :

- " Le pouvoir législatif a reconnu aussi les impacts environnementaux réels que la licence pouvait causer sur d'autres territoires que celui de la Région flamande puisque la loi de la partie adverse elle-même impose que des conditions relatives à la protection de l'environnement soient prescrites dans la licence d'exploitation. L'acte attaqué lui-même fait d'ailleurs référence à des accords de coopération à conclure entre l'Etat belge et les Régions (article 34), ainsi qu'à des plans d'isolation sonore.

Dans le même sens, on notera avec intérêt qu'un arrêté royal du 25 septembre 2003 considère, suivant son propre préambule, que «l'approche équilibrée définie par la résolution A33/7 adoptée lors de la 33^e assemblée de l'OACI requiert un examen minutieux des différentes solutions possibles pour réduire les émissions sonores, notamment la réduction à la source du bruit des avions, les mesures d'aménagement et de gestion du territoire, les procédures d'exploitation "à moindre bruit" et les restrictions d'exploitation», et que «l'instauration d'un cadre réglementaire est nécessaire à l'introduction de restrictions d'exploitation destinées à réduire les nuisances sonores liées au trafic aérien desservant l'aéroport de Bruxelles-National». Ce même arrêté permet au ministre ayant la navigation aérienne dans ses compétences de décider, dans certaines conditions, de «restrictions d'exploitation», c'est-à-dire, suivant l'article 1^{er}, 3^o, dudit arrêté royal, «de(s) mesure(s) liée(s) au bruit qui limite(nt) ou rédui(sen)t l'exploitation des avions à réaction subsoniques civils à l'aéroport de Bruxelles-National. Il peut s'agir : - soit de restrictions d'exploitation visant à interdire l'exploitation d'aéronefs présentant une faible marge de conformité; - soit de restrictions d'exploitation partielles qui limitent l'exploitation des avions à réaction subsoniques civils selon la période de temps considérée» (arrêté royal du 25 septembre 2003 établissant des règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation à l'aéroport de Bruxelles-National, M.B., 26 septembre 2003). On le voit bien, cet arrêté royal oblige la partie adverse à agir sur les modalités d'exploitation de l'aéroport pour en réduire les émissions sonores (et pas seulement sur les routes aériennes).

Dès lors, on ne peut pas réduire l'intérêt de la requérante à un intérêt purement fonctionnel mais il faut admettre un intérêt personnel et collectif dans son chef";

Considérant, quant à l'intérêt personnel de la partie requérante, que l'acte attaqué, qui octroie une licence d'exploitation à des installations aéroportuaires en Région flamande, n'a pas comme destinataire la partie requérante;

Considérant que, comme tout requérant devant le Conseil d'Etat, une Région, personne morale de droit public, doit justifier d'un intérêt direct, personnel et certain à l'annulation de l'acte attaqué;

Considérant que l'acte attaqué ne modifie pas la situation juridique de la partie requérante; que celle-ci n'allègue pas non plus que ses biens seraient, par le fait de l'acte attaqué, exposés à un risque accru de disparition ou de détérioration; que si la partie requérante est effectivement compétente pour la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit, sa compétence est territorialement limitée et cette compétence ne saurait s'étendre à la protection de l'environnement en dehors de ce territoire;

Considérant que la partie requérante entend se prévaloir du respect de ses compétences en matière de protection de l'environnement et de lutte contre les nuisances sonores; que, cependant, l'acte attaqué n'a pas d'effet direct sur les nuisances sonores et la qualité de l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale puisque les

causes de ces nuisances comme des atteintes à la qualité de l'environnement sont dues aux trajectoires des avions prescrites par l'autorité administrative fédérale compétente; que ce n'est que parce que des exploitations aéroportuaires sont exploitées à Zaventem que la partie requérante subit directement des nuisances et des atteintes sur son territoire; que l'acte attaqué n'autorise pas ou n'a pas pour effet de déterminer les trajectoires suivies par les aéronefs, au départ ou en approche des pistes de l'aéroport; que l'acte attaqué, bien au contraire, ne permet qu'une exploitation d'installations aéroportuaires, c'est-à-dire d'installations au sol dont la partie requérante n'établit pas la nuisance sonore ou l'atteinte à la qualité de l'environnement; qu'à la différence du cas de la circulation externe des camions cité par la partie requérante, la circulation externe des avions est soumise à des décisions prises par l'autorité administrative et l'acte attaqué demeure sans effet sur ces trajectoires qui sont à l'origine des nuisances et atteintes dont se prévaut la partie requérante; qu'en d'autres termes, ce n'est pas parce que BIAC dispose d'une licence d'exploitation des installations aéroportuaires que les nuisances ont lieu : elles étaient déjà antérieures à l'acte attaqué tandis que, même en cas d'annulation de l'attributaire, ces nuisances demeurent puisque les trajectoires querellées des avions ne constituent pas l'objet de l'acte attaqué qui n'a d'ailleurs pas pour effet d'autoriser les vols vers et au départ de Zaventem;

Considérant, de plus, que les motifs de l'arrêt de rejet de la demande de suspension à propos des influences environnementales et de leur localisation portent sur la question de l'emploi des langues en matière administrative et non sur celle de l'intérêt à la suspension et à l'annulation;

Considérant, en ce qui concerne l'intérêt prétendument illégitime, selon la partie adverse, tenant à l'illégalité 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, qu'il y a lieu de relever que l'arrêt n° 158.549 du 9 mai 2006 a rejeté le recours le concernant;

Considérant, quant à l'avantage que tirerait la partie requérante d'une éventuelle annulation de l'acte attaqué, que s'il est exact que l'article 55 de l'arrêté royal du 27 mai 2004 précité dispose que l'exploitation est réputée faire l'objet d'une licence, cette disposition ne donne aucun contenu à la licence puisque le Roi est chargé d'en délivrer une, ce qu'Il a fait par l'acte attaqué; que l'éventuelle annulation conduirait dès lors le Roi à devoir statuer, la BIAC ne pouvant exploiter les infrastructures qu'avec une licence individualisée et non générale;

Considérant qu'il s'ensuit que, à cet égard, la partie requérante ne justifie pas de l'intérêt direct, personnel et certain requis;

Considérant que l'intérêt collectif dont la partie requérante a la charge ne lui permet cependant d'agir qu'à l'encontre d'actes mettant en péril cet intérêt collectif; que ce n'est pas l'acte attaqué qui met en péril directement l'intérêt collectif des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale à un environnement de qualité ou à la protection contre les nuisances mais bien les décisions par lesquelles l'autorité administrative fédérale permet le survol de la Région de Bruxelles-Capitale; que la partie requérante n'établit pas que les installations aéroportuaires sont la cause directe de nuisances sonores; qu'elle n'expose pas dans quelle mesure les installations aéroportuaires causeraient en elles-mêmes des nuisances environnementales à ses habitants; que ces nuisances existaient déjà avant l'acte attaqué qui n'a pas pour effet de les autoriser ni même de les rendre possibles, l'utilisation des pistes pour les opérations aériennes n'ayant nul besoin de se fonder sur l'acte attaqué; qu'il s'ensuit que la partie requérante ne justifie pas d'un intérêt collectif au recours;

Considérant que l'intérêt véritable de la partie requérante est un intérêt fonctionnel; qu'un tel intérêt permet notamment à une personne qui n'est pas le destinataire direct d'un acte administratif d'en poursuivre l'annulation en soutenant que ses compétences ou les prérogatives qu'elle tient de la loi ou de la réglementation n'ont pas été respectées; que la partie requérante l'admet d'ailleurs puisqu'elle indique que l'acte attaqué empêche l'exercice de ses compétences et que les procédures de concertation n'ont pas été suivies; qu'ainsi, l'intérêt de la partie requérante au recours et aux moyens est limité à l'examen des prétendues méconnaissances de ses compétences et des règles de concertation;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 6, § 4, 3^o et 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; qu'elle expose, en substance, que, première branche, l'acte attaqué a été adopté sans association préalable des Gouvernements régionaux pourtant concernés et que, seconde branche, l'acte attaqué a été pris en exécution de l'arrêté royal du 27 mai 2004 précité adopté lui aussi sans association préalable des Gouvernements régionaux;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie requérante s'en réfère à l'appréciation du Conseil d'Etat quant aux deux branches du moyen;

Considérant, quant à la première branche, que l'article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée est rédigé comme suit :

" X. En ce qui concerne les travaux publics et le transport :

- 1° les routes et leurs dépendances;
- 2° les voies hydrauliques et leurs dépendances;
- (...)
- 7° l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National;
- (...)"

que l'article 6, § 4, de la même loi dispose comme suit :

" § 4. Les (Gouvernements) seront associés :

- 1° (à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits et de transit de déchets, visées au § 1^{er}, II, alinéa 2, 1° et 3°);
- 2° (abrogé)
- 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 oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics;
- (...)"

Considérant que l'acte attaqué est un acte individuel en telle sorte qu'on ne saurait reprocher, peu importe l'interprétation donnée à ces dispositions, à la partie adverse ne pas avoir associé la partie requérante à l'élaboration d'un tel acte;

Considérant, au sujet de la seconde branche, que l'arrêté royal du 27 mai 2004 précité a été confirmé par l'article 68 de la loi-programme du 9 juillet 2004; que la Cour d'arbitrage, par l'arrêt n° 3/2006 du 11 janvier 2006, a rejeté le recours contre cette loi de confirmation en examinant la question de l'association des régions pour y répondre par la négative (considérants B.8.2. et B.9);

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen de la violation du principe de proportionnalité combiné avec l'article 6, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et du défaut d'examen minutieux du dossier; qu'elle expose que l'acte attaqué impose à la BIAC des objectifs contraignants de développement de ses activités portuaires alors que ces objectifs ne sont pas compatibles ou qu'il n'est pas démontré qu'ils le soient avec ses compétences environnementales, que les articles 23 et 24 de l'acte attaqué imposent des objectifs impératifs notamment en termes de nombre de mouvements en excluant toute possibilité d'une exploitation adaptée aux

contraintes environnementales et que le développement de l'aéroport imposé par l'acte attaqué empêche le respect des normes en matière d'environnement de telle sorte que l'exercice efficace de ses compétences est rendu impraticable ou excessivement difficile;

Considérant qu'en réplique, la partie requérante fait valoir qu'elle s'est déjà expliquée sur la question de la localisation des activités faisant l'objet de l'acte attaqué et de son impact au-delà de la seule enceinte aéroportuaire; qu'elle rappelle que l'acte attaqué exclut le respect de toute norme utile en matière d'environnement et rend impraticable ou excessivement difficile l'exercice efficace de ses compétences, qu'en faisant de la croissance un objectif à atteindre par le titulaire de la licence d'exploitation, sans prévoir de mesures d'accompagnement de nature environnementale, la partie adverse l'empêche d'exercer efficacement ses compétences, que les "malheureuses" conditions relatives à l'environnement sont insuffisantes, que ce sont les dispositions légales et réglementaires qui imposent que l'acte attaqué soit assorti de mesures relatives à la protection de l'environnement, que, si l'on admet que l'acte attaqué puisse et doive contenir des conditions relatives à la protection de l'environnement, le moyen est fondé et que, si l'on considère, comme l'a fait l'arrêt de rejet de la demande de suspension, que l'acte attaqué ne peut contenir de conditions relatives à la protection de l'environnement, l'Etat fédéral étant sans compétence en la matière, il y a lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle;

Considérant qu'en substance, la partie requérante reproche à l'acte attaqué d'imposer au titulaire de la licence d'exploitation des objectifs contraignants de développement des activités aéroportuaires alors que ces objectifs ne seraient pas compatibles avec l'exercice de ses compétences environnementales; que la partie requérante ne dispose ni d'un intérêt direct et personnel ni d'un intérêt collectif pour postuler l'annulation de l'acte attaqué et n'invoque aucun intérêt fonctionnel à l'appui de ce moyen;

Considérant que si l'acte attaqué contraint le titulaire de la licence d'exploitation à augmenter la capacité de l'aéroport, les conséquences environnementales qui en découleront et affecteront directement la partie requérante seront à imputer aux actes administratifs par lesquels les autorités administratives fédérales assigneront les trajectoires suivies par les aéronefs et non directement à l'acte attaqué; qu'il n'apparaît nullement que l'augmentation de capacité se fera, automatiquement et sans interposition d'autres actes administratifs, au-dessus du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; que ce n'est pas parce que la capacité d'exploitation est accrue qu'il s'ensuivra nécessairement une augmentation des

nuisances environnementales au détriment de la partie requérante et directement attribuable à cette augmentation de capacité; qu'enfin, on n'aperçoit pas de manière concrète comment l'acte attaqué exclut le respect de toute norme utile en matière d'environnement arrêtée par la partie requérante ou rend impraticable ou excessivement difficile l'exercice de ses compétences;

Considérant que le moyen est irrecevable;

Considérant que la partie requérante prend un troisième moyen du défaut d'examen du dossier et de l'absence de prise en considération de l'impact environnemental de la décision, de la violation des articles 6 et 174 du traité instituant la Communauté européenne, de l'article 4 de la directive 2002/30/CE du 26 mars 2002 du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté, des articles 1^{er}, 7 et 8, et de l'annexe II de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, de l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, des principes d'intégration, de précaution et de correction des nuisances environnementales par priorité à la source, de l'article 158, §§ 1^{er} et 4, de la loi-programme du 30 décembre 2001, de l'article 3 de l'arrêté royal du 25 septembre 2003 établissant des règles et des procédures concernant l'introduction de restriction d'exploitation à l'aéroport de Bruxelles-National, du défaut d'examen sérieux du dossier et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle expose que l'acte attaqué ne prend nullement en considération l'impact et les effets qu'il aura sur l'environnement, qu'aucune limite tenant au respect de l'environnement n'est fixée par l'acte attaqué autrement que de manière vague et abstraite alors que les dispositions visées au moyen imposent que les effets sur l'environnement soient appréciés concrètement, que l'acte attaqué ne prévoit pas de sanction en cas de violation en matière d'environnement et que l'arrêté royal du 27 mai 2004 précité entre tout autant que l'acte attaqué en violation avec les dispositions visées au moyen;

Considérant que la partie requérante, personne morale de droit public, ne peut invoquer de manière recevable que des moyens de nature à établir que ses prérogatives tenant tant au fond qu'à la forme d'un acte administratif ont été méconnues;

Considérant qu'en l'espèce, la partie requérante s'érige en gardienne de la légalité sans établir que les règles européennes, constitutionnelles, légales ou réglementaires ou les principes généraux imposaient de l'associer à l'élaboration de l'acte attaqué ou lui attribuaient un quelconque pouvoir de décision dans la matière de

l'acte attaqué, étant l'octroi d'une licence d'exploitation pour des installations aéroportuaires situées dans une autre Région; que le moyen est irrecevable;

Considérant que la partie requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 158 de la loi-programme du 30 décembre 2001, du défaut d'examen sérieux du dossier, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; que, selon elle, l'acte attaqué contient des conditions relatives à l'environnement qui ne sont que des clauses de style alors que les dispositions visées au moyen lui imposaient de prescrire des conditions contraignantes relatives à l'environnement;

Considérant que, comme pour le troisième moyen, le moyen qui n'invoque pas un vice de légalité tenant aux prérogatives de la partie requérante est irrecevable; qu'on n'aperçoit pas, du reste, quelles conditions relatives à l'environnement l'autorité administrative aurait dû et pu édicter dans une matière qui échappe à sa compétence; que, comme l'a d'ailleurs indiqué la Cour d'arbitrage dans l'arrêt n° 3/2006 précité, l'arrêté royal du 27 mai 2004 précité confirmé par l'article 68 de la loi-programme du 9 juillet 2004 ne comporte aucune atteinte aux prérogatives des régions en matière de protection de l'environnement; que, dès lors, le moyen est irrecevable;

Considérant que la partie requérante prend un cinquième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'à son estime, l'acte attaqué est dénué de motivation adéquate, pertinente et légalement admissible permettant d'en comprendre les raisons alors que l'acte attaqué est un acte individuel qui devait être formellement motivé;

Considérant que la partie requérante n'invoque pas la violation d'une de ses prérogatives à l'appui de ce moyen qui est dès lors irrecevable;

Considérant que la partie requérante prend un sixième moyen de la violation des articles 158, §§ 1^{er} et 2, et 163 de la loi-programme du 30 décembre 2001; qu'elle relève que l'acte attaqué a été pris en exécution de l'arrêté royal du 27 mai 2004 précité alors que cet arrêté royal viole les dispositions visées au moyen et est illégal, qu'il ne fournit pas un fondement valable à l'acte attaqué, que son article 55 viole les dispositions visées au moyen en organisant un régime dérogatoire illégal pour la BIAC, que, si la partie adverse devait invoquer la confirmation par le législateur de cet arrêté royal, il y aurait lieu d'interroger la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel;

Considérant que la partie requérante n'a aucun intérêt au moyen qui ne soutient pas que ses compétences, en ce compris ses prérogatives liées à l'élaboration

de l'acte attaqué, auraient été méconnues ou qu'elle aurait eu vocation à obtenir une licence d'exploitation pour l'aéroport de Bruxelles-National; que le moyen est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-huit janvier deux mille huit par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.