

La gestion du bruit de trafic aérien au niveau d'un Etat : l'exemple de la Belgique

Alexandra Sombsthay,

Expert en aviation et nuisances sonores,
55, rue de Livourne,
1050 Bruxelles,
Belgique,
Tél : 00 (32) 473 98 09 65,
E-mail : asombsthay@hotmail.com

A

lors que la Belgique bénéficiait d'un trafic en forte hausse en 1999-2000 et que le monde aéronautique entier s'articulait autour de la SABENA, la répartition des cartes a été fondamentalement modifiée au cours de ces quatre dernières années.

Trois évènements ont marqué les 4 dernières années :

- La crise du 11 septembre, a comme partout dans le monde bouleversé les habitudes du milieu aéronautique. Mais la Belgique a été frappée de plein fouet par les conséquences immédiates de cette crise avec la faillite de la SABENA ainsi que de CITY BIRD. Le recul du trafic s'est fait immédiatement ressentir accusant jusqu'à 25% pour les passagers à destination ou en partance de Bruxelles-National et jusqu'à 90% pour les passagers en transfert. En 2001, le trafic aura diminué à Bruxelles-National de 9% par rapport à 2000.

La perte du Home carrier a déclenché un nouveau complet dans l'aviation civile belge, repositionnant les rapports de force. La nature ayant horreur du vide, de multiples compagnies ont occupé peu à peu les slots et les routes aériennes auparavant détenues par la SABENA, créant une toute nouvelle culture aéroportuaire, dans un pays où tout était réglé par la SABENA depuis près de 80 ans.

- La conséquence directe de cette faillite fut le développement sans précédent de l'activité de RYANAIR à l'aéroport de Gosselies (« Brussels-South-Charleroi »), générant des nuisances sonores dans un environnement humain qui n'était pas préparé à une telle croissance.

- Dernier changement, d'ordre politique : l'arrivée d'une Ministre écologiste au département des Transports, bien décidée à prendre à bras le corps l'épineux problème des nuisances sonores, alors que cette question était sous-estimée depuis trop longtemps en Belgique, qui fut ressentie comme un coup de tonnerre dans l'aviation civile belge et a fait couler beaucoup d'encre.

Comment développer une politique cohérente de gestion des nuisances sonores dans un Etat aussi complexe qu'est la Belgique ? Comment l'articuler dans le temps alors qu'à moitié

de la législature (1999-2003) le paysage aéronautique a été complètement chamboulé ? Comment faire face aux difficultés internes ou internationales ?

Cette contribution a pour objectif d'esquisser des réponses à ces questions mais surtout de présenter la Belgique comme un cas d'étude pour la gestion des nuisances sonores.

A l'heure où l'approche équilibrée¹ est désormais la règle à suivre en matière de lutte contre les nuisances sonores, la Belgique offre certainement de multiples enseignements en la matière : la structure fédérale du pays amène, comme la première partie de cette contribution vous le démontrera, à traiter les nuisances sonores aéroportuaire par aéroport.

La deuxième partie de cette contribution se concentrera dès lors sur un cas, à savoir celui de l'aéroport de Bruxelles-National et une législature (1999-2003) que nous considérerons comme notre temps d'étude. Cette législature a été marquée dans son entièreté par les nuisances sonores aéroportuaires et permet donc une étude relativement complète.

Quelle répartition de compétences en Belgique pour la gestion des nuisances sonores ?

La Belgique, Etat fédéral par excellence, offre certainement le meilleur exemple de complexité de la prise de décision en matière de nuisances sonores. La prise de conscience des années 90 du vide juridique concernant les nuisances sonores, conjuguée à l'essor de l'activité aéroportuaire, a amené les différents niveaux de pouvoirs à inonder les citoyens de règlements en tout genre ainsi que de réformes institutionnelles au coup par coup, menant à une situation pour le moins, chaotique.

A l'heure actuelle, la réglementation relative à la lutte contre les nuisances sonores causées par les avions émane tant des autorités chargées de la protection de l'environnement, que de celles responsables du trafic aérien, que ce soit au niveau

1- Politique de gestion des nuisances sonores développée par la Commission européenne dans la directive 2002/30 qui préconise une action par étape et aéroport par aéroport.

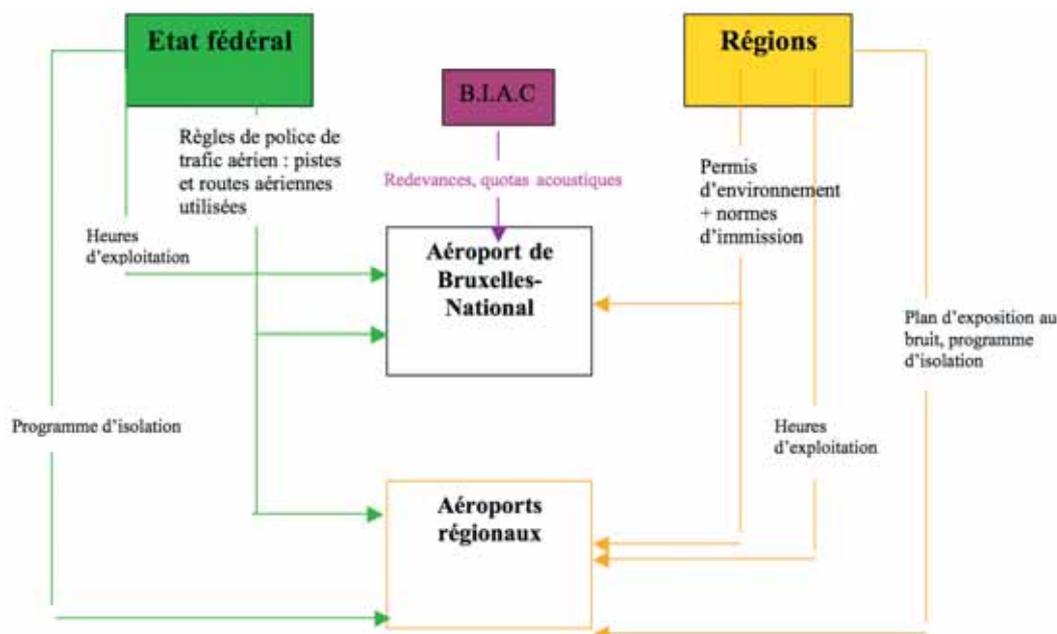


Fig. 1 : Schéma de synthèse des règles applicables aux différents aéroports

fédéral comme au niveau régional... à cela, il faut encore ajouter certaines sociétés gestionnaires d'aéroports.

Le texte de référence en matière de navigation aérienne, et qui s'applique à l'ensemble du territoire, est la loi du 27 juin 1937². Cette loi comporte quelques mesures qui peuvent être utilisées (et qui le seront comme nous le verrons) pour gérer/minimiser les nuisances sonores :

- Délivrances de certificats de navigabilité,
- Limitation d'exploitation de certains avions,
- Interdiction de survol et autres conditions de vol.

Au-delà de ce texte et de ses règlements d'application, ainsi que des règlements européens également applicables de plein droit à l'ensemble du territoire, le paysage des nuisances sonores belges n'est qu'un puzzle des plus complexes.

L'aéroport de Bruxelles-National et les aéroports régionaux ne sont pas soumis au même régime juridique et ceci pour trois raisons :

- la politique de la lutte contre le bruit est régionalisée : chacune des trois régions a donc ses propres règles ;
- la politique de l'exploitation des aéroports relève également des régions depuis 1988, sauf Bruxelles-National qui dépend toujours du pouvoir fédéral ;
- l'aéroport de Bruxelles-National occupe une situation géographique particulière : cet aéroport est situé en Flandre, alors que la Région de Bruxelles supporte une grande partie des nuisances sonores.

La loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980 donne compétence aux Régions pour la politique de l'environnement, y compris la lutte contre le bruit. Cette même loi établit que l'autorité fédérale est compétente pour la réglementation de la navigation aérienne, en tant qu'une règle de police spécifique.

Toute la difficulté de la politique de prévention des nuisances sonores des avions se situe dans la difficulté de distinguer ce qui relève de la "politique des transports" et de ce qui relève de la "politique de l'environnement" ? Normalement, les compétences attribuées à l'un ou l'autre niveau de pouvoir sont exclusives, c'est-à-dire ne permettent pas l'empiètement d'un niveau sur l'autre. La pratique montre qu'il en va autrement : bien que les autorités compétentes en matière de transport ne puissent pas contrarier (et doivent au contraire les respecter) les prescriptions prises par les autorités en charge des questions environnementales, le chevauchement existe bel et bien. En effet, les autorités compétentes pour les transports ne sauraient être privées de tout pouvoir en rapport avec le bruit des avions. Ainsi l'autorité fédérale, peut au titre de ses compétences en matière de police du trafic aérien prendre des mesures, par exemple la réorganisation des routes aériennes, qui permettent de traiter la problématique des nuisances sonores.

Tout cet équilibre doit, bien entendu, être régi par le principe de proportionnalité, qui interdit à une autorité de prendre des mesures paralysantes pour l'autre.

A cet édifice juridique, pourtant simplifié pour le lecteur non-familier du paysage institutionnel belge, s'ajoute la question de l'appartenance de l'espace aérien. Au titre de la loi de 1937, l'entité fédérale est compétente pour la police du trafic aérien dans l'espace aérien belge, alors que depuis 1980 les Régions sont compétentes pour l'exploitation des aéroports.... Ce montage juridique qui veut que le sol relève du régional et l'espace aérien du fédéral, omet toutefois de considérer que les avions décollent et atterrissent d'une part, et d'autre part que c'est précisément pour ces phases de vol que la gestion des nuisances sonores est cruciale. Certains

2- Loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, M.B. 6- et 27 juillet 1937.



Fig. 2 : Le schéma d'utilisation des pistes est le suivant :

- Piste 25 R - Droite (orientée à 250° dans le sens vers Bruxelles) ou en sens inverse 07 L - Gauche (orientée à 070° vers Louvain) ; longue de 3.638 mètres qui est principalement utilisée dans le sens Est vers l'Ouest (25 R) pour les décollages et les atterrissages.
- Piste 25 L - Gauche ou en sens inverse 07 R - Droite, parallèle à la première ; mais distante de +/- 2 kilomètres, longue de 3.211 mètres. Elle n'est pratiquement utilisée que pour des atterrissages depuis l'Est vers l'Ouest (25 L).
- Piste 02 (orientée à 020° du Sud vers le Nord) ou en sens inverse 20 (orientée à 200° dans le sens Nord-Sud), longue de 2.984 mètres et en pente. Elle est parfois utilisée de jour pour tous les atterrissages et décollages dans le sens Sud-Nord (02) uniquement par fort vent de Nord ou de Nord-Est ; mais elle est systématiquement mise en service toutes les nuits en décollage dans le sens Nord-Sud (20).

auteurs affirment que l'espace aérien, en droit belge est assimilable à la mer territoriale, partant que celui-ci ne relève pas de la compétence régionale³. Les Régions ne pourraient donc pas adopter de réglementations touchant une activité qui s'effectue dans l'espace aérien, et il reviendrait alors, à l'Etat –dans l'exercice de ses compétences résiduelles- de gérer la politique des nuisances sonores.

Encore une fois, la pratique a montré que Etat et Régions pouvaient coexister dans la gestion des nuisances sonores dues aux activités aéroportuaires. Certes, le compromis à la belge est parfois coûteux mais il a le mérite d'exister.

Le tableau ne serait qu'incomplet si l'on omettait de mentionner la compétence en matière de nuisances sonores des autorités gestionnaires des aéroports. En ce qui concerne l'aéroport de Bruxelles-National, les deux gestionnaires des activités sont la société B.I.A.C⁴ et Belgocontrol⁵, toutes deux régies par la loi de 1991 sur les entreprises publiques autonomes, ce qui implique qu'elles ont un contrat avec l'Etat portant des missions de service public. Or, depuis 1998⁶ ces entreprises peuvent adopter (via leur Conseil d'administration) des règlements. Il est expressément précisé, en ce qui concerne le BIAC, que ces règlements viseront notamment à limiter les nuisances sonores occasionnées par l'aéroport de Bruxelles-National. Sanctions et redevances sont autant d'outils à leur disposition. Malgré le fait que ce pouvoir soit soumis à l'approbation préalable du Ministre des Transports (qui se limitait trop souvent à une formalité) et au contrôle de légalité

3- Voir article « Questions relatives au cadre institutionnel et légal qu'offre le droit public belge en matière de lutte contre le bruit des avions » par Benoît Jadot, dans Le bruit des avions, sous la direction du CEDRE, Bruylant, Bruxelles, 2002.

4- Brussels International Airport Company : entreprise publique autonome ayant la forme d'une société anonyme de droit public

5- Belgocontrol : entreprise publique autonome

6- Arrêté royal du 17 juillet 1998 portant des dispositions complémentaires relatives à la réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National, M.B. 28 juillet 1998, confirmé par la loi du 3 mai 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses, M.B. 5 mai 1999.

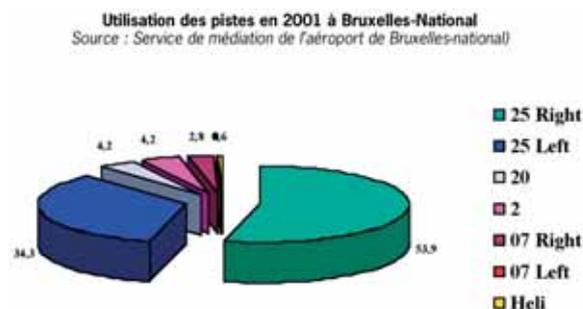


Fig. 3

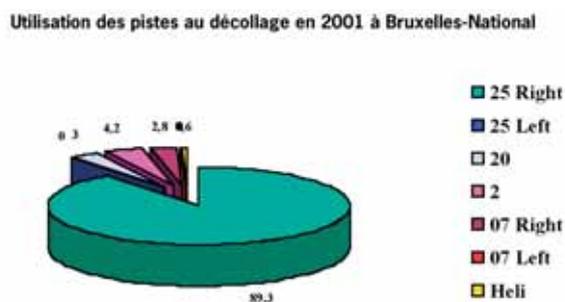


Fig. 4



Fig. 5

du Conseil d'Etat, on peut s'étonner du rôle donné à un acteur dont la vocation reste malgré tout de réaliser des bénéfices, et dont on ne peut attendre légitimement de préconiser, la fin des vols de nuit, notamment.

La figure 1 page 33 tente de synthétiser les règles applicables aux différents aéroports.

La compétence de l'Etat fédéral dans la politique de gestion des nuisances sonores sur les aéroports régionaux étant très limitée, cette contribution se concentrera sur l'action du gouvernement fédéral le temps d'une législature auprès de l'aéroport de Bruxelles-national

Le cas de Bruxelles-National

Présentation de l'aéroport, typologie des vols, statistiques

Depuis son inauguration en 1958 sur le territoire de Zaventem, l'aéroport de Bruxelles-National présente une configuration de pistes pratiquement inchangée : 3 pistes d'atterrissage ou de décollage utilisables dans les deux sens, et qui forment un « Z » s'articulant autour d'importants hangars et bâtiments. Les pistes sont identifiées par une numérotation de 01 à 36, correspondant à leur orientation radiale par rapport au Nord, en ne retenant toutefois que les deux premiers chiffres de cette orientation.

Pour ce qui est de la définition de la nuit (l'action du gouvernement a principalement porté sur les vols de nuit), une distinction est opérée en ce qui concerne la détermination des contours d'isolation et les dispositions réglementaires. S'agissant de la détermination de la zone d'isolation, la nuit dure de 23h à 06h59. Pour ce qui est des dispositions réglementaires, la nuit dure de 23h à 05h59.

L'aéroport de Bruxelles-National a connu entre 1996 et 2000 une croissance époustouflante (13 millions de passagers par an en 1996 pour plus de 21 millions en 2000, de 10 millions de mouvements par an à 14 millions). Malgré les événements du 11 septembre et la faillite de la SABENA, l'aéroport de Bruxelles-national reste parmi les dix plus grands aéroports européens⁷.

Le nombre de vols de nuit est plafonné à un nombre maximum de 25 000 mouvements par nuit⁸. Une augmentation graduelle du nombre de vols de nuit jusqu'au maximum de 30 000 mouvements par an est conditionnée par la diminution réelle de la nuisance sonore sur le terrain.

Objectifs de la politique gouvernementale de 1999 à 2003

Jusqu'en 1999, les nuisances sonores générées par l'activité aéroportuaire n'avaient été que marginalement traitées : la directive de 1992⁹ interdisant les avions chapitre II n'avait jamais été transcrite en droit belge ! Or, un constat s'imposait :

les nuisances engendrées par le trafic aérien, notamment aux abords de nos aéroports, et leur impact sur la santé et le bien-être de nos concitoyens devraient encore empirer de façon dramatique ces prochaines années.

Partant du principe que nul ne conteste plus aujourd'hui la nécessité de mettre en œuvre des politiques qui concilient ou réconcilient développement économique et respect du droit de chacun à un environnement de qualité, le gouvernement belge a alors décidé de placer la législature sous le signe de la lutte contre les nuisances sonores.

Les objectifs qui ont gouverné à la mise en œuvre d'une politique macroéconomique sont les suivants¹⁰ :

- Maîtriser la croissance du trafic aérien et stimuler l'utilisation d'appareils plus modernes et plus silencieux par l'introduction de normes techniques plus contraignantes (élimination des appareils les plus bruyants, taxation des émissions polluantes des avions au niveau européen, etc.) ;
- Veiller à ce qu'une partie conséquente des recettes générées par le trafic aérien soient consacrées à l'amélioration des dispositifs de limitation et de protection contre les nuisances des avions ;
- Tenir compte davantage des enjeux environnementaux dans la définition des procédures de décollage et d'atterrissage et rendre celles-ci légalement contraignantes pour les opérateurs ;
- Réduire de façon sensible les nuisances occasionnées par les vols de nuit ;
- Renforcer les capacités d'inspection et de sanction de l'Administration de l'aéronautique et améliorer l'information du public en matière de sécurité et d'impact environnemental des transports aériens ;
- Favoriser une substitution du train, du TGV en particulier, à l'avion pour les liaisons européennes les plus courtes ;
- Susciter, au niveau national, une réflexion sur l'implantation des aéroports belges à moyen et long termes et sur les implications éventuelles en matière d'aménagement du territoire.

Mise en œuvre d'une politique volontariste

La législature s'est ouverte sur un clash aérien : La Ministre des Transports d'obédience écologiste a frappé fort pour son entrée au Gouvernement. Par arrêté ministériel, elle décide de :

- L'élimination des pics de bruit les plus bruyants (correspondant à pas moins de 50% des décollages) par le remplacement, dans un délai d'un an, des avions les plus bruyants empruntant Bruxelles-National la nuit (B-747, DC-10, B-727, DC-8-60 et B-737-200) ;
- La diminution progressive de 20% sur une période de quatre ans du bruit total émis entre 23h00 et 7h00 (« Grande nuit »).
- La diminution progressive, jusqu'à suppression complète, du bruit total émis entre 1h00 et 5h00 du matin (« Petite nuit »).

L'accord du 11 février 2000

Pour la Ministre écologiste, la mesure la plus importante de cet arrêté est la suppression des pics de bruit, car tous les avions ne réveillent pas les riverains de l'aéroport. Pour la presse, pour l'opinion et pour les autres membres du Gouvernement,

7- Rapport annuel d'activité de BIAC, 2002

8- Gel par rapport à l'année 1999, permis d'environnement du 29/09/2000

9- Directive CE 1992/14

10- Voir brochure « En route pour le développement durable », éditée en octobre 1999 à l'initiative d'Isabelle Durant, ministre belge de l'environnement.

la mesure la plus importante de celui-ci, c'est naturellement la fermeture complète de l'aéroport au milieu de la nuit, ce qu'ils refusent. En échange du retrait de son arrêté, elle est bien décidée à négocier un plan global ambitieux de lutte contre les nuisances des avions.

Les syndicats de travailleurs de DHL, sous la pression de leur direction, se font très vite les porte-parole de la multinationale européenne de courrier express. Pourtant, le Président de la FGTB¹¹, Michel Nollet, sort de sa réserve et crée la surprise dans le milieu aéronautique : il prône une certaine hauteur de vue dans la défense de l'emploi et fait l'apologie de la défense du droit à un sommeil de qualité. Pour la première fois en Belgique, un vrai débat a été lancé et va animer l'entièreté de la législature.

- L'accord du 11 février 2000 remplace l'arrêté ministériel contesté

Le 11 février 2000, le Gouvernement approuve un ambitieux plan d'action détaillant les mesures réglementaires et opérationnelles qui seront mises en œuvre dans le courant de la législature pour lutter contre les nuisances sonores et instaurer un nouvel équilibre entre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux liés au fonctionnement de l'aéroport de Bruxelles-National.

Par cet accord, le gouvernement s'engage à mettre en œuvre un large éventail de mesures comprenant notamment :

- d'importantes restrictions des nuisances d'avions à la source (quotas de bruit par mouvement/avion, quotas de bruit saisonniers/globaux, interdiction des avions hushkittés pendant la nuit, convention avec les opérateurs de nuit en vue d'instaurer une période de grand calme au centre de la nuit) ;
- une optimisation des procédures de décollage et d'atterrissage ;
- un contrôle renforcé du respect de la réglementation et des procédures ;
- l'adaptation des redevances d'utilisation de l'aéroport visant à pénaliser les avions les plus bruyants ainsi que les vols nocturnes ;
- la création d'un fonds pour le rachat et l'isolation des maisons les plus exposées aux nuisances, fonds qui doit être alimenté par les opérateurs selon le principe du "pollueur – payeur" ;
- l'installation d'un organe de médiation indépendant ;
- la mise en place d'un forum de concertation regroupant autorités, opérateurs et riverains ;
- et la concrétisation de diverses mesures curatives d'aménagement et d'infrastructure.

Certes, il n'est plus question, dans l'accord gouvernemental, de couvre-feu complet en milieu de nuit. Certes, DHL obtient environ deux ans de plus pour remplacer ses vieux B-727. Mais la réduction globale du bruit passe de 20% pour l'ensemble des décollages et atterrissages dans le projet d'arrêté initial, à 30% pour les décollages dans le cadre de l'accord. Or, se sont bien les décollages qui sont les plus bruyants. Le Gouvernement est bientôt en mesure d'annoncer qu'en trois ans, le nombre de personnes fortement gênées par les vols de nuit va être divisé par trois et cela sans tenir compte des possibilités d'atténuation du bruit supplémentaires offertes par le programme d'isolation.

L'instauration d'un système de quota de bruit

Dans la première partie de cette contribution, nous avons abordé la compétence du BIAC à prendre des règlements

concernant les nuisances sonores. Cette compétence a été utilisée en parfaite collaboration avec le Gouvernement et a permis la publication en novembre 2000 de l'arrêté ministériel introduisant un système de quotas de bruit pour les vols de nuits à l'aéroport de Bruxelles-National. En vertu de cet arrêté, d'une part, la quantité globale de bruit par saison doit diminuer progressivement pour arriver, en 2003, à 70% du bruit émis en 1999, et d'autre part, grâce à un système de quotas par avion, 50% des avions opérant la nuit à Bruxelles-National doivent être, en l'espace de trois ans, progressivement remplacés par des avions moins bruyants.

Le début d'une régulation de l'activité de DHL

DHL étant la seule entreprise de courrier express représentée à l'aéroport de Bruxelles-National, l'ensemble de la discussion politique sur les vols de nuit a stigmatisé l'activité de cet opérateur. Suite à de nombreux mois de négociations, DHL et l'Etat belge ont signé une convention par laquelle DHL s'engage à :

- éliminer les B727 (100, 200) et les remplacer par des B757 et des MD11
- instaurer progressivement une période de calme de plus en plus large
- diminuer progressivement les wet-leases de B727.

Cette convention a permis en janvier 2003 d'achever le retrait total des B727 pour les vols de nuit. Le gain en termes de décibels à l'oreiller est incontestable et l'effet sur les riverains se fera très rapidement sentir.

Les empreintes de bruit ci-dessous démontre sans conteste l'amélioration créée par le remplacement des B727 par des B757.

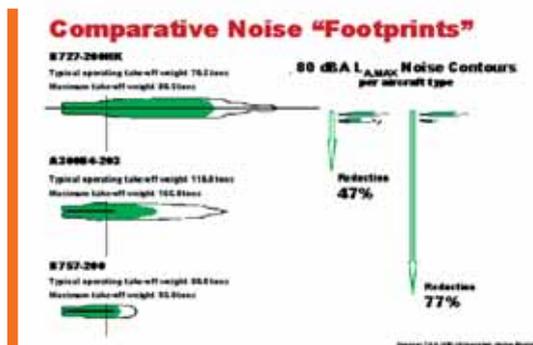


Fig. 5 : Comparaison des empreintes sonores entre les différents type d'avions de DHL

La politique de tarification :

un instrument de la diminution des nuisances sonores

En février 2001, le Conseil des Ministres approuve l'instauration d'une redevance de bruit spécifique de 0,65 euros par passager et par 100 Kg de fret à verser au fonds pour le rachat et l'isolation des maisons les plus exposées aux nuisances nocturnes des avions. L'originalité de cette mesure réside dans le fait que pour la première fois en Belgique, le coût d'un programme d'isolation sera directement supporté par les compagnies aériennes. Cette décision est l'application du principe du pollueur-payeur en la matière.

C'est seulement en avril 2001 que le Gouvernement procède à la révision complète des redevances de décollage et d'atterrissage de l'aéroport. L'écart entre les avions les plus bruyants et les moins bruyants d'une part, et entre les vols de nuit et les vols de jour d'autre part, passe à 100%.

Lutte contre les avions hushkittés**Les prémices du dossier « hushkits » : la suppression des « wet-leases » non-européens**

C'est pour une raison indépendante des considérations environnementales que les B727 vont se retrouver au centre du premier bras de fer (avant la signature de la convention susmentionnée) entre le gouvernement belge et DHL. En 1999, la plupart des B727 exploités par le transporteur de courrier express sont depuis des années loués avec équipage (wet-lease) aux Etats-Unis, une pratique qui offre moins de garanties en termes d'inspections et de sécurité et qui est d'ailleurs prohibée par le Règlement (CEE) n°2407/92 qui détermine les règles applicables en la matière.

La première réaction de DHL est de faire immatriculer certains de ces avions dans l'UE, en Espagne en l'occurrence. Cette solution est cependant en contradiction avec un autre règlement européen (le règlement (CEE) n°1999/925), retiré depuis, qui interdit à quelques exceptions près l'ajout d'avions re-certifiés sur les registres aéronautiques des Etats membres de l'UE.

Ce premier accrochage sur le dossier des wet-leases a permis un premier écrémage des B727.

Le dossier « Hushkits » : la Belgique isolée ?

Le règlement CE 1999/925 vise à bannir les avions hushkittés du territoire européen dès le 1^{er} avril 2002. Les Etats-Unis, où les accessoiristes de moteurs avaient investi considérablement dans les kits de transformation (avec la perspective de conquérir le marché mondial), ont lancé une procédure d'arbitrage à l'encontre des Etats membres de l'UE, membres de l'OACI, dans le but de condamner cette norme basée non sur les performances de l'aéronef mais sur le design.

Lors de la 33^e Assemblée de l'OACI¹², les principes d'un compromis ont été trouvés¹³. Il a été basé sur une norme de performance qui tient compte, en plus du bruit à la source, de mesures au niveau de l'aménagement du territoire autour de l'aéroport, de procédures opérationnelles optimisées et de restrictions d'exploitation pour les utilisateurs.

Ce compromis a permis le remplacement du règlement CE de 1999 par la directive 2002/30 reposant sur cette approche équilibrée, adoptée le 28 mars 2002. Cette directive est la base d'un accord entre les Etats membres de l'UE et les Etats Unis pour mettre fin au différend.

Or, depuis le 11 février 2000, il avait été décidé par le Conseil des Ministres belge de bannir les avions hushkittés de l'ensemble des aéroports belges, la nuit. Toutefois, la procédure d'associations des régions ayant été plus longue que prévu¹⁴, l'Arrêté royal Hushkits n'a été publié au Moniteur belge que le 14 avril 2002.

En effet, l'association des Régions avait été initiée fin 2000, mais la Région wallonne s'était opposée plusieurs fois au projet par crainte d'un empiètement sur ses compétences. Ce n'est que le 25 mars 2002 que la Conférence interministérielle¹⁵ a pu dégager un accord sur le texte moyennant quelques amendements des considérants afin de préserver les compétences régionales en matière de protection de l'environnement.

Vu que le Conseil d'Etat a rendu son avis le 29 mars 2002¹⁶ et que l'Arrêté royal devait être signé par le Roi, le texte n'a pu être transmis au Moniteur belge que le 14 avril 2002, pour être publié le 17 avril de la même année.

Le texte décidé par le Conseil des Ministres le 11 février 2000 a donc fait l'objet de quelques modifications de forme pour répondre aux différentes questions soulevées par les nombreux intervenants sans toutefois remettre en cause ses fondements et les interdictions qu'il portait à son origine, mais avait surtout fait les frais de l'organisation institutionnelle belge.

Toutefois, la publication officielle du texte intervenant 14 jours après le retrait du règlement hushkits, de vives réactions des Etats-Unis et de la Commission européenne ne se firent pas attendre.

Les USA ont d'emblée contesté l'Arrêté royal estimant que celui-ci remettait en cause l'accord dégagé à l'OACI : ils décident de lever leur plainte contre les 14 autres Etats membres, mais la maintiennent contre la Belgique (alors que le règlement, à savoir l'acte attaqué, à l'origine du conflit a été retiré).

La Commission européenne considère quant à elle, que l'Arrêté royal du 14 avril 2002 fait référence à tort au règlement Hushkits de 1999.

En effet, suivant leur lecture des règles communautaires, à la date d'adoption de l'Arrêté Royal, le règlement Hushkits était abrogé depuis le 28 mars 2002 par l'adoption de la directive 2002/30/CE.

En revanche, tant la résolution OACI que la directive UE protègent les politiques établies. Ces deux textes stipulent très explicitement que les restrictions d'exploitation qui sont **déjà décidées à la date d'entrée en vigueur de la présente directive...** sont intouchables.

Or, l'Arrêté royal du 14 avril 2002 en litige est l'aboutissement d'une politique constante et établie de l'Etat belge et d'un processus décisionnel très long qui a débuté en février 2000 par la mise en place d'un groupe interministériel chargé de mettre sur pied un ensemble de projets de réglementations relatives aux nuisances sonores nocturnes principalement dans la zone de l'Aéroport de Bruxelles-National. Le Gouvernement belge continue donc de défendre que cet arrêté doit être maintenu puisque décidé depuis février 2000. 14 jours de retard dans une publication formelle ne doivent pas avoir raison du sommeil des riverains de l'aéroport de Bruxelles-National.

Programme d'isolation

La mise sur pied d'un programme d'isolation a fait couler beaucoup d'encre, tant du côté des experts techniques que du côté des juristes, le projet ayant été jugé illégal par le Conseil d'Etat à maintes reprises. La définition des objectifs d'atténuation, du coût et du montant des redevances liées au programme de rachat et d'isolation des habitations les

11- Syndicat majoritaire en Belgique

12- du 25 septembre au 5 octobre 2001

13- Résolution A 33/7

14- Certaines décisions relevant de la police du trafic aérien, bien que tombant dans le chef de compétence de l'Etat fédéral, doivent être soumises pour avis aux Régions dès lors qu'elles ont un impact sur des matières régionalisées, en l'occurrence la gestion des nuisances sonores.

15- Organe de conciliation réuni en cas de blocage qui réunit les Ministres fédéraux et régionaux des transports

16- l'accord préalable du Conseil d'Etat est requis pour tout acte réglementaire devant paraître au Moniteur belge, journal des publications officielles

plus exposées aux nuisances sonores nocturnes a divisé de longs mois durant les partenaires de la majorité. Alors que d'aucuns voulaient réduire le coût du programme à 25 000 euros, le coût total sera finalement estimé en juillet 2002 à 152 millions d'euros et concernera les chambres à coucher (au contraire de l'exemple français où plusieurs pièces de vie sont concernées) d'environ 12 800 maisons.

Selon ce programme, l'objectif d'isolation peut, d'une part être atteint au moyen d'une obligation de résultat assurée par ISOL-EX¹⁷ sous la forme d'une capacité isolatrice minimale (obligation d'obtenir une atténuation minimale du bruit). ISOL-EX contrôle à cette fin l'exécution des travaux effectués par l'entrepreneur et effectue in situ des mesures par sondage. Si pour une habitation individuelle, le niveau d'isolation naturelle convenu n'est pas atteint (25 dB(A)), une isolation accrue est offerte. Au besoin, le propriétaire se voit offrir le choix entre l'isolation maximale proposée (40 dB(A)) ou la vente. Les taux d'intervention du fonds est fixé à un minimum de 85% (pour les zones périphériques moins exposées).

L'objectif d'isolation peut, d'autre part, être atteint en appliquant un mécanisme de correction dès lors qu'il serait établi que les contours futurs ne correspondent pas aux contours retenus dans le cadre du programme d'isolation. Dans ce cas, s'applique un mécanisme de correction qui se fonde consécutivement sur :

- un respect correct des nouvelles procédures de vol optimisées par les compagnies aériennes et Belgocontrol;
- une amélioration supplémentaire des procédures de vol (noise abatement);
- une maîtrise du bruit à la source par, sur la proposition de BIAC, une éventuelle réduction temporaire des Quota Counts et/ou du nombre de vols de nuits.

Si les mesures 1 à 3 s'avèrent insuffisantes, les contours de bruit seront adaptés. Il en résultera que certaines habitations se retrouveront dans une (autre) zone d'isolation ou qu'une isolation supplémentaire sera éventuelle offerte à certaines habitations.

Ceci dit, le programme d'isolation a pris un retard énorme dû à plusieurs passages devant le Conseil d'Etat et risque de ne jamais voir le jour vu la saga des procédures des vols de nuit toujours en cours.

Nouvelles procédures de vols de nuit

L'accord de février 2000, accord fondateur de la politique du Gouvernement, prévoyait de réduire de manière méthodique le nombre de personnes exposées aux nuisances sonores. Cette approche devait limiter le plus possible les zones exposées, tout en maintenant une politique particulière d'aménagement du territoire et de programmes d'isolation.

L'accord de principe entre le Gouvernement fédéral, le Gouvernement de la Région flamande et le Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale a opté (après trois années d'études avec des bureaux indépendants) pour le modèle d'utilisation des pistes « stable concentré¹⁸ » visant à :

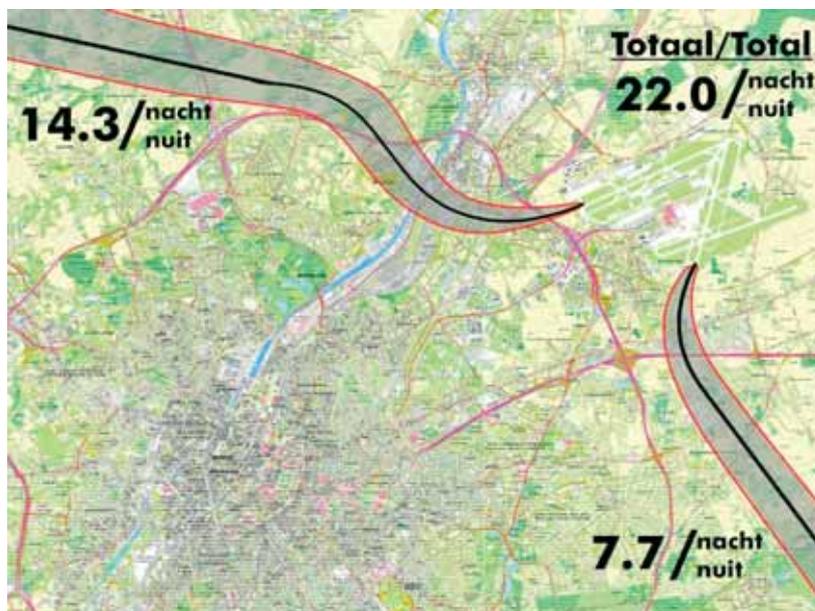
- diminuer le nombre de riverains victimes de nuisances sonores,
- ne pas affecter d'autres riverains par des nuisances sonores liées aux nouvelles procédures.

Le schéma en bas de page explique les modifications proposées.

Les améliorations attendues étaient :

- une meilleure définition de la route dans le plan horizontal, en fixant des points de repère géographique pour entamer les virages,
- la suppression de l'éclatement au-dessus des premières communes au bout de la piste,
- un début d'éclatement des 4 routes uniquement à partir d'un point géographique situé à +/- 20 km de l'aéroport (10,5 miles nautique),
- une optimisation des nouvelles routes,
- le survol des zones les moins densément peuplées => réduction drastique du nombre de personnes survolées, en passant de 33 000 en 1999 à un peu plus de 10 000 après la concentration !

Pour la première fois en Belgique le tracé des routes était le résultat de l'application d'un critère objectif (survol des zones les moins densément peuplées) et non plus de critères politiques (syndrome NIMBY : Not In My Back Yard). Cette concentration devait être mise en œuvre en deux phases. Or, le Gouvernement n'a même pas eu le temps de procéder à la deuxième phase qu'il était déjà acculé par les riverains du nord de Bruxelles¹⁹.



De la même façon que la réorganisation des procédures de décollage à Orly créa moult remous, celle organisée à Bruxelles fut une véritable débâcle.

Les riverains du Nord de Bruxelles, vers qui désormais 2/3 des décollages se dirigeaient, n'ont pas laissé le temps au Gouvernement de procéder au retrait complet des avions les plus bruyants (les B727 en l'occurrence), ni de débiter l'isolation des habitations. L'impact psychologique du mot concentration fut un véritable désastre, les habitants croyant ressentir de plus en plus de nuisances sonores (et se plaignant auprès des autorités politiques locales). Toutefois, tant les chiffres du BIAC que ceux de l'IBGE²⁰ montraient que (après un temps d'adaptation aux nouvelles procédures pour

les pilotes et le retrait des B727) que ces habitants voyaient soit leur situation stagner en terme de nuisances sonores, soit s'améliorer par rapport à l'année 2000.

La politique de communication employée par le Gouvernement est certainement à critiquer dans la gestion de cette crise ; une communication différente – voire l'absence de communication frontale – aurait sans aucun doute évité de mettre le feu aux poudres et de conduire in fine à la démission de la Ministre des Transports. Mais plus que tout, c'est la communautarisation du conflit qui a conduit à l'enlisement du dossier. Le monde politique flamand s'est littéralement jeté sur l'aubaine offerte par les vols de nuit pour rallier (alors en période pré-électorale) les riverains flamands à leur cause, en faisant montre d'un peu plus de démagogie chaque jour. L'arrivée du Vlaams Blok dans ce dossier, via certaines associations de riverains, a fait trembler les hommes politiques dans l'esprit desquels le 21 avril français était des plus frais. Ce n'était donc plus le sommeil des riverains qui était en jeu, mais bien celui des Flamands contre celui des Bruxellois.

Face à ces pressions grandissantes du milieu flamand, qui non seulement ne voulait plus de nuisances sonores mais souhaitait le maintien des vols de nuit (la majeure partie des bénéficiaires de l'aéroport étant à porter au compte de la Région flamande et de son activité économique), le Gouvernement fédéral a décidé de créer (pour la première fois dans l'histoire de l'aviation belge) une route survolant, de nuit, la ville de Bruxelles, ignorant sciemment la densité des zones survolées, ignorant le fait que la concentration permettait de passer de 33 000 personnes survolées à 10 000.

Conclusion

Outre cette reculée en termes de protection de l'environnement, cette décision impliquait le survol de nuit à basse altitude d'un site SEVESO et d'une centrale électrique. Le survol de ces deux sites était inévitable si l'on voulait garder le principe du survol de l'agglomération tout en cherchant malgré tout à ne pas survoler les zones d'habitations massives. Ce dernier élément de sécurité fut considéré comme inacceptable par la Ministre des Transports qui présenta sa démission.

L'ironie de cette saga des vols de nuit veut que les riverains du Nord de Bruxelles qui avaient introduit une requête contre la concentration vienne d'obtenir gain de cause auprès de la Cour d'appel de Bruxelles. La Cour d'appel a jugé contraire à la Constitution belge (droit à la santé) ainsi qu'à la Convention européenne des Droits de l'Homme, la décision de concentrer les procédures de décollages. Elle octroie au Gouvernement un délai de 60 jours pour mettre en œuvre une dispersion maximale des vols de nuit, de sorte que tous les riverains de l'aéroport aient droit à un peu de nuisances sonores.

Cette décision augure donc mal de la mise en œuvre d'un programme d'isolation, ainsi que de la diminution des vols

de nuit, seule et unique solution pour que les riverains retrouvent un peu de leur sommeil, qu'ils soient Flamands ou Bruxellois.

La mise en œuvre d'une politique complète et structurée de lutte contre les nuisances sonores en Belgique démontre combien l'exercice est difficile dans un Etat fédéral. L'approche équilibrée préconisée par l'Union européenne a trouvé là un premier terrain d'application. Ce cas d'école est une excellente illustration que le manque d'harmonisation entre aéroports d'un même pays peut conduire à des difficultés inhérentes à l'association de multiples niveaux de pouvoir et aux consultations longues et délicates nécessitées. Il montre également que les scénarios par étape tels que préconisés par la Commission européenne se heurte aux réalités locales, aux avancées déjà obtenues et aux forces politiques existantes, chacune ayant des ambitions différentes. La création d'une concurrence entre Etat et régions, entre aéroports et entre communautés de riverains est certes accrue dans le cas de la Belgique, mais risque de se développer dans d'autres pays si un minimum d'harmonisation n'est pas réalisé en Europe sous l'impulsion de la Commission dans la mise en œuvre de l'approche équilibrée.

Références bibliographiques

[1] Loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, M.B. 6- et 27 juillet 1937.

[2] « Questions relatives au cadre institutionnel et légal qu'offre le droit public belge en matière de lutte contre le bruit des avions » par Benoît JADOT, dans Le bruit des avions, sous la direction du CEDRE, Bruyant, Bruxelles, 2002.

[3] Arrêté royal du 17 juillet 1998 portant des dispositions complémentaires relatives à la réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National, M.B. 28 juillet 1998, confirmé par la loi du 3 mai 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses, M.B. 5 mai 1999.

[4] Rapport annuel d'activité de BIAC, 2002.

[5] « En route pour le développement durable », éditée à l'initiative d'Isabelle DURANT en octobre 1999.

[6] Résolution A 33/7 OACI.

17- Compagnie en charge de l'exécution des travaux, filiale de la BIAC

18- C'est-à-dire une concentration des décollages sur une même piste et une même route aérienne, qui a été optimisée

19- La nouvelle procédure, dite de montée optimisée a vu le jour le 31 octobre 2002 ; la concentration des départ sur la 25 R était prévu pour le 26 décembre 2002.

20- Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement.