

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.283 du 22 mai 2017

212.142/XV-2516

En cause :

1. **P.a.s.b.l. BRUXELLES AIR LIBRE**,
2. **de SCHREVEL** Frédéric,
3. **FILLEUL** François,
4. **PAJOT** Olivier,
5. **MOREAU** Stéphane,
6. **CARNOY** Francis,
7. **WAGNER** Philippe,
8. **BOURTEMBOURG** Benoît
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles,

contre :

L'État belge, représenté par
le ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jan BOUCKAERT et Marc BAETENS-SPETSCHINSKY,
avocats,
Centre Plaza
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. **BOUHON** Hubert,
2. **SERVAIS** André,
3. **COMMANS** Jacques,
4. **Wake Up Kraainem**,
5. **Association of Wezembeek-Oppem Against Aircraft (AWACSS)**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Luc MISSON, Laurent WYSEN et Aurélie KETTELS,
avocats,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 7 avril 2014, (1) L'association sans but lucratif Bruxelles Air Libre Brussel, (2) Frédéric de Schrevel, (3) François Filleul, (4) Olivier Pajot, (5) Stéphane Moreau, (6) Francis Carnoy, (7) Philippe Wagner, septième requérant et (8) Benoît Bourtembourg demandent l'annulation de

1. l'instruction ministérielle d'exécution des accords du conseil des ministres des 19 décembre 2008 et 26 février 2010 en matière de procédures de décollage et de sélection des pistes; clarification et fixation des valeurs de composantes de vent applicables à l'aéroport de Bruxelles-National, adressée par le secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie, à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles Melchior Wathelet à Jean-Claude Tintin, administrateur délégué de Belgocontrol, le 15 mars 2012;
2. les décisions de date inconnue du secrétaire d'état à l'Environnement, à l'Énergie, à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles Melchior Wathelet contenant la mise en œuvre de l'instruction précitée, en particulier accroissant considérablement l'utilisation de la piste 25 R, sous la forme des AIP (*Aeronautical information publication*) n° 02/2014 publiée sur le site Internet de l'entreprise publique autonome Belgocontrol à une date inconnue mais exécutoire à partir du 6 février 2014, et n° 03/2014, publiée le 20 février 2014 et exécutoire à partir du 6 mars 2014».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Par une ordonnance du 3 septembre 2014 les requêtes en interventions introduites respectivement les 8, 9 et 14 mai 2014 par Hubert BOUHON, André SERVAIS, Jacques COMMANS, Wake Up Kraainem, et l'Association of Wezembeek-Oppem Against Aircraft (AWACSS) ont été accueillies.

Les mémoires en réponse en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. le premier auditeur Denis DELVAX a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 mars 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 avril 2017.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M^e Damien JANS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^{es} Jan BOUCKAERT et Marc BAETENS-SPETSCHINSKY, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Aurélie KETTELS, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Règlementation applicable

Le contexte législatif et réglementaire des actes attaqués se présente comme suit:

- loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation aérienne, article 5, § 1^{er}:
« Seront de même édictées par arrêté royal, toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne et notamment celles relatives aux aéronefs, à leur personnel de bord, à la navigation et à la circulation aérienne, au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à cette circulation, aux péages, taxes, redevances ou droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation de ces domaines et services publics.»;
- l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, article 43, § 2, alinéa 1^{er}:
« Le Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou son délégué fixe, dans chaque cas, les conditions techniques d'utilisation des aérodromes.»
- l'arrêté royal du 15 septembre 1994 fixant les règles de l'air (abrogé depuis lors), article 2, § 2:
« Les délimitations de la région d'information de vol de Bruxelles ainsi que celles des régions de contrôle, des zones de contrôle, des routes à service consultatif, des routes ATS, des zones de circulation d'aérodrome, des zones de contrôle et des classes d'espaces aériens ATS comprises dans l'espace aérien défini au § 1^{er} sont fixées par décision du Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou du directeur général de l'Administration de l'Aéronautique.»
- loi du 21 mars 1991 portant réformes de certaines entreprises publiques autonomes, article 170¹:
« Belgocontrol a pour objet:

1 Inséré par l'article 32 de l'arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National, entré en vigueur le 11 avril 1998 et confirmé par la loi du 9 juillet 1998 portant confirmation de l'arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National pris en application de la loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National.

1° d'assurer la sécurité de la navigation aérienne dans les espaces aériens dont l'État belge est responsable en vertu de la Convention relative à l'Aviation civile internationale du 7 décembre 1944, notamment son annexe 2, approuvée par la loi du 30 avril 1947, ou en vertu de tout autre accord international;

2° d'assurer à l'aéroport de Bruxelles-National le contrôle des mouvements des aéronefs en approche, à l'atterrissage, au décollage et sur les pistes et les voies de circulation, ainsi que le guidage des aéronefs sur les aires de trafic, et de continuer à assurer la sécurité du trafic aérien des aéroports et aérodromes publics régionaux conformément à l'accord de coopération conclu le 30 novembre 1989 avec les Régions;

3° de fournir aux services de police et d'inspection aéronautique et aéroportuaire des informations relatives aux aéronefs, à leur pilotage, à leurs mouvements et aux effets observables de ceux-ci;

4° de fournir des informations météorologiques pour la navigation aérienne, ainsi que des services de télécommunications ou autres services liés aux activités visées aux 1° ou 2°.»

Les règles relatives à l'utilisation de l'espace aérien et des infrastructures aéroportuaires sont contenues dans les *Aeronautical Information Publications* (AIP), qui sont des publications émanant de l'autorité nationale compétente (le «régulateur»), contenant les règles de caractère durable essentielles à la navigation aérienne. Les AIP se présentent en format informatique et en format papier. Chaque AIP se compose de trois parties, à savoir des règles générales (General - GEN), des règles relatives au vol (En route – ENR) et des règles et informations relatives aux aérodromes (Aerodromes – AD). Ces informations sont rédigées en anglais et présentent un caractère très technique. Les modifications permanentes apportées aux AIP font l'objet d'une diffusion selon le système AIRAC (*Aeronautical Information Regulation and Control*), en application duquel les informations relatives à des changements importants doivent être publiées au plus tard 42 jours avant leur entrée en vigueur. Lorsque des mentions des AIP ne sont temporairement plus applicables, l'information fait l'objet d'une diffusion selon le système NOTAM (*Notice to Airmen*) consistant en un «avis diffusé par télécommunication, donnant sur l'établissement, l'état ou la modification d'une installation, d'un service, d'une procédure aéronautique, ou d'un danger pour la navigation aérienne, des renseignements qu'il est essentiel de communiquer à temps au personnel chargé des opérations aériennes»².

2 Arrêté royal du 15 septembre 1994, article 1^{er}.

IV. Faits

L'aéroport de Bruxelles-National, dispose de trois pistes utilisables chacune dans les deux sens, dénommées respectivement 25R-07L, 25L-07R et 01-19³. L'utilisation des pistes est régie par le «*Preferential Runway System*» (PRS), qui indique, pour chaque jour de la semaine, la ou les pistes utilisées de préférence, de jour et de nuit, respectivement pour l'atterrissage et le décollage. Dans la mesure où ces règles ont un caractère général, le ministre fédéral ayant la mobilité dans ses attributions donne instruction de les faire figurer dans l'AIP. Les pilotes sont en principe tenus d'utiliser les pistes indiquées. Le choix de la piste à utiliser tient compte d'un certain nombre de paramètres, au nombre desquels la direction et la force du vent jouent un rôle important. Les vents dominants étant de secteur ouest et les mouvements d'avions se faisant de préférence face au vent, les pistes 25R et 25L sont les plus utilisées, mais quand le vent vient d'une certaine direction et dépasse une certaine vitesse, une piste mieux orientée par rapport au vent est désignée. Chaque piste est associée à des routes précises pour les atterrissages et les décollages, qui sont préférentiellement fixées et que les pilotes doivent emprunter. Ces routes sont, pour les avions volant aux instruments, désignées par les acronymes «SID» (*Standard Instrument Departure*) pour les décollages et «STAR» (*Standard Instrument Arrival*) pour les atterrissages. Elles sont également publiées dans les AIP, sur instruction du ministre. La piste dont un appareil décolle ou sur laquelle il atterrit et la route aérienne qu'il suit influencent les parties du territoire qui sont survolées.

Le choix des pistes à utiliser a été laissé jusqu'en 1972 aux autorités de contrôle du trafic aérien, sans interférence politique. Mais depuis 1972, la détermination des pistes à utiliser préférentiellement a fait l'objet de décisions, discussions et polémiques politiques et de multiples procédures juridictionnelles, qui ont pris une acuité particulière à partir de 1985, quand une compagnie de fret aérien a implanté son centre de tri européen à l'aéroport de Bruxelles-National, accroissant considérablement le nombre de mouvements nocturnes.

Dans ce contexte, le secrétaire d'État a établi, le 17 décembre 2008, une note au conseil des ministres relative à la gestion des nuisances sonores de l'aéroport de Bruxelles-National. Le point 2 de cette note concernait l'utilisation préférentielle des pistes. Cette note proposait de charger le secrétaire d'État de prendre diverses mesures, et notamment:

- « 3. de donner instruction à Belgocontrol de modifier le système préférentiel d'utilisation des pistes conformément au point 2;
- 4. de préparer un projet de loi fixant le cadre d'exploitation de l'aéroport conformément au point 2 § 4 et de le soumettre au Conseil des Ministres».

³ Anciennement 02-20, mais sa dénomination a été modifiée en raison du déplacement du pôle magnétique.

Cette note a fait l'objet d'un accord du conseil des ministres le 19 décembre, accord qui a lui-même fait l'objet d'un recours en annulation au Conseil d'État, rejeté par l'arrêt n° 219.304 du 10 mai 2012.

Le 19 décembre 2008, le secrétaire d'État a adressé à l'administrateur délégué de Belgocontrol deux courriers le priant «de modifier aussitôt que possible le système préférentiel d'utilisation des pistes» dans le sens exposé dans la note au conseil des ministres.

Les 21 janvier, 6 avril et 27 juillet 2009 sont adoptés trois arrêtés ministériels relatifs à la gestion des nuisances sonores à l'aéroport de Bruxelles-National, qui limitent le nombre de créneaux horaires nocturnes annuels, fixent des heures durant lesquelles, les nuits du week-end, aucun créneau de décollage ne peut être accordé et déterminent la quantité de bruit maximale pouvant être émise par mouvement d'avion.

Le 26 février 2010, le conseil des ministres approuve une note établie par le secrétaire d'État qui, au terme de développements circonstanciés, propose que le conseil le charge notamment:

- « 1. de procéder aux modifications de procédures de vol en suivant la procédure fixée dans l'avant-projet de loi sur le cadre d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National;
2. de donner instruction à Belgocontrol de modifier le processus de prise de décision pour le changement de piste conformément aux principes figurant au point 2 § 2.2;
3. de soumettre l'avant-projet de loi relatif au cadre d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National à l'avis du Conseil d'État en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o (30 jours). La deuxième lecture du Conseil des Ministres examinera la question du champ d'application à l'aune de l'avis du Conseil d'État.
4. d'associer le groupe de travail (composé de représentants des Vice-premiers Ministres sous la présidence du Secrétariat d'État à la Mobilité) à la mise en œuvre du point 1 de la décision. De plus, sur la base du rapport de contours de bruit 2009 de Brussels Airport, le groupe de travail envisagera une révision du critère d'exposition au bruit pour une éventuelle extension du forum de concertation en anticipation de l'accord de coopération à conclure avec les Régions.»

Le 21 avril 2010, le secrétaire d'État adresse à l'administrateur délégué de Belgocontrol un courrier lui demandant «de prendre les actions nécessaires pour mettre en œuvre les décisions du conseil des ministres et de publier l'amendement à l'AIP repris en annexe pour qu'il entre en vigueur le 1^{er} juillet 2010.»

Le 15 mars 2012, le secrétaire d'État adresse à l'administrateur délégué de Belgocontrol le premier acte attaqué, qui est un document de 74 pages intitulé «Instruction Ministérielle d'exécution des accords du Conseil des Ministres des 19 décembre 2008 et 26 février 2010 en matière de procédures de décollage et de sélection des pistes; clarification et fixation des valeurs de composantes de vent applicables à l'aéroport de Bruxelles-National». Ce document établit les règles à

suivre pour déterminer quelles pistes utiliser et quelles routes suivre et prie l'administrateur délégué «de mettre rapidement en service toutes ces nouvelles instructions», signalant notamment qu'«une nouvelle version du document “*Runway Selection Procedure*” de Belgocontrol doit être élaborée sur la base de la présente instruction et approuvée par le régulateur aérien et l'autorité de supervision BSA-ANS».

Le 8 juin, Belgocontrol fait part au secrétaire d'État d'objections à l'égard de certaines des instructions du 15 mars, dont l'application aurait eu pour effet de diminuer la capacité de l'aéroport. À la suite de cela, le secrétaire d'État a adressé le 21 juin à Belgocontrol un «Complément n° 1 à l'Instruction Ministérielle datée du jeudi 15 mars 2012 portant exécution des accords du Conseil des Ministres des 19 décembre 2008 et 26 février 2010 en matière de procédures de décollage et de sélection des pistes; clarification et fixation des valeurs de composantes de vent applicables à l'aéroport de Bruxelles-National». Ce document prie Belgocontrol de modifier certaines routes définies dans l'instruction du 15 mars.

Les 23 septembre, 26 novembre et 3 décembre, Belgocontrol publie des AIP qui constituent l'exécution de ces instructions. Le 6 janvier 2014, il diffuse un document sous forme de CD-ROM intitulé «*eAIP – Belgium and G.D. of Luxembourg – CD-ROM 01/2014 – Effective 09 JAN 2014*», qui contient un AIRAC établi le 26 décembre 2013 et devant entrer en vigueur le 6 février 2014. Il s'agit du second acte attaqué.

Des versions modifiées de ce document ont été publiées le 23 janvier (entrée en vigueur le 6 mars) et le 17 avril 2014 (entrée en vigueur le 29 mai).

Une nouvelle «instruction» du secrétaire d'État modifiant les actes attaqués a été émise le 8 mai, mais elle a fait l'objet d'une procédure de conflit d'intérêt à l'initiative du Gouvernement flamand et, le 7 juillet, le Gouvernement fédéral a constaté qu'en l'absence de consensus en son sein, la mesure annoncée par le courrier du secrétaire d'État du 8 mai ne pouvait entrer en vigueur. Le recours en annulation qui avait été introduit contre cette «instruction» a été rejeté par l'arrêt n° 234.121, 14 mars 2016, *Baudru et crts*.

À la suite d'une ordonnance du président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 31 juillet 2014, le ministre de la Mobilité a adressé le 23 octobre 2014 (un nouveau Gouvernement était entré en fonction le 11 octobre) à Belgocontrol une «Instruction ministérielle relative à la mise en œuvre de l'ordonnance du tribunal de Première Instance de Bruxelles du 31 juillet 2014 et de l'accord de gouvernement relatif au survol de Bruxelles», qui modifie à nouveau les pistes et routes à utiliser préférentiellement. Cette instruction n'a pas fait l'objet de recours.

V. Fond

A. Premier moyen

1. Exposé du moyen

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des directives 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 et 2001/42/CEE relatives à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et de la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement;

qu'ils indiquent que:

- ces dispositions imposaient la réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement, spécialement au regard des zones d'intérêt communautaire, et une participation du public, qui n'ont pas eu lieu;
- la directive 2001/42/CE a été transposée, au niveau fédéral, par la loi du 13 février 2006 et les actes attaqués sont des plans et programmes au sens de cette loi puisqu'ils sont élaborés ou adoptés par une autorité fédérale et prévus par des dispositions réglementaires, à savoir l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 15 septembre 1994 et les articles 43, § 2, et 44 de l'arrêté royal du 15 mars 1954;
- le Conseil d'État a jugé que les décisions de modifier les normes de vent et les plans d'utilisation préférentiels des pistes, ainsi que les AIP publiées en conséquence sont des actes attaquables;
- en vertu de l'article 6, §§ 1^{er} et 3, de la loi du 13 février 2006, une évaluation des incidences sur l'environnement, impliquant une participation du public était requise;
- les nouvelles routes imposées par les actes attaqués traversent des sites d'importance communautaire, à savoir le Parc de la Woluwe et la Forêt de Soignes;
- ces sites ont été reconnus comme site d'importance communautaire par la Commission européenne conformément à la directive 92/43;
- la Région de Bruxelles-Capitale a adopté un arrêté conférant le statut de zone de protection spéciale à une partie de la Forêt de Soignes située sur le territoire de la commune de Watermael-Boitsfort;
- en vertu des articles 4 et 7 de la loi du 13 février 2006, l'évaluation des incidences devait être réalisée avant l'adoption du plan ou du programme et une participation du public était requise;
- tel n'a pas été le cas et de nombreux avions survolent la zone spéciale de conservation en cause à basse altitude;

qu'en réplique, ils exposent que:

- un permis d'urbanisme ou d'environnement n'est pas élaboré ou adopté par une autorité au niveau fédéral ou élaboré par une autorité au niveau fédéral en vue de leur adoption par les Chambres législatives fédérales ou par le Roi;

- le plan a bien une portée générale, comme le reconnaît l'ordonnance du président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 31 juillet 2014;
- c'est précisément parce qu'aucune évaluation des incidences n'a été réalisée que la partie adverse n'est pas en mesure d'apercevoir en quoi les actes attaqués sont ou non susceptibles d'affecter les sites en question;
- la doctrine estime qu'un simple risque d'incidences suffit;
- le mécanisme d'évaluation requis par la directive 92/43/CEE est applicable en présence d'une certitude ou d'une simple probabilité de faits significatifs;
- la Commission européenne et la Cour de justice estiment également qu'un risque existe dès qu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que le plan ou le projet affecte le site concerné de manière significative, et qu'en cas de doute quant à l'absence d'effet significatif, il y a lieu de procéder à une telle évaluation;
- en l'espèce, les actes attaqués ouvrent des routes ou augmentent le trafic aérien au-dessus de sites d'importance communautaire;
- dès lors qu'ils invoquent la violation d'une règle de procédure administrative, puisqu'une évaluation n'a pas été réalisée, il n'est pas possible, pour le juge, d'examiner les conséquences de la mesure sur l'environnement, notamment au regard du principe de proportionnalité;
- au vu du nombre d'avions survolant les zones protégées, le plan est nécessairement susceptible d'affecter les sites survolés;
- la partie adverse n'a mené aucune action pour mesurer l'impact de la mesure sur les chauves-souris;
- le conseil des ministres avait pourtant décidé, le 19 décembre 2008, de faire réaliser une étude d'impact sur les nuisances sonores;
- la partie adverse annonce péremptoirement que les avions survolent les sites à une hauteur de 4.000 pieds sans expliquer en quoi les espèces ne sont plus menacées;
- la hauteur de 4.000 pieds est certainement inexacte puisque les avions survolent ces zones juste après leur virage à gauche, qui intervient à 1.700 pieds;
- l'étude de l'U.L.B. aurait dû être réalisée avant la mise en œuvre de ces instructions;
- il existe un risque de perturbations de l'écosystème des chauves-souris par le survol incessant d'appareils à basse altitude; ces animaux se déplacent grâce aux ultra-sons qu'ils émettent; une étude démontre que les nuisances sonores provenant du trafic routier réduisent de 50 % l'efficacité de la capacité de chasse de ces animaux;
- la partie adverse ne peut donc simplement avancer qu'aucun effet nuisible n'existe; que la partie adverse n'a pas procédé à l'obligation de «triage» requis par l'article 6, § 3, de la directive;
- en vertu de l'article 7 de la directive, une participation du public était requise;

2. Appréciation du Conseil d'État

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;

4 «Aux fins de la présente directive, on entend par:

- a) «plans et programmes»: les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications:
 - élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
 - exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives».

B. Deuxième moyen

1. Exposé du moyen

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil et de la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement; qu'ils indiquent que:

- une participation du public était requise mais n'a pas été organisée;
- le champ d'application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus est plus large que celui de la directive 2001/42/CE;
- tout plan ou programme relatif à l'environnement doit faire l'objet d'une procédure de participation du public;
- le premier acte attaqué contient des dispositions relatives à la sécurité des mouvements aériens, mais également des considérations liées à l'impact environnemental;
- le même acte reproduit un extrait du Chapitre 2 du document OACI «PANS-OPS» intitulé «Pistes et routes préférentielles»;
- l'ordonnance du tribunal de première instance du 14 avril 2011, partiellement reproduite dans le premier acte attaqué, l'indique expressément;
- les dispositions attaquées sont relatives à l'environnement;
- une consultation du public était donc requise sur la base de l'article 7 de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/35/CE;
- le Conseil d'État a, dans son arrêt n° 223.602 du 27 mai 2013, dit que l'article 6, § 10, de la Convention d'Aarhus a effet direct dans l'ordre interne pour en conclure qu'une participation du public devait être organisée;
- l'article 7, qui vise les plans et programmes, est aussi clair et précis que l'article 6, qui vise les projets;
- le fait que le public concerné est «désigné par l'autorité publique compétente» n'est qu'une indication de procédure et ne confère aucun pouvoir d'appréciation à l'État;
- l'article 7 prévoit l'application des §§ 3, 4 et 8 de l'article 6, qui s'appliquent également en cas de mise en œuvre de l'article 6, § 10, dont l'effet direct est consacré;
- en tout état de cause, l'article 7 de la loi du 13 février 2006 impose la participation du public lors de l'élaboration, de la modification ou du réexamen des plans et programmes relatifs à l'environnement; que cette disposition vise à transposer la directive 2003/35/CE, qui fait, elle-même, suite à la ratification de la Convention par l'Union européenne; et que cette loi suffisait à imposer une telle consultation;

qu'en réplique, ils ajoutent que:

- l'argument selon lequel l'article 7 n'a pas effet direct doit être écarté;
- la question de l'effet direct ne se poserait que s'ils entendaient tirer un droit subjectif de la disposition en cause, *quod non* puisqu'il s'agit exclusivement d'apprécier la légalité objective d'un acte;
- il s'agit uniquement d'une question d'invocabilité de la norme, indépendamment de son effet direct;
- dans un arrêt du 19 septembre 2000, la Cour de justice a jugé que l'invocabilité d'une directive, dans le cadre du contentieux objectif de la légalité, ne requerrait pas que l'on détermine si les dispositions invoquées ont ou non un effet direct et ne requerrait pas que le juge national l'interroge sur l'existence d'un tel effet;
- dans cette affaire, il était question de la directive 85/337/CEE, qui laissait aux États une certaine marge d'appréciation dans la mise en œuvre de la norme communautaire;
- par ailleurs, comme indiqué dans la requête, le Conseil d'État a déjà jugé que l'article 6, § 10, de cette convention a un effet direct;
- la loi du 13 février 2006 imposait une telle consultation, ce qu'a confirmé l'ordonnance du président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 31 juillet 2014;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, dispose comme suit:

« Chaque partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité compétente, compte tenu des objectifs de la présente convention. Chaque partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement.»

Considérant que cette disposition laisse aux États parties à la Convention le choix des mesures à adopter («dispositions pratiques et/ou autres voulues...»), celui du public à consulter («désigné par l'autorité compétente»), et les modalités de participation («s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer»); qu'en raison de ce pouvoir discrétionnaire laissé aux États, cet article n'est pas d'application immédiate;

Considérant que la Directive 2003/35/CE vise, selon son article 1^{er}, «à contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant de la convention d'Aarhus» et ne contient pas d'obligation substantiellement différente de celles qui sont énoncées par cette Convention, ni de définition plus précise de la notion de «plans et

programmes»; que celle-ci, pour les raisons indiquées lors de l'examen du premier moyen, ne s'applique pas aux actes attaqués; que le moyen n'est pas fondé;

C. Troisième moyen

1. Exposé du moyen

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la contradiction dans les motifs; qu'ils indiquent que:

- l'autorité ne peut verser dans l'arbitraire lorsqu'elle dispose d'un pouvoir d'appréciation et qu'il ne peut exister de contradiction entre les motifs d'un acte ou entre ses motifs et son dispositif;
- le premier acte attaqué indique qu'il entend exécuter les accords du Conseil des Ministres des 19 décembre 2008 et 26 février 2010;
- l'analyse comparée de ces actes fait, toutefois, apparaître des erreurs manifestes d'appréciation et des contradictions dans les motifs ou entre les motifs et le dispositif:
 - l'accord du Conseil des ministres du 19 décembre 2008 indique que les décisions sont prises dans un cadre de stabilité juridique requérant «la fixation du cadre d'exploitation dans une loi», qui n'avait pourtant pas été adoptée lors de l'adoption du premier acte attaqué;
 - cet accord prévoyait une «étude d'impacts sur la répartition des nuisances sonores», qui n'a pas été faite;
 - l'accord gouvernemental faisait état d'un «accord de coopération relatif à l'harmonisation des normes de bruit, à l'aménagement du territoire et un programme d'isolation, ainsi qu'à l'établissement d'un institut indépendant en charge de l'objectivation des niveaux de bruit (par mesures et cartographie stratégique du bruit) et de l'information du public»;
 - le premier acte attaqué mentionne notamment ce qui suit
 - « Les modifications suivantes seront étudiées par le groupe de travail conformément à la procédure envisagée dans l'avant-projet de loi sur le cadre d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National:
Décollage 25 R:
Augmentation de l'altitude de virage à gauche de 1700 à 2200 pieds pour les routes vers SOPOK et RITAX (PITES et ROUSY)»;
 - les avions virant à gauche à 2.200 pieds devraient donc rejoindre les routes par la balise de Huldenberg;
 - l'instruction poursuit pourtant en indiquant que «La présente instruction confirme et précise que les procédures SOPOK 4C, PITES 4C et ROUSY 4C (présentation Belgocontrol du 27 février 2012) de décollage depuis les pistes 25R/L doivent virer à une altitude de 2200 pieds puis évolueront directement vers les balises de SOPOK, PITES et ROUSY»;

- l'ajout de l'adverbe «directement» implique que les avions ne passent plus par la balise de Huldenberg, ce qui implique un survol massif des communes du sud-est de Bruxelles;
 - l'AIP 02/2014 fait apparaître que les avions suivant les routes SOPOK 4C, PITES 4C et ROUSY 4C doivent tourner à 1.700 pieds et non à 2.200 pieds comme prévu dans l'accord du Gouvernement et dans l'instruction ministérielle: cela augmente également les nuisances subies par les habitants du sud-est de la Région bruxelloise;
 - on peut lire dans le premier acte attaqué que la journée s'étend de 6 h 00 à 22 h 59 et la nuit de 23 h 00 à 6 h 00, alors que les AIP définissent la nuit comme la période entre 22 h 00 à 4 h 59, de sorte que les routes de jour sont ouvertes dès 5 heures du matin;
 - alors que le groupe de travail chargé par le Conseil des ministres du 19 décembre 2008 d'évaluer les routes de décollages et d'atterrissages «a décidé d'appliquer les principes suivants: [...] la concentration des vols au-dessus de zones fortement habitées sera limitée autant que possible», les routes ne passent plus par la balise de Huldenberg, tournent à 1.700 pieds et à partir de 5 heures du matin;
 - il existe donc une contradiction entre les motifs et le dispositif et une erreur manifeste d'appréciation;
- qu'en réplique, ils ajoutent que:
- les procès-verbaux des réunions tenues au cabinet du secrétaire d'État les 12 et 24 juin 2013 font état du faible avancement de l'avant-projet de loi, mais cela n'enlève rien au fait que les actes attaqués ont été adoptés sans que cette loi ait été concrétisée;
 - outre qu'une enquête publique aurait permis d'expliquer qu'il faut se fonder sur les heures U.T.C., l'AIP explique bien qu'il existe une différence entre l'heure d'hiver et l'heure d'été, ce que ne fait pas le premier acte attaqué;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que les décisions du Conseil des ministres des 19 décembre 2008 et 26 février 2010 constituent des accords politiques et n'ont, en droit, aucune valeur normative; que le fait que le secrétaire d'État prenne des décisions qui ne respectent pas ces accords politiques est certes de nature à lui attirer la réprobation ou le désaveu d'autres membres du Gouvernement, et à provoquer des dissensions pouvant aller jusqu'à la crise politique, mais c'est là un problème relevant de la discipline gouvernementale, qui ne peut trouver de sanction que sur le plan politique; que l'édiction d'instructions qui ne respectent pas ces accords n'a pas pour conséquence que ces instructions seraient illégales;

Considérant que dans l'instruction du 15 mars 2012 figure (p. 63) le passage suivant:

« Vu les décisions prises par le Conseil des Ministres le 19 décembre 2008 – Point B.63 de l’ordre du jour – et par le Conseil des Ministres le 26 février 2010 – Point B.22 de l’ordre du jour –;

Considérant qu’il convient de ce fait d’exécuter entièrement les décisions des Conseils des Ministres précitées dans le cadre de la gestion des nuisances sonores à l’aéroport de Bruxelles-National.

Pour tous les motifs préalablement exposés ci-dessus, je prie l’Administrateur délégué de Belgocontrol de bien vouloir exécuter la présente Instruction Ministérielle d’exécution des accords du Conseil des Ministres des 19 décembre 2008 et 26 février 2010...»;

Considérant que l’indication, par le secrétaire d’État, de sa volonté d’exécuter les décisions du Conseil des ministres ne peut avoir pour effet de conférer une force juridiquement obligatoire, par le biais du contrôle de la motivation de l’instruction attaquée ou par l’effet d’un principe de bonne administration non autrement précisé, à un acte qui est foncièrement de nature politique et qui le reste quels que soient les termes utilisés dans l’instruction qui en constitue à la fois la mise en œuvre et la traduction en termes juridiques; que le secrétaire d’État ne pourrait ériger les décisions du Conseil des ministres en normes juridiques susceptibles de conditionner la légalité de ses propres décisions ni expressément, ni indirectement, par l’indication – au demeurant surabondante – du contexte politique dont procède l’instruction qu’il donne à ses services;

Considérant qu’à supposer établies les discordances relevées par le moyen entre les décisions du Conseil des ministres et les instructions attaquées, celles-ci n’en seraient pas illégales pour autant; que le moyen n’est pas fondé;

D. Quatrième moyen

1. Exposé du moyen

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation 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, de l’arrêté royal du 25 septembre 2003 établissant des règles et des procédures concernant l’introduction de restrictions d’exploitation à l’aéroport de Bruxelles-National et de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l’établissement de règles et procédures concernant l’introduction de restrictions d’exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté; qu’ils indiquent que:

- ces dispositions préviennent le risque de dépassement des niveaux sonores causés par les avions et que les actes attaqués auraient dû les respecter;
- le premier acte attaqué résume un jugement du tribunal de première instance de Bruxelles du 8 février 2007 selon lequel les avions décollant de et atterrissant à l’aéroport selon le Plan de Dispersion

provoquent des nuisances sonores constitutives d'infractions ou de menaces graves d'infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 et à l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain;

- dans un arrêt du 9 juin 2005 rendu sur une action en cessation environnementale, la cour d'appel de Bruxelles avait également jugé que les avions décollant de et atterrissant à l'aéroport de Bruxelles-National conformément aux décisions reprises au Plan de Dispersion provoquaient des nuisances sonores constitutives d'infractions ou de menaces d'infractions graves à l'arrêté du 27 mai 1999 et ordonné à l'État belge de faire cesser ces infractions;
- les décisions d'ouvrir les routes PITES 4C, ROUSY 4C et SOPOK 4C, qui passent au-dessus de communes du sud-est de la Région bruxelloise, et d'ouvrir la route du canal, qui passe au-dessus de zones densément peuplées, méconnaissent l'arrêté du 27 mai 1999 et l'article 3 de l'arrêté royal du 25 septembre 2003, qui impose au Secrétaire d'État d'adopter «une approche équilibrée lorsqu'il traite des problèmes liés au bruit à l'aéroport de Bruxelles-National»;
- les actes attaqués ne témoignent d'aucune mesure préventive pour éviter des violations des normes de bruit au-dessus de la Région bruxelloise;

qu'en réplique, ils font valoir que:

- l'arrêté du 27 mai 1999 n'est pas illégal:
 - la légalité de cet arrêté a été confirmée par l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 9 juin 2005, contre lequel un pourvoi en cassation a été rejeté par un arrêt du 21 décembre 2006;
 - le Conseil d'État a rejeté les recours en annulation introduits contre cet arrêté;
 - l'ordonnance du président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 31 juillet 2014 a estimé que cet arrêté pouvait servir de fondement à une action en cessation;
- puisqu'il n'est pas porté atteinte au principe de proportionnalité, aucun accord de coopération ne devait être conclu;
- les relevés sonométriques de l'I.B.G.E. établissent la violation de l'arrêté du 27 mai 1999;
- en ce qui concerne la route du canal, il y a eu, entre le 16 janvier et le 6 février 2014, 219 vols de jour et 91 vols de nuit, et des infractions ont été constatées dans 23,33 % des vols de jour et 21,84 % des vols de nuit;
- entre le 7 février et le 22 avril 2014, il y a une augmentation des vols de 71 à 102 % et une augmentation des infractions de 143 à 249 %, selon les semaines;
- pour les vols de nuit, il y a également eu une augmentation de 42 à 86 % des vols et une augmentation du nombre d'infractions;
- en ce qui concerne les routes du virage à gauche, il est constaté que le virage à gauche court n'occasionnait et n'occasionne aucun dépassement des seuils de bruit; qu'en ce qui concerne le virage à gauche long, seule une infraction sur trois semaines a été constatée avant le 6 février 2014, alors que, pour une semaine ultérieure, 95

infractions ont été constatées de nuit à Schaerbeek et 445 de jour et 78 de nuit à Etterbeek;

- une importante partie du trafic dévié viole donc manifestement l'arrêté du 27 mai 1999;
- l'ordonnance du 31 juillet 2014 constate que les augmentations considérables des violations sont les conséquences des actes attaqués;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de la directive 2002/30/CE d'une part, parce que les requérants n'indiquent pas celle de ses dispositions qui aurait été violée et, d'autre part, parce que cette directive a été transposée par l'arrêté royal du 25 septembre 2003 et que les requérants n'allèguent pas qu'elle l'aurait mal été;

Considérant que le premier acte attaqué, en prévoyant des procédures de départ survolant le territoire bruxellois, est de nature à favoriser l'existence de dépassements des seuils d'immission prescrits par l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 27 mai 1999; que toutefois, le dépassement de ces seuils n'est pas la conséquence inéluctable des actes attaqués; que de très nombreux avions décollent de l'aéroport de Bruxelles-National et y atterrissent sans provoquer un bruit qui dépasse ces normes; qu'à supposer qu'il ne soit pas possible pour le pilote de déterminer avec précision le volume sonore que son appareil provoquera au niveau du sol, le fait qu'une faible proportion d'appareils soient en infraction indique qu'il est possible, en prenant une marge de sécurité adéquate, de piloter l'appareil ou de paramétrer le pilotage automatique de manière à ne pas commettre d'infraction; que les dépassements des seuils de bruit ne sont pas causés par les procédures de décollage et d'atterrissage prescrites par l'instruction ministérielle du 15 mars 2012, mais par le comportement des pilotes; que le moyen n'est pas fondé en tant qu'il invoque la violation de l'arrêté du 27 mai 1999;

Considérant que l'article 3 de l'arrêté royal du 25 septembre 2003 porte que «Le ministre adopte une approche équilibrée lorsqu'il traite des problèmes liés au bruit à l'aéroport de Bruxelles-National»; que l'article 2 définit l'«approche équilibrée» comme;

- « une approche examinant les mesures applicables en vue de résoudre le problème du bruit à l'aéroport de Bruxelles-National, et plus précisément les effets prévisibles:
 - des mesures de réduction à la source du bruit généré par les aéronefs;
 - des procédures d'exploitation dites “à moindre bruit”;
 - des restrictions d'exploitation;
 - de l'incidence des mesures d'aménagement et de gestion du territoire»;

Considérant qu'à supposer que ces dispositions soient suffisamment précises pour conditionner la légalité de décisions de la nature des actes attaqués, il s'impose de constater que la longue motivation (63 pages) de l'instruction du 15 mars 2012 fait mention de multiples aspects de la problématique de l'emploi des pistes et la détermination des routes: configuration des pistes (pp. 3 à 15), vents (pp. 16 à 21 et 23 à 24, schémas préférentiels d'utilisation des pistes (pp. 21 à 22), décisions de justice (pp. 25 à 46) décisions du Conseil des ministres (pp. 47 à 62); qu'en outre, d'autres mesures ont été adoptées en vue de limiter les nuisances sonores provoquées par l'exploitation de l'aéroport, à savoir les arrêtés ministériels des 21 janvier, 6 avril et 27 juillet 2009 modifiant l'arrêté ministériel du 3 mai 2004 relatif à la gestion des nuisances sonores à l'aéroport de Bruxelles-National, qui, le premier, limite le nombre de mouvements nocturnes à 16.000, dont 5.000 décollages, le deuxième, fixe des périodes de nuit le week-end durant lesquelles aucun décollage n'est autorisé et le troisième, fixe les quantités de bruit maximal que les appareils doivent, en principe, respecter au décollage et à l'atterrissage; que cet ensemble de mesures témoigne de ce que la partie adverse a adopté «une approche équilibrée», même si le point d'équilibre trouvé prête à des critiques qui relèvent de l'opportunité et échappent à la compétence du Conseil d'État; que le moyen n'est pas fondé;

E. Cinquième moyen

1. Exposé du moyen

Considérant que les requérants prennent un cinquième moyen de la violation des articles 7bis, 10, 11, 22 et 23, alinéa 3, 2° et 4°, de la Constitution, de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe général de «*standstill*»; qu'ils indiquent que:

- les actes attaqués modifient le processus de choix des pistes en usage, en prévoyant des dérogations en cas de vents forts, et modifient les procédures de vol avec virage à gauche à 1.700 ou 2.200 pieds en fonction des balises visées, alors que les dispositions et principes visés au moyen interdisent aux autorités de prendre des décisions accroissant les nuisances environnementales et portant atteinte à la vie privée et familiale sans motif impérieux et sans aucune compensation en termes d'expropriation ou de subventions à l'isolation acoustique;
- il est porté atteinte au droit à un environnement sain et au principe de *standstill*;
- l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à côté de l'interdiction faite à l'État de s'ingérer dans la vie privée, lui impose des obligations positives;
- l'État doit, dans les deux cas, ménager un juste équilibre entre les intérêts concurrents de la personne et de la société;
- la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, dans un arrêt du 8 juillet 2003, à propos des nuisances environnementales causées par

le trafic aérien, que la simple référence au bien-être économique du pays ne suffit pas à faire passer les droits d'autrui au second plan;

- les États doivent minimiser autant que possible l'ingérence dans l'exercice des droits garantis en recherchant des solutions plus respectueuses des droits de l'homme et, à cet effet, en faisant précéder tout projet d'une enquête et d'une étude approfondie et exhaustive afin de trouver cet équilibre;
- d'un point de vue procédural, l'article 8 de la CEDH impose donc aux États de mener des études complètes, associant les riverains, avant de fixer les couloirs aériens au-dessus des zones habitées;
- dans un arrêt du 17 mars 2005, la cour d'appel de Bruxelles a également pris en compte cet aspect procédural de l'article 8 de la CEDH;
- le plan de répartition des routes aériennes aurait dû se fonder sur une mise en balance attentive des intérêts impliquant un processus décisionnel prudent et un contenu soigneusement élaboré;
- en l'espèce, les actes attaqués rompent un tel équilibre en défaveur des requérants;
- dans son arrêt n° 187.998 du 17 novembre 2008, le Conseil d'État a jugé que «La partie adverse ne conteste pas que les décisions attaquées ont des effets sur le droit des requérants à la protection de la santé et à la protection d'un environnement sain, consacré par l'article 23, alinéa 3, 2° et 4°, de la Constitution. Le Conseil d'État n'aperçoit pas non plus de raison d'en douter. Lorsqu'une personne pâtit directement et gravement du bruit, tel le bruit excessif causé par les avions, on peut admettre que l'article 8 de la CEDH est également en cause, dans la mesure où cet article garantit le droit au respect de la vie privée et familiale»;
- le premier acte attaqué exécute les accords du Conseil des ministres des 19 décembre 2008 et 26 février 2010, qui sont notamment motivés par la considération que «Conformément aux normes et recommandations de l'OACI, un pilote commandant de bord peut, pour des raisons de sécurité, refuser une piste proposée aux fins de l'atténuation du bruit. La procédure de demande de dérogation a été facilitée (fin de l'exigence d'une justification écrite). Belgocontrol a confirmé par écrit qu'une demande de dérogation est toujours acceptée»;
- l'acceptation systématique des demandes de dérogation est incompatible avec la protection du droit à un environnement sain;
- en outre, ces dérogations sont systématiquement accordées au préjudice des communes fortement peuplées;
- les actes attaqués élisent la piste 25R comme préférentielle, sauf lorsque le vent du nord-nord-est dépasse 7 nœuds de vent arrière et les samedis après-midi et dimanches matin, où la piste 19 est officiellement préférée;
- la largesse de la dérogation conduit les pilotes à demander d'utiliser la piste 25R, qui est plus longue, ce qui explique les survols de la capitale les samedis après-midi et dimanches matin;

- en outre, il faut que les rafales dépassent 12 nœuds (au lieu de 7 précédemment) pour que la piste 25R cesse d'être préférentielle pour l'atterrissage au profit de la piste 01;
- le plan de répartition contesté emporte donc la violation des droits fondamentaux garantis par les dispositions visées au moyen;
- l'article 23 de la Constitution implique une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que le législateur réduise sensiblement le niveau de protection sans qu'existent des motifs d'intérêt général;
- les actes attaqués restent en défaut d'exposer la raison impérieuse qui justifierait une diminution de la protection de l'environnement et porte donc atteinte à l'article 23 de la Constitution;
- il est également porté atteinte au droit à la protection de la santé: en raison des nouvelles routes aériennes mises en place depuis le 6 février 2014, de nouvelles routes survolent les requérants et leur causent d'insupportables nuisances et ils sont exposés à des risques médicaux potentiels;
- ainsi qu'indiqué au troisième moyen, la «nuit bruxelloise», qui court de 22 h 00 à 6 h 00 n'est pas respectée par le premier acte attaqué, qui autorise les décollages à partir de 5 h 00;
- les décollages avant 7 h 00 sont très nuisibles pour la santé, comme l'attestent les recommandations de l'O.M.S. visant à limiter drastiquement les nuisances sonores résultant du survol aérien;
- les instructions contestées en matière de procédures de décollage et de sélection des pistes ont été prises sans avoir fait l'objet d'une étude d'impact sur le repos et le sommeil des habitants nouvellement survolés;
- les actes attaqués négligent de façon manifeste l'incidence du bruit sur la santé des riverains nouvellement survolés en méconnaissance des articles 23 de la Constitution et 8 de la CEDH en tant qu'ils garantissent la protection de la santé;
- il est porté atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile;
- l'intensité des nuisances subies depuis l'instauration du nouveau P.R.S. altère leur qualité de vie et augmente les risques de survenance d'accidents;
- la Cour européenne des droits de l'homme a jugé dans un arrêt du 16 novembre 2004 que le droit au respect du domicile s'entend du droit à un espace physique et du droit à la jouissance, en toute tranquillité, de celui-ci;
- le trafic aérien constitue une ingérence portant gravement atteinte au droit au respect du domicile en ce qu'il empêche les requérants de jouir de leur domicile;
- qu'en opérant un tel choix, la partie adverse n'a pas pris les mesures qui s'imposaient pour garantir le droit au respect de la vie privée et familiale et au respect du domicile protégé par la Constitution et par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- le principe d'égalité est violé: les requérants ne se trouvent pas dans la même situation que les autres riverains de l'aéroport puisqu'ils habitent des quartiers plus densément peuplés;

- le principe d'égalité s'oppose à une répartition des vols arbitrairement identique sur toutes les zones limitrophes de l'aéroport, indépendamment de leur densité de population;
- le Conseil d'État a rappelé, dans son arrêt du 17 novembre 2008, que «les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé»;
- l'appréciation de la proportionnalité doit être très rigoureuse lorsqu'elle met en cause des droits fondamentaux;
- la densité de population des zones survolées n'a manifestement pas été prise en considération dans la définition des couloirs aériens;
- depuis le 6 février 2014, des avions survolent à basse altitude les communes d'Etterbeek, Auderghem, Woluwe-Saint-Pierre (Chant d'oiseau), Ixelles et Watermael-Boitsfort;
- le règlement de l'utilisation préférentielle des pistes est manifestement déraisonnable dès lors qu'aucun élément du dossier ne constitue une raison proportionnellement admissible de porter atteinte aux droits des requérants au regard de l'objectif de réduction des nuisances, principalement sonores, des vols d'avions;
- les actes attaqués violent l'objectif de politique générale de développement durable, que l'article 7bis de la Constitution consacre ce dernier comme un des objectifs de politique générale à poursuivre par les autorités, dans ses dimensions tant économiques et sociales qu'environnementales;
- le Secrétaire d'État devait tenir compte de ces objectifs lors de la détermination de l'utilisation préférentielle des pistes;
- la modification des routes aériennes emporte un accroissement du survol à basse altitude de la Région bruxelloise et de ses quartiers les plus densément peuplés;
- ce plan de répartition ne participe pas à l'objectif de développement durable, les décisions attaquées étant loin de concourir à un niveau élevé de protection de l'environnement, et encore moins à l'amélioration de sa qualité;

qu'ils ajoutent dans le mémoire en réplique que l'étude de l'IGEAT démontre que la densité de population des zones survolées n'a pas été prise en considération, établit que le nouveau plan de survol augmente considérablement les nuisances et relève que les nouvelles procédures ne sont pas neutres socialement;

Considérant qu'il est inévitable que l'exploitation d'un aéroport génère des nuisances sonores à ses abords; que les dispositions visées au moyen imposent de limiter celles-ci autant qu'il est possible, mais qu'elles ne contiennent aucune règle qui dicte avec un tant soit peu de précision la manière d'y parvenir; que l'État dispose en conséquence d'un large pouvoir d'appréciation; que le choix entre la

concentration de ces nuisances sur certaines zones ou leur dispersion sur une large étendue, la limitation des heures de fonctionnement de l'aéroport, le respect rigoureux des exigences de la sécurité aérienne, la sauvegarde des intérêts économiques liés de près ou de loin au trafic aérien, sont autant de paramètres qui interviennent dans une appréciation en opportunité de ce qui vaut le mieux pour l'ensemble de la collectivité, autrement dit, dans une appréciation politique;

Considérant que, dans le passage de l'arrêt du 2 octobre 2001 que citent les requérants, la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée comme suit:

« les États sont tenus de minimiser autant que possible l'ingérence dans l'exercice de ces droits, en recherchant d'autres solutions et, de manière générale, en s'efforçant d'atteindre leurs buts de la façon la plus respectueuse des droits de l'homme. À cet effet, tout projet doit être précédé d'une enquête et d'une étude approfondies et exhaustives visant à trouver la meilleure solution possible pour ménager effectivement le juste équilibre requis.»;

que cet arrêt a toutefois fait l'objet d'un recours devant la grande chambre, laquelle, dans son arrêt du 8 juillet 2003, a fortement nuancé ce propos en écrivant ce qui suit:

« lorsqu'il s'agit pour un État de traiter, comme c'était le cas en l'espèce, des questions complexes de politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit nécessairement comporter la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées, de manière à permettre l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu. Il n'en résulte pas pour autant que des décisions ne peuvent être prises qu'en présence de données exhaustives et vérifiables sur tous les aspects de la question à trancher.»;

Considérant qu'en l'espèce, les décisions attaquées font suite à des décisions du conseil des ministres elles-mêmes précédées d'études synthétisées dans les documents élaborés par des groupes de travail et présentés au conseil; que parmi les principes suivis pour la révision des procédures de vol, il est mentionné que «la concentration des vols au dessus de zones fortement habitées sera limitée autant que possible»; qu'à propos du choix entre certaines options, il est indiqué qu'«il sera effectué en fonction du paramètre de densité de la population»; que même si des études plus approfondies étaient possibles – et ont du reste été réalisées ultérieurement – il est établi que des enquêtes et études appropriées ont été réalisées; que si aucune enquête publique n'a été réalisée – une telle enquête n'est imposée par aucune texte –, les autorités des communes les plus affectées par le trafic aérien ont été consultées;

Considérant que la simplification de la procédure permettant aux pilotes de refuser une piste proposée en vue de limiter le bruit constitue certes une restriction

au droit à un environnement sain, mais elle est justifiée par des raisons de sécurité aérienne qui, vu l'ampleur des risques en jeu, peuvent légitimement primer sur des considérations environnementales;

Considérant que les requérants n'ont pas intérêt à critiquer l'utilisation accrue de la piste 25R pour les atterrissages, car elle n'entraîne aucune augmentation du survol du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que si l'article 23 de la Constitution prescrit de garantir le droit à la protection d'un environnement sain, il n'interdit pas en tout temps et tout lieu toute perturbation de la qualité de l'environnement, mais impose que, globalement, il soit veillé à protéger l'environnement; qu'en particulier en ce qui concerne la localisation des nuisances sonores inéluctablement liées à l'exploitation d'un aéroport – exploitation dont le principe n'est, pour l'heure, pas contesté –, cet article laisse aux autorités compétentes le choix de concentrer ou répartir les nuisances sonores de la manière qu'elles estiment le plus conforme à l'intérêt général; qu'en conséquence, il n'interdit pas que la situation de certaines zones soit détériorée si cette détérioration est compensée par l'amélioration de la situation dans d'autres zones;

Considérant que la même analyse s'impose en ce qui concerne les droits à la protection de la santé et au respect de la vie privée ainsi que les objectifs d'un développement durable visés à l'article 7bis de la Constitution;

Considérant qu'en tant que le moyen dénonce une violation de la règle de l'égalité devant la loi, il manque en fait, en ce sens que les actes attaqués ne répartissent pas les vols de manière identique sur toutes les zones proches de l'aéroport, indépendamment de la densité de leur population, mais détermine certaines routes à suivre, déterminées notamment «en fonction du paramètre de densité de la population»; que la question de savoir si ces routes et les conditions dans lesquelles elles sont suivies ont été plus ou moins bien définies revient à s'interroger sur l'adéquation des mesures adoptées aux objectifs poursuivis, ce qui relève de l'opportunité et non du contrôle de légalité qu'il revient au Conseil d'État d'opérer; que le moyen n'est pas fondé,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 2350 euros, sont mis à charge des parties requérantes à concurrence de 293,75 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-deux mai deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY