

# **Projet de loi portant transposition de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté.**

## **Exposé des motifs et commentaire des articles**

### **Considérations générales**

L'objectif majeur affiché par le projet de loi consiste à contenir les nuisances sonores en relation avec l'exploitation d'aéroports afin d'améliorer l'environnement acoustique actuel.

Le projet de loi transpose en droit national les dispositions de la directive (CE) n° 2002/30 du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles liées au bruit dans les aéroports de la Communauté abrogeant le règlement (CE) n° 925/1999 du Conseil, dit règlement « hush-kits » du 29 avril 1999, relatif à l'immatriculation et à l'exploitation, dans la Communauté, de certains types d'avions à réaction subsoniques civils modifiés et munis d'un nouveau certificat indiquant leur conformité avec les normes du volume I, deuxième partie, chapitre 3 de l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, troisième édition (juillet 1993).

Le projet de loi dont question crée un cadre juridique permettant au Ministre ayant les transports dans ses attributions d'introduire des restrictions d'exploitation au niveau de l'aéroport de Luxembourg de façon à limiter, voire réduire les nuisances sonores sans pour autant remettre en cause la capacité de développement de l'aéroport. Par ailleurs ce cadre tient compte de l'intérêt légitime des compagnies aériennes à atteindre les objectifs en matière de gestion de bruit au meilleur coût.

La gestion du bruit s'articule autour d'une approche équilibrée. Il s'agit d'une méthode d'action tenant compte des caractéristiques spécifiques de l'Aéroport de Luxembourg et qui requiert un examen minutieux de quatre éléments clés :

- réduction à la source du bruit généré par les avions;
- planification et gestion de l'utilisation des sols en termes d'aménagement du territoire;
- promotion de procédures d'exploitation dites « à moindre bruit »;
- restrictions d'exploitations justifiées et qui satisfont aux exigences du marché intérieur communautaire.

Afin de préserver le développement durable des activités de transport aérien, l'introduction de restrictions de mesures d'exploitation est strictement encadrée par le recours préalable à des mécanismes obligatoires de consultation et d'information des milieux intéressés selon une procédure définie et équilibrée. L'ensemble des règles comprend par ailleurs un système d'évaluation des incidences permettant un examen et une sélection des mesures de réduction du bruit les plus appropriées en vue d'obtenir le plus grand bénéfice pour l'environnement humain et naturel au moindre coût.

La pratique a démontré que les solutions les plus efficaces et les plus viables sont celles déterminées ensemble avec les représentants du secteur aérien. Il importe de garantir la transparence et la consultation des parties intéressées au sujet des propositions de mesures relatives à la réduction du bruit. Aux fins de répondre aux critères de transparence et à l'obligation de notifier aux opérateurs du secteur les propositions préconisées ci-avant suffisamment à l'avance pour leur permettre d'adopter les mesures appropriées, la commission consultative aéroportuaire instituée par arrêté ministériel du 14 février 2001 portant institution et organisation d'une commission consultative aéroportuaire est chargée des missions de prévention et de gestion du bruit à l'Aéroport de Luxembourg. Cette commission regroupe les représentants des ressorts ministériels concernés (Transports, Aménagement du Territoire, Environnement, Travaux publics) ainsi que les milieux intéressés (opérateurs, élus des communes limitrophes...). Il advient à la commission consultative aéroportuaire de conseiller le Ministre ayant les transports dans ses attributions d'adopter les mesures de restrictions qui s'imposent, le cas échéant, en évaluant, en discutant, en élaborant et en proposant les mesures de réduction et les plans d'actions les plus appropriées conformément aux principes de l'« approche équilibrée ». La commission consultative aéroportuaire pré-mentionnée fait foi par ailleurs de cellule de concertation et de coordination incontournable pour les interactions inévitables avec les dispositions de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement transposée en droit national par la loi du 2 août 2006 modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit et son règlement grand-ducal d'exécution.

L'introduction en droit national des dispositions de la directive 2002/30/CE permettra de recourir à une modulation de la tarification des taxes aéroportuaires telle qu'il ressort des observations formulées jadis par le Conseil d'Etat dans son avis du 11 janvier 1994 sur le réaménagement des taxes aéroportuaires intervenu par le biais du règlement grand-ducal précité du 25 avril 1994.

Afin d'éviter que les exploitants établis dans les pays en voie de développement ne se voient confrontés à une interdiction immédiate de desservir les aéroports communautaires s'ils recourent à des aéronefs présentant une faible marge de conformité, le projet de loi prévoit la faculté de leur accorder des exemptions jusqu'en 2012, assorties d'une triple condition pour prévenir tout recours abusif. Le texte sous examen reprend donc fidèlement l'esprit de la directive 2002/30/CE qui vise à retirer progressivement les avions les plus bruyants du marché sans porter un préjudice démesuré aux pays en voie de développement.

S'agissant de l'historique de la transposition de la directive émarginée, le Grand-Duché de Luxembourg a été condamnée en date du 8 juin 2006 par la Cour de Justice des Communautés européennes (affaire C-71/05) pour cause de manquement au titre de l'article 226 CE de n'avoir pas assuré la transposition de la directive citée en objet dans son ordre juridique interne au terme du délai prescrit.

Dès lors le Grand-Duché de Luxembourg a assuré à la Commission européenne toute sa détermination de se conformer aux injonctions de la Cour de Justice des Communautés européennes telles qu'elles ressortent de l'arrêt précité. A cette fin il a été retenu de transposer le plus fidèlement les prescriptions de la réglementation communautaire conformément au principe « la directive et rien que la directive ».

Au vu du stade très avancé de la procédure de recours en manquement, le projet de loi sous examen requiert le bénéfice d'un traitement prioritaire afin que le Luxembourg pourra honorer ses engagements vis-à-vis de la Commission européenne.

#### **ad Article 1er Objectifs**

L'article 1er se propose de fixer les objectifs du présent projet de loi et reprend les quatre buts majeurs identifiés par la directive 2002/30/CE.

#### **ad Article 2 Définitions**

L'article 2 reprend celles des définitions exposées dans la directive 2002/30/CE dont l'insertion dans le texte national s'impose pour avoir une meilleure lecture du texte sous examen.

#### **ad Article 3 Règles générales relatives à la gestion du bruit des aéronefs**

L'article 3 définit l'autorité compétente sur le plan national pour prendre des mesures de restrictions d'exploitations relatives à la prévention et à la gestion du bruit des aéronefs : il s'agit en l'occurrence du Ministre ayant les transports dans ses attributions. De plus, l'article sous rubrique établit les règles et les principes directeurs gouvernant la prévention et la gestion du bruit des aéronefs dont le Ministre précité devra tenir compte lorsqu'il envisage d'introduire des restrictions d'exploitation concernant l'aéroport de Luxembourg. Les mesures envisagées requièrent un recours à une approche intégrée, qui vise à garantir à la fois le bon fonctionnement des systèmes de transport et la protection de l'environnement. Il y a lieu de définir au préalable l'objectif environnemental à atteindre pour l'aéroport de Luxembourg, objectif dont la mise en œuvre fera appel à l'« approche équilibrée », concept spécifique défini par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui s'articule autour de quatre piliers fondamentaux : réduction à la source du bruit des avions, aménagement et gestion du territoire, procédures d'exploitation « à moindre bruit » et les restrictions d'exploitation fondées généralement sur les normes acoustiques de l'OACI.

#### **ad Article 4 Règles relatives à l'évaluation**

Cet article décrit les règles inhérentes à l'évaluation des incidences des nuisances sonores en se basant sur un certain nombre d'informations à recueillir avant l'introduction de mesures restreignant l'exploitation d'aéronefs à l'aéroport de Luxembourg. Ces informations décrivent la situation actuelle de l'aéroport, les perspectives de développement de la plate-forme aéroportuaire, l'envergure et la nature du trafic aérien et sa sphère géographique d'impact sonore.

Les résultats issus de cette étude préalable et notamment les prospections diligentées en matière d'incidences sur l'environnement dans le cas d'absence de mesures restrictives peuvent servir de base à l'introduction de toute mesure visant à réduire durablement les nuisances sonores causées par le trafic aérien à l'aéroport de Luxembourg.

Le paragraphe (2) renvoie à la méthodologie équivalente applicable en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement en matière de grands projets d'infrastructure aéroportuaire.

### **ad Article 5 Restrictions d'exploitation visant à retirer de la circulation des aéronefs présentant une faible marge de conformité**

Si la méthodologie empruntée à l'article 4 permet de conclure que l'objectif environnemental fixé pour l'aéroport de Luxembourg ne peut être atteint que par l'introduction de mesures de restriction d'exploitation plus ou moins sévères, l'article 5 décrit la mise en œuvre desdites mesures de restrictions s'agissant du retrait ou de la réduction du nombre d'avions présentant une faible marge de conformité. Ces décisions ne peuvent entrer en vigueur qu'après le respect d'un certain délai pour permettre d'informer et de consulter les milieux intéressés conformément aux articles 8 et 9 du présent projet de loi.

Il est à mentionner que parmi les restrictions partielles envisageables figure l'introduction de taxes aéroportuaires modulables en fonction du degré de conformité des aéronefs aux normes acoustiques de l'OACI.

### **ad Article 6 Exemptions concernant les aéronefs immatriculés sur les registres de pays en développement**

L'article 6 du présent projet de loi intègre les dispositions particulières énoncées à l'article 8 de la directive 2002/30/CE ayant pour objectif de ne pas causer un préjudice économique excessif aux exploitants établis dans les pays en voie de développement. Afin d'éviter cependant un recours abusif aux exemptions dont peuvent bénéficier les aéronefs d'exploitants établis dans les pays en voie de développement, le législateur a prévu un garde-fou visant à limiter le bénéfice d'exemption à condition que cumulativement :

- les aéronefs en question soient dotés d'un certificat de nuisances acoustiques attestant leur conformité aux normes définies dans le volume 1, deuxième partie, chapitre 3 de l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale et qui ont fait l'objet d'une utilisation dans les aéroports communautaires durant la période de référence fixée par la directive allant du 1<sup>er</sup> janvier 1996 au 31 décembre 2001 ;
- les aéronefs aient figuré durant ladite période de référence sur les registres du pays en voie de développement concerné et continuent à être exploités par une personne physique ou morale établie dans ledit pays.

Par ailleurs le Ministre des Transports arrêtera une liste des pays en voie de développement en étroite concertation avec le Ministre ayant les affaires étrangères dans sa compétence.

L'article 6 fixe par ailleurs une date butoir pour ce genre d'exemptions au 28 mars 2012.

### **ad Article 7 Exemptions pour les exploitations particulières à caractère exceptionnel**

L'article 7 énumère limitativement les catégories d'aéronefs présentant une faible marge de conformité pouvant bénéficier d'une exemption individuelle en matière de restrictions d'exploitation à accorder par le Ministre des Transports. Entrent dans ces catégories les avions se trouvant soit dans un état de détresse, soit effectuant un vol non commercial destiné à des fins de modification ou de réparation tout comme les aéronefs assumant des missions d'intérêt général soit sur le plan civil soit sur le plan militaire (vols ambulanciers, missions humanitaires, missions de sûreté ou de sécurité, stationnement d'aéronefs militaires dans le cadre des missions de l'OTAN, voire de l'Union européenne...).

Le paragraphe (2) reconnaît la faculté au Ministre ayant les transports dans ses attributions d'accorder une autorisation individuelle extraordinaire pour l'exploitation particulière d'aéronefs présentant une faible marge de conformité à la triple condition que l'exploitation revêt un caractère exceptionnel aussi bien quant à la nature et à la fréquence de l'exploitation et qui n'est pas susceptible de pouvoir bénéficier d'une exemption au titre des dispositions du paragraphe (1). L'autorisation fondée sur le paragraphe (2) est limitée dans le temps.

La charge de la preuve concernant les justifications pertinentes incombe au requérant.

#### **ad Article 8 Commission consultative aéroportuaire**

Suivant le considérant (20) de la directive sous rubrique, il importe de garantir la transparence et la consultation de toutes les parties intéressées au sujet des propositions de mesures relatives au bruit, notamment dans le cas de l'introduction de nouvelles restrictions d'exploitation. C'est pourquoi il est prévu que le Ministre consulte la commission consultative aéroportuaire regroupant à la fois les représentants des ressorts ministériels compétents en matière de prévention et de gestion du bruit, d'aménagement de territoire, de travaux publics et des transports d'un côté, tout comme les milieux intéressés, à savoir les opérateurs professionnels sur la plate-forme aéroportuaire et les élus des communes riveraines de l'aéroport, pour la mise en œuvre de l'approche équilibrée à laquelle il est tenu.

La commission consultative aéroportuaire constituée par arrêté ministériel du 14 février 2001 a pour mission d'organiser le dialogue entre les autorités publiques, les communes limitrophes de l'aéroport et les acteurs administratifs et économiques présents à l'aéroport et de servir de plateforme pour l'information réciproque et l'échange de vues utiles sur l'ensemble des questions soulevées entre l'activité aéroportuaire et l'habitat riverain, notamment sur le plan de la gestion des nuisances sonores générales causées par le trafic aérien. Dans cette lignée, la commission pourra soumettre au Ministre des propositions concernant la réduction des nuisances sonores et l'atteinte de l'objectif environnemental fixé pour l'aéroport de Luxembourg. En associant les acteurs présents sur le site aéroportuaire et notamment les compagnies aériennes au processus décisionnel il est tenu compte de l'intérêt légitime de celles-ci à proposer et à faire valoir les solutions techniques les moins coûteuses, tout comme il est tenu compte des aspirations légitimes des riverains en matière de qualité de vie.

La commission consultative aéroportuaire permettra aussi de faire le lien indispensable pour assurer une application homogène et concertée des dispositions de la loi du 2 août 2006 modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit (*Mémorial A 2006/157 p.2744*) qui a pour vocation de transposer les principes directeurs de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement. (*cf. point 4 de l'annexe II de la directive 2002/30/CE*).

#### **ad Article 9 Délais de préavis**

L'article 9 dont question régit la question des préavis dont le Ministre ayant les transports dans ses attributions devra tenir compte avant l'introduction éventuelle de nouvelles restrictions d'exploitation. La notification préalable desdites mesures de restrictions aux opérateurs concernés constitue le corollaire logique du principe de transparence et de consultation des milieux intéressés exposé à l'article précédent. Il y a lieu de conférer aux opérateurs censés transposer les nouvelles mesures un laps de temps suffisant leur

garantissant la sécurité opérationnelle nécessaire pour modifier, le cas échéant, leurs schémas d'exploitation.

A ce sujet il faut rappeler que de telles modifications auront le cas échéant des répercussions directes et vastes sur toute la chaîne logistique aéronautique très complexe et polyvalente. Le domaine de la logistique étant un des créneaux porteurs d'avenir identifiés par le Gouvernement, il importe que les décisions soient mûrement réfléchies et largement soutenues par les acteurs concernés. Ainsi, la commission consultative aéroportuaire devra faire preuve de « bon sens » et trouver des solutions performantes et efficaces tout en sauvegardant à moyen et long terme l'atout concurrentiel vis-à-vis d'aéroports limitrophes.

Les délais de préavis varient en fonction de la gravité de la mesure escomptée : six mois en matière de réduction du nombre de mouvements d'aéronefs présentant une faible marge de conformité (article 5.1.a), un an pour les mesures d'interdiction des aéronefs mentionnés ci-avant (art. 5.1.b).

Lesdites mesures devront en outre intervenir au moins deux mois avant la planification internationale des mouvements d'aéronefs relative à la période de planification horaire pertinente.

Il appartient au Ministre des Transports d'exposer et d'indiquer les motifs ayant présidé à l'introduction de nouvelles restrictions en s'appuyant sur les éléments et les critères de l'approche équilibrée énumérée par la directive 2002/30/CE.

La paragraphe (2) fait suite aux articles 8 et 9 du règlement (CEE) n°2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires prévoyant que les mesures de restrictions d'exploitation fassent l'objet d'une publication appropriée.

La directive 2002/30/CE prévoit dans son article 12 des voies de recours efficaces contre les éventuelles mesures de restriction. Ces dernières étant fixées par le Ministre des Transports, telle décision peut être qualifiée d'acte administratif qui, suivant le droit commun, est susceptible d'un recours en annulation devant les juridictions administratives. Le recours précité confère du point de vue du législateur un droit action efficace aux destinataires de mesures de restrictions qui s'estiment lésés. Voilà pourquoi il n'y a pas de besoin de créer des voies de recours spécifiques.

#### **ad Article 10 Sanctions**

L'intensité de la sanction prévue à l'article 10 du présent projet de loi par une amende pénale de l'ordre de 1.500 € répond aux exigences de dissuasion, de proportionnalité et d'efficacité face à la gravité de l'infraction incriminée.

Les manquements aux prescriptions en matière de restrictions d'exploitation sont constatés par les agents visés à l'article 39 de la loi modifiée de la navigation aérienne.

## TABLEAU DE CORRESPONDANCE

### Directive 2002/30/CE

Projet de loi portant transposition de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté.

Article 1 <sup>er</sup>	Article 1 <sup>er</sup>
Article 2	Article 2
Article 3	Article 3(1)
Article 4	Articles 3(2) à 3(4)
Article 5	Article 4
Article 6	Article 5(1)
Article 7	Article 5(2)
Article 8	Article 6
Article 9	Article 7
Article 10	Article 8
Article 11	Article 9
Article 12	sans objet
Article 13	obligations incombant à la Commission européenne
Article 14	obligation de notification des Etats membres insérée à l'article 9(2)  obligation d'évaluation de la directive incombant à la Commission européenne
Article 15	sans objet
Article 16	référence à la directive 2002/30/CE insérée dans l'intitulé du projet de loi

Article 17

sans objet

Article 18

sans objet