

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.474 du 20 octobre 2017

219.264/XV-3096

En cause : **la Région de Bruxelles-Capitale**,
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOUCKAERT &
Marc BAETENS-SPETSCHINSKY, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

I. Objet du recours

Vu la requête introduite le 17 mai 2016 par la Région de Bruxelles-Capitale, qui tend à l'annulation de «l'instruction, de date inconnue, donnée par la partie adverse à Belgocontrol, de mettre en place la procédure RNP sur la piste 07 gauche, c'est-à-dire une procédure d'approche via satellite et non par *vectoring*, pour autant que cette instruction produise encore des effets après le 25 septembre 2016»;

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Denis DELVAX, premier auditeur 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 14 septembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2017.

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

M^e François TULKENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Marc BAETENS-SPETSCHINSKY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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. Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

À une date présentée comme le 15 mars 2016 par la partie adverse, la Ministre fédérale de la Mobilité a adressé l'instruction ministérielle suivante à Belgocontrol:

«Monsieur l'Administrateur délégué,

Vu la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, notamment l'article 5 § 1;

Vu l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, et en particulier les articles 43 § 2 et 44;

Vu l'arrêté royal du 19 décembre 2014 relatif aux règles de l'air et aux dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne, notamment l'article 2 § 2;

Vu la résolution A37-11 adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale en octobre 2010 recommandant vivement la mise en œuvre de procédures d'approche avec guidage vertical (APV) (baro-VNV et/ou GNSS renforcé) pour toutes les extrémités de pistes aux instruments, soit comme approche principale, soit comme procédure de secours pour les approches de précision d'ici 2016; ces résolutions et réglementations ayant pour but d'optimiser l'utilisation de l'espace aérien, d'augmenter la sécurité aérienne par une diminution des communications pilote-contrôleur et, par une meilleure prédictibilité des trajectoires de vol, de réduire les nuisances sonores par une réduction de l'empreinte de bruit au sol.

1) Transition vers la navigation fondée sur les performances

L'aviation mondiale est actuellement dans une phase de transition entre la navigation conventionnelle reposant sur des balises au sol et la navigation fondée sur les performances (PBN, *performance Based Navigation*) qui repose

d'avantage sur des systèmes de positionnement satellitaires et des équipements de bord avancés. Au niveau européen, un "règlement d'exécution" pour la mise en place du PBN à partir de 2018 est en préparation au sein de l'EASA.

Dans le cadre de cette transition vers le PBN, des procédures d'approche RNP (*Required Navigation Performance*) sont développées pour les aéroports belges. Une première procédure d'approche RNP pour l'aéroport d'Anvers a été publiée en décembre 2015. Une procédure d'approche RNP pour l'aéroport de Charleroi est en cours de publication.

Pour assurer une plus grande sécurité, les procédures RNP offrent un guidage dans l'axe vertical des aéronefs en approche et permettent ainsi d'atténuer le risque de collision avec le sol en vol contrôlé (CFIT – *Controlled flight into terrain*). Ces procédures permettent également d'augmenter les minima de visibilité sur les pistes ne disposant pas d'ILS et d'offrir une solution de rechange en cas de défaillance ou d'indisponibilité d'un ILS ou d'une balise VOR.

Les procédures d'approche RNP permettent des approches en descente continue sans remise de gaz avec un impact favorable sur les niveaux de bruit émis.

La spécification RNP définit les conditions à remplir par l'aéronef et l'équipage pour pouvoir utiliser cette procédure.

2) Procédures d'approche à l'aéroport de Bruxelles-National

Les pistes 25R, 25L, 01 et 19 de l'aéroport de Bruxelles-National sont équipées d'un ILS (*Instrument Landing System*) et disposent d'une procédure d'approche de précision aux instruments. Les pistes 07R et 07L ne sont pas équipées d'ILS et disposent uniquement de procédures d'approche de non-précision aux instruments (VOR et SRA).

Les approches VOR (*VHF Omnidirectional ranger*) sur la piste 07L suivent un axe décalé par rapport à l'axe de la piste en raison de l'utilisation de la balise de navigation VOR BUB située dans l'axe de la piste 07R. Cette procédure n'offre pas de guidage dans l'axe vertical. Elle ne peut être utilisée que pendant la journée (du lever du soleil au coucher du soleil) et par bonne visibilité.

Les approches SRA (*Surveillance Radar Approach*) sur la piste 07L sont alignées sur l'axe de la piste. Cette procédure n'offre pas de guidage automatique dans l'axe vertical. Elle ne peut être utilisée qu'avec de bonnes conditions de visibilité. Une approche SRA nécessite une communication constante entre le pilote et le contrôleur aérien afin de guider l'appareil jusqu'au seuil de piste sur la base des informations radar. De ce fait, le nombre d'atterrissages horaires est extrêmement limité.

3) Utilisation de la piste 07L

La piste 07L est utilisée pour les atterrissages lorsque le système préférentiel d'utilisation de pistes (pistes 25 et 19) ne peut pas être utilisé et lorsqu'aucune autre piste disposant d'une procédure d'approche de précision n'est disponible (en raison des conditions météorologiques, de travaux, d'indisponibilité d'équipements...). Cela représente 1 à 2 % des atterrissages par an à l'aéroport de Bruxelles-National (1380 atterrissages en 2014).

Lorsque la piste 07L est utilisée, la procédure d'approche VOR est utilisée en priorité (axe décentré par rapport à l'axe de la piste) afin de maximiser la capacité horaire.

Lorsque la procédure VOR ne peut pas être utilisée et qu'aucune autre piste n'est disponible, la procédure SRA est utilisée (approche dans l'axe de la piste).

4) Travaux sur les pistes pendant l'été 2016

L'exploitant de l'aéroport de Bruxelles-National procédera à des travaux importants de rénovation de la piste 01/19 pendant l'été 2016.

De ce fait, la piste 01/19 sera indisponible pendant plusieurs semaines en juillet et août et pendant la nuit en septembre. En cas de vent du nord-est trop

important et dans le strict respect des normes de vent applicables à l'aéroport de Bruxelles National, la piste 07L devra être utilisée. Cela entraînera des restrictions importantes de capacité et des délais, particulièrement si la procédure SRA doit être utilisée, sans compter les aspects liés à la sécurité pour les zones densément peuplées.

5) Concept RNP 07L

Selon le concept présenté par Belgocontrol lors de la réunion du 29 février 2016 avec la DGTA et mon Cabinet, une procédure d'approche RNP pourrait être utilisée pour les approches sur la piste 07L à la place de la procédure SRA. Cette procédure serait utilisée lorsque la procédure VOR ne peut pas être utilisée, soit de nuit, par mauvaise visibilité ou en cas d'indisponibilité d'équipements.

La procédure d'approche RNP ne modifie pas le corridor de vol des avions en approche (approche dans l'axe de la piste) par rapport à la procédure SRA actuellement publiée à l'AIP.

La procédure RNP offre un guidage vertical avec un effet favorable sur le niveau de sécurité (diminution du risque de CFIT) par rapport aux procédures VOR et SRA.

La procédure RNP permet des approches sur la piste 07L avec de plus faibles minima de visibilité que les procédures VOR et SRA.

La procédure RNP permet de diminuer les niveaux de bruit et les émissions de gaz grâce à des approches en descente continue.

La procédure RNP permet d'éviter une limitation drastique du nombre d'atterrissage par heure et de limiter les délais dans les cas où la procédure SRA devrait être utilisée.

D'après l'analyse de Belgocontrol, de l'ordre de 75 % des vols à l'aéroport de Bruxelles-National remplissent les conditions requises pour pouvoir utiliser les procédures RNP. Les avions qui ne remplissent pas ces conditions utiliseront la procédure d'approche VOR sur la piste 07R ou la procédure d'approche SRA 07L.

Considérant la nécessité de limiter les risques de réduction drastique de la capacité horaire et de délais pendant les travaux;

Considérant l'impact favorable sur la sécurité du concept proposé (diminution du risque de CFIT);

Considérant l'impact favorable du concept proposé sur les niveaux de bruit émis (descente continue) et l'absence de modifications des corridors de vol;

Considérant l'impact favorable du concept proposé sur les émissions de gaz (descente continue);

Je vous demande de publier et de mettre en œuvre avant le début des travaux une procédure d'approche RNP pour la piste 07L pour la durée des travaux.

Les avions qui ne remplissent pas les conditions pour utiliser la procédure RNP utiliseront la procédure d'approche VOR sur la piste 07R ou la procédure d'approche SRA 07L.

J'insiste pour que l'usage du Système d'utilisation préférentielle des pistes soit maintenu.

Afin de réduire les nuisances pour les riverains, j'insiste également pour que l'interception de l'axe d'approche ne se fasse pas en-dessous de 3000 pieds, comme prévu, sauf pour des raisons évidentes de sécurité laissées à l'appréciation des contrôleurs aériens.

À l'issue des travaux, la poursuite des conditions d'utilisation de cette procédure sera évaluée. À cet effet, je vous demanderai de transmettre à la Direction générale Transport aérien la liste des vols qui ont utilisé cette procédure pendant la période des travaux.

La publication est conditionnée à la réalisation de l'étude de sécurité et à l'aval de l'autorité de supervision des services de navigation aérienne (BSA-ANS).

La même procédure RNP sera également étudiée et mise en place, comme pour les autres aéroports, sur toutes les pistes de l'aéroport de Bruxelles national afin de maximaliser les effets bénéfiques attendus.»

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le 16 mars 2016, la Ministre fédérale de la Mobilité adresse le courrier suivant à la Ministre bruxelloise de l'Environnement:

«Madame la Ministre,

Je me permets de vous adresser ce courrier pour vous informer d'une instruction que j'ai prise dans le cadre des travaux qui auront lieu à l'aéroport de Bruxelles-National. Comme l'exploitant de l'aéroport vous en averti, ces travaux sont prévus du 26 juillet au 25 septembre 2016 sur la piste 01/19.

Soucieuse d'assurer une sécurité maximale durant la période des travaux, j'ai donc décidé de donner instruction à Belgocontrol de mettre en place la procédure RNP sur la piste 07 gauche, c'est-à-dire une procédure d'approche via satellite et non par *vectoring* comme cela est le cas aujourd'hui.

Je me permets de vous rappeler, de plus, que l'Assemblée générale de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale recommande vivement la mise en œuvre de procédures d'approche avec guidage vertical pour toutes les extrémités de piste aux instruments. Cette procédure sera d'ailleurs d'application sur tous les aéroports du pays, dans les prochains mois.

Il me semble donc plus que responsable, étant donné l'impossibilité d'utiliser la piste 01/19, de mettre en place cette procédure. Cela va sans dire que le système préférentiel d'utilisation des pistes reste d'application.

Dans un souci de bonne concertation, et je sais que vous partagez ce point de vue, je peux vous informer que j'entends également conclure à une clarification des normes de vent, dans le strict respect des accords aéroportuaires confirmés par les Conseils des ministres des 19 décembre 2008 et 26 février 2010.»

Le 23 mars 2016, la ministre bruxelloise de l'Environnement adresse à la ministre fédérale de la Mobilité un courrier dans lequel elle sollicite la communication d'une copie de l'instruction ministérielle, demande des informations précises sur le tracé des avions et sur le type d'appareils les empruntant et une précision sur la durée d'application de l'instruction, indique qu'une consultation du public doit être organisée, demande le nombre de Bruxellois qui seront survolés, et sollicite la communication des motifs de sécurité qui auraient justifié la mesure.

Le supplément à l'AIP contenant l'instruction ministérielle attaquée mentionne expressément qu'elle n'est d'application qu'entre le 26 juillet et le 25 septembre 2016. Rien n'indique que la procédure visée par l'acte attaqué aurait continué à produire ses effets après cette dernière date.

IV. Recevabilité du recours

A. Argumentation des parties

Considérant que la requérante indique :

- qu'elle est compétente pour ce qui concerne la protection de l'environnement sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, en ce compris la protection contre les nuisances sonores;
- qu'elle n'a reçu le courrier du 17 mars 2016 que le 21 mars et n'a connu le contenu de l'instruction ministérielle que le 29 mars;
- et que les voies de recours n'étaient pas indiquées;

Considérant que la partie adverse répond:

- que la requérante n'a pas intérêt au recours puisque l'acte attaqué ne modifie pas la situation;
- qu'en effet, la nouvelle procédure ne sera applicable que quand la procédure VOR n'est pas applicable et se limitera à limiter la procédure SRA, qui a la même trajectoire que la nouvelle procédure;
- que la nouvelle procédure limite les nuisances sonores puisque l'approche en descente continue permet de supprimer l'utilisation des moteurs ou à tout le moins de la diminuer;
- qu'en tout état de cause, un appareil en approche de la piste 07L est amené à survoler le territoire régional, de sorte que la requérante n'a pas intérêt à son recours;
- que la requérante tente d'obstruer toute initiative liée à l'exploitation de l'aéroport qui survolerait Bruxelles;
- et que la partie adverse a souhaité mettre à profit les travaux sur la piste 01/19 pour tester ce type d'approche en précisant qu'à l'issue de ceux-ci, la poursuite des conditions d'utilisation de cette procédure sera évaluée;
- que le recours n'a plus d'objet: la requérante indique poursuivre l'annulation de l'acte attaqué «pour autant que cette instruction produise encore des effets après le 25 septembre 2016» et il ressort de l'instruction qu'elle a un caractère temporaire;
- que la condition à laquelle le recours est subordonné, à savoir la production d'effets après le 25 septembre 2016, n'est pas remplie;

Considérant que dans le mémoire en réplique, la requérante écrit ce qui suit:

«La partie requérante se réfère à son recours en annulation.

Depuis lors, il semble que la mesure querellée, présentée comme temporaire (mais de manière ambiguë), n'est plus appliquée vu la fin de ce qui la justifiait.

Au besoin, Votre Conseil appréciera s'il peut acter que la mesure a cessé ses effets au 26 septembre 2016 comme indiqué dans le mémoire en réponse.»;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'instruction attaquée permet l'utilisation d'un nouveau mode de guidage des avions en phase d'approche de la piste 07L, sans modifier –

c'est dit expressément – le système d'utilisation préférentielle des pistes; qu'elle a été adoptée en raison de l'indisponibilité de la piste 01/19 pendant des travaux effectués sur cette piste de juin à septembre 2016; que ces travaux ont été terminés dans les délais prévus, et que l'instruction a de ce fait cessé de produire ses effets;

Considérant que s'il est vrai que pendant les trois mois où cette instruction a été en vigueur, plus d'avions ont survolé la Région de Bruxelles-Capitale, c'est parce que la piste 01/19 était inutilisable, mais non parce que le système de guidage préconisé par l'acte attaqué a été mis en place; que ce système améliore la sécurité et diminue le bruit vu que la descente est continue et que les appareils ne doivent pas remettre des gaz comme lorsque les descentes se faisaient par paliers; que s'il est vrai qu'il rend possible, par ses performances, un usage plus intensif de la piste 07L, il n'a pas augmenté le nombre d'avions qui l'ont empruntée, et cette piste reste une des moins utilisées en raison du régime des vents; que le seul effet pour la population bruxelloise est que des avions se sont parfois suivis de plus près, donc à un rythme plus rapide, mais non en plus grand nombre; que ces éléments permettent de douter que la requérant ait eu un intérêt suffisant au recours; qu'en tout cas son intérêt a disparu dès lors que l'instruction attaquée a cessé de produire ses effets; que le recours est irrecevable;

V. Dépens

Considérant que l'acte attaqué indique expressément que:

- une résolution de l'OACI recommande vivement la mise en œuvre de procédures d'approche avec guidage vertical, qui présentent de multiples avantages;
- les travaux de rénovation de la piste 01/19 pendant l'été 2016 imposent d'utiliser plus souvent la piste 07L pour ne pas réduire exagérément la capacité de l'aéroport;
- il est demandé à Belgocontrol de mettre la procédure d'approche RNP en œuvre pour la piste 07L avant le début des travaux sur la piste 01/19 et pour la durée de ces travaux;
- à l'issue des travaux, la poursuite des conditions d'utilisation de cette procédure sera évaluée;
- la même procédure sera également étudiée et mise en place, comme pour les autres aéroports, sur toutes les pistes de l'aéroport de Bruxelles national afin de maximiser les effets bénéfiques attendus;

Considérant qu'il en ressort que l'acte attaqué n'a, par lui-même, d'effet que pendant la durée des travaux sur la piste 01/19; que s'il est vrai qu'une évaluation de ses effets est prévue et que, à terme, la généralisation de la procédure

qu'il instaure est envisagée, cette généralisation ne résulterait pas de l'acte attaqué mais d'autres décisions encore à prendre; que la requérante ne pouvait ignorer, lors de l'introduction de la requête, que l'acte attaqué cesserait de produire ses effets alors que la procédure devant le Conseil d'État serait pendante; qu'il y a lieu de mettre les dépens à sa charge, y compris l'indemnité de procédure,

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY