Nouvelles configurations des relations de pouvoir sur les territoires des aires métropolitaines : quelles possibilités pour une action des pouvoirs publics, quelles possibilités de prise en compte des intérêts des citoyens ?

Le cas de l'aéroport de Bruxelles-National.

Valérie Biot et Frédéric Dobruszkes, chargés de recherches à l'Université Libre de Bruxelles (IGEAT)

1. INTRODUCTION

La problématique du développement des aéroports, et en particulier des vols de nuit, est commune à bien des villes et des mesures particulières ont parfois été prises (METL et DGAC, 1998 ; Monami et Sombsthay, 2004). Elle oppose environnement, qualité de vie et sécurité aux intérêts économiques.

Plusieurs éléments ont contribué à l'exacerbation des tensions des années 80 et 90 :

- la forte augmentation du trafic aérien découlant de la mondialisation de l'économie, la création de zones de libre échange, la (re)métropolisation, l'abaissement du prix des billets et du développement des compagnies de courrier express opérant leurs vols en grande partie la nuit, le tout dans un contexte de libéralisations réduisant très fortement les contrôles publics sur l'offre (États-Unis à partir de 1978, Espace Économique Européen entre 1987 et 1997, divers accords « open-sky » bilatéraux impliquant en particulier les États-Unis) ; malgré diverses faillites retentissantes, le trafic tant de voyageurs que de marchandises a plus que doublé entre 1991 et 2002[1] (WTO/OMC, 2005) ;
- plusieurs aéroports jadis implantés à relative proximité d'une métropole se sont retrouvés, du fait de l'extension de l'urbanisation, au milieu de zones densément peuplées ; les pouvoirs publics ont en effet délivré des permis de bâtir dans les zones survolées à basse altitude, et continuent parfois de le faire ;
- le développement des revendications des citoyens portant sur l'environnement et le droit à la qualité de vie, au point de prendre une place de plus en plus importante dans l'agenda politique ; en témoigne la participation depuis les années 90 de partis « verts » à de nombreux exécutifs nationaux et régionaux.

La question du sort des aéroports existants et des développements potentiels pose un réel dilemme. D'une part, les aéroports représentent des emplois, directs et indirects, qui augmentent avec les volumes transportés. Ils participent au positionnement des villes et régions et au développement régional (Berthon in Cahiers IAURIF : 72). Ils sont aussi une source de rentrées fiscales[2].

Mais d'autre part, les aéroports sont aussi une source extrêmement importante de nuisances et de pollutions et ont de ce fait des impacts conséquents sur la santé (des études ont mis en avant un nombre élevés de dépression, alcoolisme, problèmes de sommeil entraînant des troubles dans la vie active, problèmes cardio-vasculaires, troubles de croissance chez les enfants[3]), sans parler des risques en cas d'accident. Aussi des comités de protestation et de résistance au développement des aéroports ont-ils vu le jour. Ceux-ci peuvent devenir extrêmement actifs et organisés, avec un nombre croissant de membres et une forte visibilité médiatique.

A cela s'ajoute le fait que « la géographie des nuisances et celle des retombées économiques » ne coïncident pas toujours (Subra, 2004) et que les aéroports se trouvent généralement situés à la charnière de plusieurs territoires politiques et administratifs. Enfin, le transport aérien est souvent assimilé à « l'intérêt supérieur de la nation ».

En résumé, on conçoit volontiers qu'il n'y ait pas de solution simple. Quelle est dès lors la possibilité pour une action efficiente des pouvoirs publics, et de quelle manière la société civile peut-elle influer sur les décisions ?

Plusieurs éléments clés interviennent ici, venant se greffer sur les contradictions inhérentes au problème : le contexte institutionnel (l'organisation des pouvoirs et des compétences, qui a eu tendance à se fragmenter depuis les années 80 dans les pays de l'UE, tant vers l'infranational que vers le supranational), le contexte politique et historique (les antagonismes, culturels, politiques, économiques, présents et anciens, explicites et implicites,…), le contexte socio-

---

1 Aussi bien en voyageurs (ou tonnes) que voyageurs x km (ou tonnes x km).

2 En toute rigueur, il faudrait néanmoins tenir compte du fait que le transport aérien demeure largement financé par les pouvoirs publics (avantages fiscaux en tout genre (en particulier l'absence de taxe sur le kérosène), investissements publics dans de coûteuses aérogares dédiées à telle ou telle compagnie ou alliance,… A titre d'exemple, il a été calculé qu'en Grande-Bretagne, le secteur aéronautique a économisé 9,1 milliards de livres sterling en 2001 du fait de l'absence de taxe sur le kérosène et de TVA sur les billets internationaux, et des avantages concédés aux commerces « hors taxes » (Sewill, 2003).

3 Cf. étude néerlandaise exécutée entre 1995 et 2000 dans le cadre de l'Evaluation des Effets de Schiphol sur la Santé (GES) et Dr S. Nérone in Cahiers IAURIF p 206. Voir aussi AFSSE (2004).

économique (positionnement international, dépendance, richesse, taux de chômage,…), enfin l'évolution quant à une prise en compte, formelle ou informelle, d'acteurs autres que les acteurs publics.

Pour mieux les appréhender, nous examinerons ces différents éléments dans le cas de l'aéroport de Bruxelles-National[4].

2. L'AÉROPORT DE BRUXELLES-NATIONAL : CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET SPATIAL

Le Royaume de Belgique, créé en 1830, était un État unitaire jusque dans les années 1970, période où un processus de fédéralisation a débuté. Plusieurs réformes de l'État ont suivi et la Belgique est officiellement et constitutionnellement un État fédéral depuis 1993,. Les entités fédérées sont les Régions (Flamande, Wallonne et de Bruxelles-Capitale [RBC]), disposant de compétences liées au territoire et à l'économie, et les Communautés (Flamande, Française[5] et Germanophone) dont les compétences sont liées aux personnes et qui se retrouvent dans certains cas sur le territoire de différentes Régions (en particulier à Bruxelles). Les compétences attribuées aux entités fédérées ont été étendues à plusieurs reprises et couvrent un très large spectre.

Les partis politiques ont accompagné cette fédéralisation : aux clivages fondateurs de la société belge, socioéconomique et philosophique, s'est ajouté le clivage linguistique. Les principaux partis 'historiques' (socialiste, libéral, chrétien) se sont divisés selon la langue et mènent désormais leur vie propre selon qu'ils sont Flamands ou Francophones (ou Germanophones). Certains partis naissent directement de revendications liées à la culture et la langue (Fédération des francophones (1964), Volksunie (1954)). Enfin, des partis plus récents sont apparus des deux côtés de la 'frontière' linguistique (Ecolo pour les francophones (1980), Agalev pour les néerlandophones (1982), Front national (1985), Vlaams Blok (1979),…).

Les acteurs publics impliqués dans les négociations concernant l'aéroport de Bruxelles-National sont les Régions, en particulier Flamande et de Bruxelles-Capitale, surtout du fait de leur compétence en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, l'État fédéral, comme actionnaire principal de l'aéroport jusqu'en décembre 2004, et par son ministre de la mobilité et son ministre des entreprises publiques (organismes de tutelle), mais également la province du Brabant flamand et les communes flamandes sur lesquelles est implanté l'aéroport, du fait de leur compétence également en matière d'environnement et d'aménagement du territoire.

L'aéroport de Bruxelles-National est le seul aéroport civil demeuré national dans une Belgique désormais fédérale. Inauguré sous sa forme moderne en 1958, doté d'une zone cargo (Brucargo) en 1980, largement renouvelé et étendu dans les années 1990 et 2000, il se trouve sur le territoire de la Région Flamande, à moins de deux kilomètres de Bruxelles-Capitale, à 11 km de la Grand-Place de Bruxelles et dans l'agglomération morphologique (figure 1).. La société de courrier express DHL y a implanté son hub[6] européen en 1985, initiant des vols de nuit.

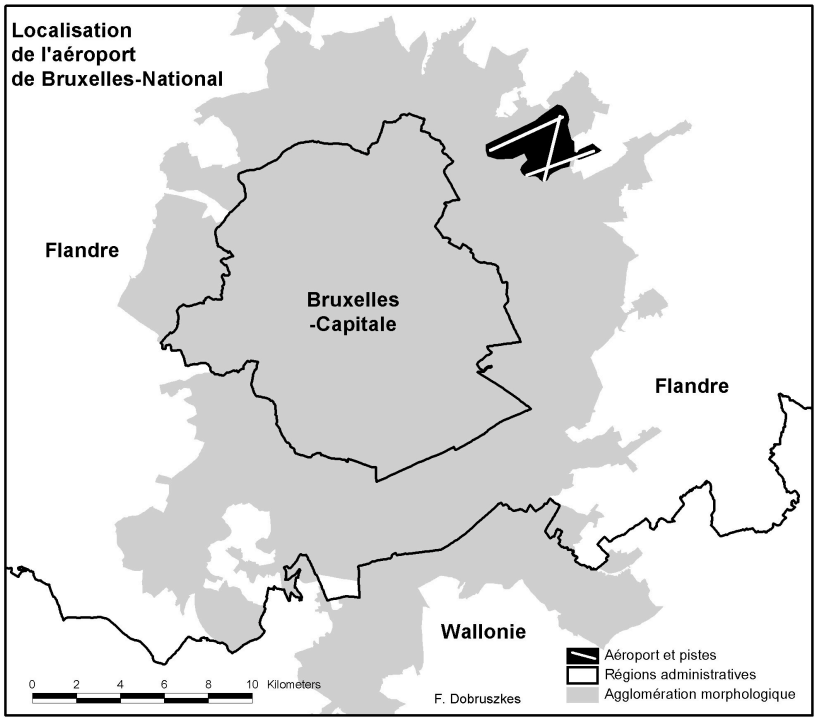

Figure 1 : Bruxelles-National

---

4 Dit aussi Zaventem, du nom de la commune où il se trouve principalement implanté.

5 Comprendre francophone.

6 Un hub est une plate-forme de correspondance, centre d'un réseau en étoile fonctionnellement et temporellement organisé pour optimiser les correspondances (de voyageurs ou marchandises).

3. L'ÉVOLUTION DES PROCÉDURES AÉRIENNES ET DES CONFLITS, TÉMOIN DES RAPPORTS DE FORCES POLITIQUES ET SOCIAUX

Introduction :

L'aéroport est doté de trois pistes (figure 2). Ses deux principales pistes (25R/07L et 25L/07R), sont orientées vers Bruxelles compte tenu des vents dominants de secteur ouest[7]. Traditionnellement, les décollages ont lieu sur la piste 25R, vers Bruxelles et les atterrissages sur sa petite sœur 25L. Leur presque parallélisme permet le décollage et l'atterrissage simultanés. La piste 02/20, grossièrement nord-sud, est une piste accessoire traditionnellement utilisée en cas de vent du nord ou du sud, ou la nuit.

Selon les pistes utilisées et les manœuvres opérées, telles ou telles zones seront survolées. Nous résumerons ici l'évolution contemporaine de la situation d'après Dobruszkes (2004).

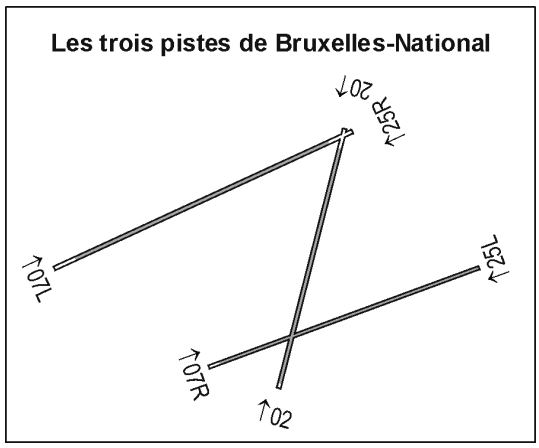

Figure 2 : configuration des pistes

Les prémices :

Jusque dans les années 1980, on entend peu de protestations et le bruit aérien n'est pas inscrit à l'agenda politique. On l'a dit plus haut, DHL s'installe en 1985 et inaugure ainsi les vols de nuit afin de livrer les envois en J+1 à l'échelle continentale (arrivée des avions en début de nuit, tri au milieu de la nuit, départ des avions en milieu et fin de nuit). En outre, le trafic augmente également de jour et l'on observe la création d'associations de défense des citoyens.

A partir de 1991 les taxes aéroportuaires sont relevées pour la période nocturne et modulées selon le niveau de bruit généré par les avions. Les avions les plus bruyants sont progressivement interdits la nuit, notamment sous le poids de réglementations européennes.

Au niveau des procédures (figure 3), l'option générale de jour est le décollage par la piste 25R puis virage « à gauche » (vers l'est de Bruxelles et sa périphérie) ou « à droite » (vers le nord et l'ouest de Bruxelles et sa périphérie) pour éviter autant que possible Bruxelles. Pour les week-ends, on invente une route traversant Bruxelles de part en part (« route Chabert », du nom du ministre des transports qui résidait dans la périphérie nord et entendait profiter de ses week-ends…). La nuit, utilisation des pistes 25R (avions dirigés vers le nord et l'ouest de Bruxelles et sa périphérie, et de la piste 20 (avions dirigés vers la périphérie orientale).

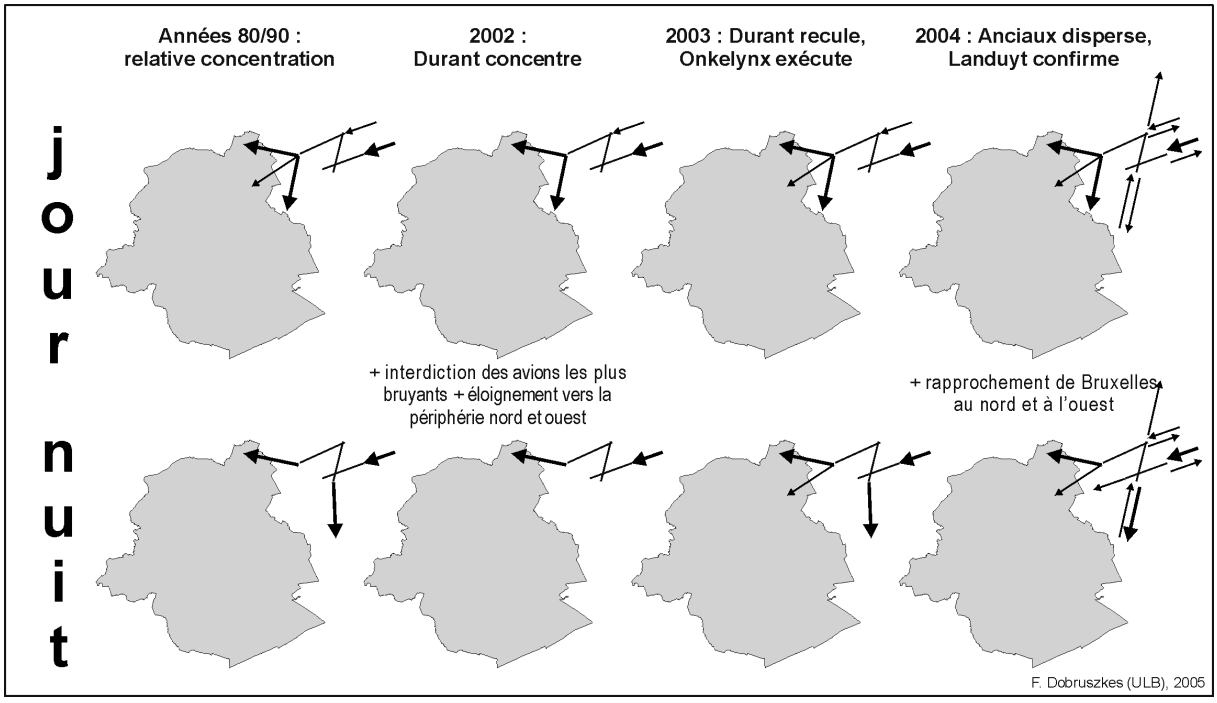

Figure 3 : évolution synthétique des procédures

[7] A partir d'un certain seuil, les avions sont tenus d'atterrir et de décoller face au vent.

Quelques élus locaux s'impliquent dans la contestation mais pour une mise à l'agenda politique national de cette problématique, il faut attendre 1999, et les élections fédérales. Celles-ci voient arriver au gouvernement, pour la première fois en Belgique, le parti Ecolo. Isabelle Durant, écolo et bruxelloise, obtient le poste de Ministre de la Mobilité et des Transports. Les années qui suivent vont alors être fertiles en rebondissements.

1999 : tentative de suppression des vols de nuit

En décembre 1999, Durant signe un Arrêté ministériel visant à interdire complètement les vols de nuit (environ 30 atterrissages quotidiens et autant de décollages) d'ici à 2003. Cette décision provoque un véritable tollé au gouvernement, et le premier ministre (libéral flamand) lui confisque le dossier pour un temps. L'Arrêté est retiré, en échange de quoi le Conseil des Ministres du 12 février 2000 décide de rechercher des routes et des procédures permettant « à l'avenir d'éviter le survol, de jour comme de nuit, des zones les plus densément peuplées »[8], et de lancer les discussions sur un accord global sur la gestion du bruit provoqué par l'aéroport.

La route Chabert (traversée diurne de Bruxelles) est toutefois supprimée en 2001.

Le 9 février 2001, le Conseil des Ministres approuve la création d'un forum de concertation (structure légère) « afin d'institutionnaliser un dialogue régulier sur une base volontaire entre toutes les parties concernées directement ou indirectement par les activités de l'aéroport et les nuisances qu'elles engendrent » (Cahiers IAURIF : 248). Les « parties concernées » sont l'État, les trois Régions, les provinces, les communes riveraines, l'exploitant alors public de l'aéroport BIAC (Brussels International Airport Company), la Direction générale du transport aérien (Belgocontrol), les principaux opérateurs et les associations de riverains. Cependant, la première réunion du forum ne se tiendra qu'en juin 2002 et le forum lui-même se perdra rapidement dans les limbes.

2002 : concentration des vols de nuit

Des négociations suivent et un accord entre l'État fédéral, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande intervient (22/2/2002, complété par l'accord du 16/7/2002) selon lequel les décollages et atterrissages nocturnes se feront de manière concentrée. Tous les vols sont d'une part dirigés vers la périphérie flamande nord (« Noordrand ») et d'autre part éloignés de Bruxelles (figure 3). Pour les zones survolées intensivement, des mesures d'aide à l'isolation sont prévues. L'accord est au profit de Bruxelles et surtout de la périphérie est (« Oostrand »).

La mise en service fut planifiée pour le 31/10/2002. Avant même cette mise en service, la population du Noordrand marque son désaccord, et en particulier un nombre réduit de « meneurs » bien organisés et disposant, semble-t-il, de bons relais politiques. L'application des nouvelles procédures y accentue l'opposition aux vols nocturnes. La presse flamande emboîte le pas et se lance dans une campagne très proche de la désinformation en se déchaînant contre la ministre Durant qui, pour sa part, communiqua peu adroitement sur le sujet. La crise est évidente.

2003 : renégociation et déconcentration

Dès lors, une nouvelle négociation débute entre l'État fédéral et les deux Régions concernées. La Région flamande obtient un premier retour en arrière sous la forme d'une déconcentration des itinéraires (accord du 24/1/2003) : réactivation de la piste 20 (au détriment de l'Oostrand) et création d'une route de nuit traversant Bruxelles de part en part « en suivant les zones industrielles du canal » (figure 3). De plus, les vols de nuit contournant Bruxelles par le Nord et l'Ouest ont été rapprochés de la capitale.

L'instauration de la route canal est une décision éminemment politique, aucune contrainte technique ou de sécurité ne l'imposant, au contraire : elle conduit à survoler des zones parmi les plus denses de Bruxelles (cf. infra). Même si les avions qui y passent sont parmi les « moins » bruyants et utilisent un régime moteur moins défavorable, elle touche infiniment plus de monde que les autres routes. Une telle route a été imaginée pour que « les Bruxellois aient leur part des nuisances », comme l'ont exprimé divers représentants politiques de la Région flamande lors des négociations. Une telle décision témoigne du rapport de force politique défavorable à la RBC, et, au sein de celle-ci, de la moindre capacité de contestation, et du manque de relais politique des quartiers populaires survolés (cf. infra).

S'y ajoutait sans doute le fait du manque de stabilité à la tête de l'exécutif bruxellois qui a vu, en quatre ans (2000-2004), quatre changements de Ministre-Président. Par contre, le ministère bruxellois de l'environnement a pu bénéficier de la longue expérience de son ministre, D. Gosuin (libéral/FDF), en poste déjà sous les deux législatures précédentes et à la base de l'adoption de l'arrêté bruit, dont nous verrons l'importance plus loin.

Bref, l'accord de juillet 2002 est déjà caduc. Les nouvelles procédures doivent entrer en vigueur en mai 2003. Toutefois, la ministre Durant va tenter de bloquer la mise en œuvre de la nouvelle route « canal », d'autant que les élections approchent. Elle prend pour argument le survol d'un site gazier classé Seveso, donc présentant d'importants risques en

[8] Communiqué de presse d'IEB du 30 octobre 2001.

cas d'accident[9]. Ce dernier cristallise dès lors les débats : peut-on oui ou non survoler un tel site ? La ministre Durant veut plus de temps, une enquête approfondie, un cadastre du bruit, d'autant qu'il s'agit pour elle, et son parti, d'avaliser une décision qui va totalement à l'encontre de sa politique annoncée.

Le premier ministre veut quant à lui une solution immédiate, et les négociations se font au finish, de nuit et dans une certaine précipitation. Cette confrontation amènera I. Durant à démissionner en mai 2003, à un mois des élections fédérales…

L'adoption de la route canal : mystification technique et mépris social

C'est Laurette Onkelinx, vice-première ministre, socialiste francophone, et habituée de longue date aux tractations politiques, qui reprend le dossier et fait adopter la route canal, dite aussi « Onkelinx », en « réglant » le problème du site Seveso par le déplacement de la route initialement prévue d'une centaine de mètres.

Toute la communication gouvernementale et sa fidèle retranscription par les médias (sans travail critique d'investigation) se baseront sur deux contrevérités, l'absence de danger et l'absence d'habitants. Or :

- la trajectoire des avions étant variable selon les conditions du moment et les avions ne s'écrasant pas à l'aplomb, passer un peu à l'est ou un peu à l'ouest du site Seveso ne change rien ;
- la route longe et/ou survole des quartiers parmi les plus denses de Bruxelles (figure 5), les zones industrielles étant assez circonscrites ; selon nos calculs, on dénombre plus de 400 000 habitants en Région bruxelloise à moins de 2 km de la nouvelle route, dont une grande partie est effectivement soumise au bruit, fut-il de moindre niveau et moins fréquent qu'en périphérie.

Ces quartiers sont majoritairement habités par des populations de statut socioéconomique moindre, dont on n'entend pas la voix. Politiques et journalistes semblent également les ignorer en parlant de « zones industrielles ». Méconnaissance ou mépris ?

2003-2004 : élections = dispersion

En juin 2003, les élections fédérales changent la donne : le parti Ecolo retourne dans l'opposition. Par contre le Premier ministre (G. Verhofstadt) est reconduit, et un nouveau ministre de la mobilité est nommé : Bert Anciaux. Il s'agissait clairement de donner toutes assurances à la Région flamande que ses intérêts allaient être pris en compte de manière prioritaire, car Anciaux, bien que désormais intégré au parti socialiste flamand, était jusqu'en 2001 membre du parti Volksunie, parti autonomiste flamand qui a éclaté suite à la dernière réforme de l'État (2001) et aux tensions internes. Anciaux est un homme très populaire en Flandre et sa famille réside en partie dans le Noordrand, où elle compte des élus communaux.

L'objectif du nouveau ministre de la mobilité est rapidement annoncé : disperser au maximum les vols de nuit et de jour sur le territoire, « au nom de l'équité » mais au mépris des densités de population (figures 3, 4 et 5[10]). Son « plan de dispersion » a été mis en service au printemps 2004. La route canal est confirmée, la route Chabert réactivée, et dorénavant les trois pistes sont utilisées dans presque tous les sens, du moins si le vent le permet, selon les jours de la semaine et les heures.

L'argument du ministre Anciaux est simple : tout le monde profitant des avantages de l'aéroport national, tout le monde doit en supporter les nuisances. Les opposants à la politique de dispersion rétorquent que les avantages en termes d'emplois directs et indirects vont surtout à la Région Flamande, de même que les rentrées fiscales.

Si le débat entre concentration et dispersion des nuisances est scientifiquement difficile à trancher, on est obligé de constater que la dispersion :

- augmente le nombre de ménages survolés et rend donc illusoire le financement de mesures de compensation ;
- conduit à survoler des personnes qui ne l'étaient peu ou pas auparavant ;
- augmente les risques d'accident, la variabilité des procédures compliquant la tâche des contrôleurs aériens et pilotes ; dans le domaine aérien, instabilité rime avec insécurité.

2004-2005 : continuité et contestation par voie judiciaire

Les élections régionales de juin 2004 offrent la possibilité au ministre Anciaux de devenir ministre en Flandre. Il est remplacé au gouvernement fédéral par Renaat Landuyt, socialiste flamand. Plus discret et moins provocateur, il confirme néanmoins le plan de dispersion de son prédécesseur. Il devra en outre arbitrer le conflit « riverains contre

---

[9] Crash d'un avion sur le site ou dégagement d'un nuage de gaz croisant un avion en vol.

[10] Les figures 4 et 5 sont une première base qui doit être affinée par la fréquence des vols, leur niveau sonore et leur altitude, ce qui reviendrait a réaliser un cadastre du bruit.

DHL » (cf. infra) et subir une « juridiciation » croissante du dossier : riverains du Noordrand et de l'Oostrand ainsi que Région de Bruxelles-Capitale attaquent en effet l'État fédéral et les juges détricotent progressivement le plan de dispersion… que le ministre veut alors couler dans une loi pour le rendre inattaquable.

Figure 4 : les procédures de jour selon le plan de dispersion

Figure 5 : les procédures de nuit selon le plan de dispersion

4. QUELLE PRISE EN COMPTE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ?

4.1. 2004 : Une victoire des associations contre DHL

En juin 2004, les Régions et les Communautés élisent leurs représentants. Ecolo participe cette fois au gouvernement de la RBC et y obtient le ministère de l'environnement.

A peine nommé, le nouveau ministre fédéral des transports, R. Landuyt, a dû gérer un dossier épineux : la demande d'extension des activités de la société DHL. Générant plus de 5 000 emplois directs[11], elle est responsable de presque tous les vols de nuit. Elle souhaitait faire lever la limite de 25 0000 mouvements nocturnes par an en vue de doubler ses vols de nuit et implanter son centre européen de coordination à Bruxelles-National.

Elle promettait en échange un nombre d'emplois supplémentaires très important, peu crédible vu l'évolution des techniques du secteur, et surtout non-garanti par la société. Au cas où sa demande serait refusée, elle annonçait son intention de délocaliser la plus grande partie de ses activités existantes. Les syndicats sont dès lors intervenus dans le débat pour y défendre l'emploi. A l'été 2004, les négociations virent au « psychodrame politique » ; les négociations patinent et les Bruxellois sont taxés d'égoïstes menaçant l'emploi des Flamands.

Finalement, le gouvernement a refusé l'extension des vols de nuit, malgré la pression des travailleurs de DHL. Les raisons en sont notamment le flou des promesses de DHL et leurs aspects peu crédibles, la pression des comités de citoyens, qui pour cette occasion précise avaient réussi à présenter un front uni, et l'implication plus déterminée du nouveau gouvernement bruxellois socialiste et écolo.

Cette fois donc, les protestations des habitants survolés ont été prises en compte. DHL ne s'étendra pas à Bruxelles-National mais va se développer à Leipzig, en ex-RDA. La société aura cessé la plupart de ses activités à Bruxelles-National d'ici 2008.

Cette victoire des comités de citoyens « survolés » et « riverains » vient, entre autres, du fait que dans ce combat précis, et de façon unique à ce jour, ils se sont tous alliés. Or trop souvent les combats sont menés non pas pour une diminution générale des nuisances, mais pour les envoyer « ailleurs ». Or cet « ailleurs », même éventuellement moins peuplé, n'est pas d'accord. Certains organismes « chapeau » tentent de dépasser ces divisions et de lutter ensemble pour une diminution générale des nuisances, en particulier par la suppression des vols de nuit.

4.2. Les difficultés de la « démocratie participative » : aspects socio-économiques

La « démocratie participative » à laquelle participent les associations combattant les nuisances aériennes est un rude combat. Aucun financement n'est prévu, tout est pris sur le 'temps libre ' et les ressources de personnes privées. Le forum de concertation (cf. supra.) se voulait une formalisation, mais il été très peu utilisé, et supprimé assez rapidement[12].

Les associations ayant le plus d'impact sont souvent celles qui peuvent disposer de relais politiques et mener de bonnes campagnes de presse. Ce sont donc celles menées par des personnes ayant un capital social et/ou culturel suffisant. Il est assez clair que les inégalités reprochées à la démocratie représentative se retrouvent en fait dans la démocratie participative, fait illustré également par l'absence de certaines catégories de la population dans les associations de protestations. La création de l'Union Belge Contre les Nuisances Aériennes, en 1991, est ainsi le fait de 23 membres-fondateurs qui pour la plupart habitent dans les quartiers favorisés de l'est de Bruxelles et sa périphérie ; leur profession est révélatrice de leur statut social supposé : 4 maires, 5 administrateurs de société, un industriel, un économiste, 4 juristes,…[13].

Concernant notre sujet, il faudrait dresser une géographie des plaintes et la comparer à la géographie des nuisances. Un tel travail n'a pu être mené car 1° il y a plus de 40 000 dossiers de plaintes déposées à l'administration de médiation dont une partie seulement est informatisée et 2° la géographie des nuisances nécessite un cadastre de bruit inexistant à ce jour.

---

[11] Dont de nombreux part-time.

[12] Un Arrêté royal du 15 mars 2002 crée aussi un service de médiation de l'aéroport de Bruxelles-National au sein du ministère des Communications, mais indépendant. Ouvert à tous, il dispose de moyens et compétences pour recueillir et traiter les plaintes et suggestions des riverains sur l »utilisation de l'aéroport, recueillir et diffuser toutes les infos nécessaires, tenir à jour la documentation, fournir un support logistique et administratif au forum de concertation... (Cahiers IAURIF, p. 248).

[13] Source : Annexes du Moniteur Belge du 30/7/1992.

A défaut, on se contentera :

- d'une géographie des comités anti-nuisances aériennes (figure 6) qui devrait pour bien faire être complétée par une analyse socio-politique détaillée (initiateurs, personnes motrices, clivages sociaux et linguistiques,…). L'Union Belge Contre les Nuisances d'Avions (UBCNA-BUTV), initiative politique de milieux libéraux francophones de l'est de Bruxelles et sa périphérie, couvre une partie de Bruxelles et quelques communes de la périphérie flamande à forte population francophone. Bruxelles Air Libre, bilingue également, défend toute la Région bruxelloise. Noordrand Actie ne défend que la périphérie nord, est unilingue flamand et des dérapages anti-francophones ou anti-bruxellois existent. Les autres comités sont géographiquement restreints à une seule commune.
- de dire que les populations des périphéries Nord et plus encore Est sont généralement d'un niveau socioéconomique très supérieur à la moyenne nationale, au contraire de la plupart des quartiers bruxellois survolés par les routes Chabert et Canal (Grimmeau *et al.*, 1994) ;
- de signaler que la simple observation, dans les manifestations, réunions d'information et débats, montre que les populations des quartiers populaires sont très peu présentes dans la lutte contre les nuisances aériennes[14]. Les raisons en sont multiples : autres soucis, en particulier socioéconomiques, information insuffisante, capital culturel insuffisant pour porter plainte auprès des autorités compétentes,… Le travail des organisations 'chapeau', plus généralistes et qui tentent une vision globale et vise une diminution générale des nuisances, est d'autant plus important.

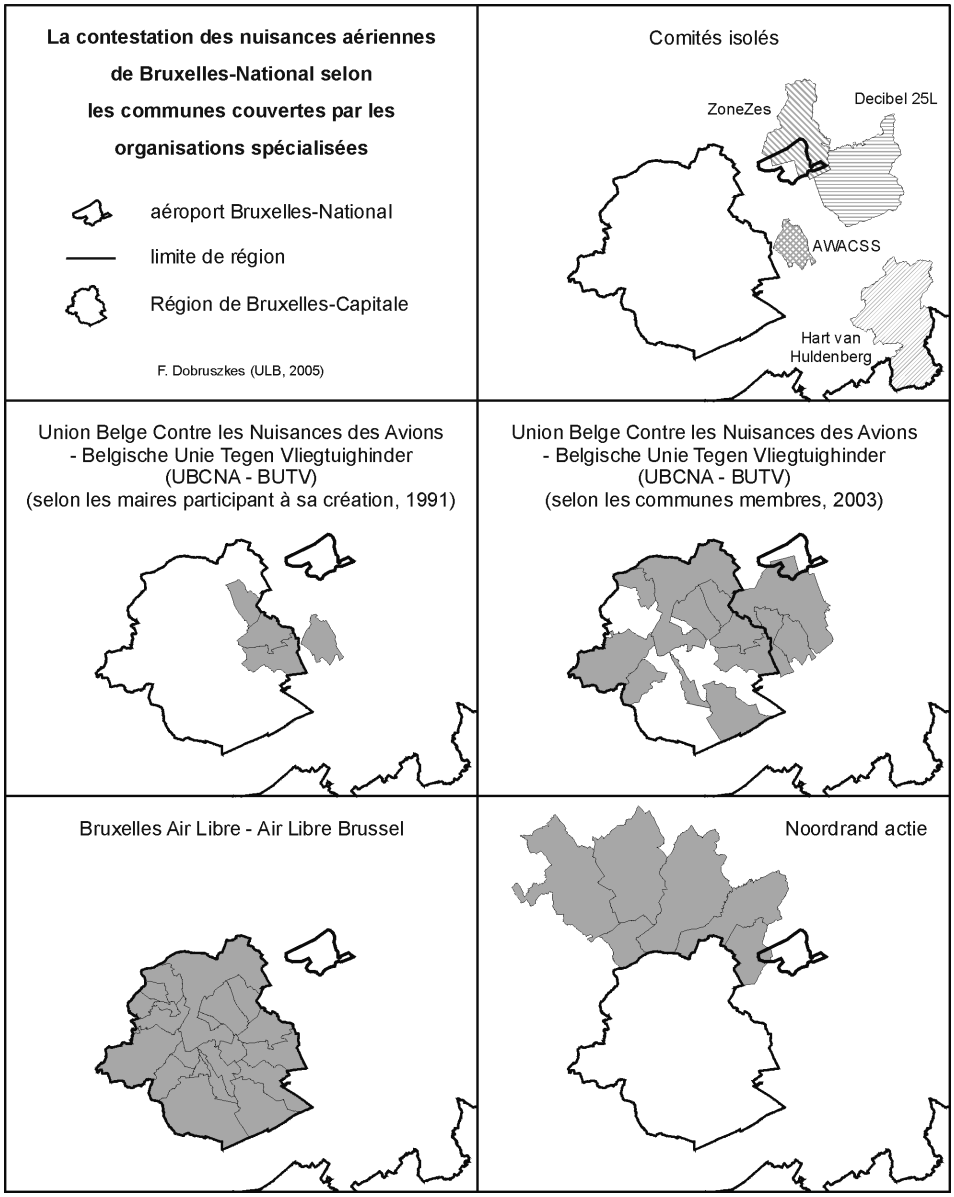

Figure 6

[14] Les manifestations avec applaudimètre par commune sont de ce point de vue très révélatrices.

4.3. Une « juridiciation » de la problématique

Un des instruments de lutte des associations se battant contre les nuisances liées au développement de l'aéroport, et en particulier aux conséquences du plan de dispersion, est l'instrument juridique.

Après plusieurs décisions judiciaires plutôt mitigées, quand elles n'étaient pas contre-productives pour les associations, le courant semble s'être inversé en 2005. Les dernières décisions donnent gain de cause aux plaignants et rendent l'existence même de l'aéroport difficile si une solution politique n'est pas trouvée,.

A cela s'ajoute un Arrêté bruit de la Région bruxelloise, adopté en 1999 puis suspendu par la Région afin de permettre les négociations, mais désormais à nouveau en vigueur. C'est en réalité l'unique compétence et instrument légal dont dispose la RBC pour lutter contre le survol de Bruxelles par le trafic aérien[15].

Devant cette évolution juridique, qui en dit long sur l'état des négociations entre acteurs, le conseil des ministres (18 avril 2005) demandait au ministre de la mobilité de préparer un avant-projet de loi visant à « assurer la stabilité juridique de ses décisions en matière d'utilisation des pistes, de schémas de routes et de trajectoires à l'aéroport de Bruxelles-National ». Ces procédures feraient dorénavant l'objet d'une loi, ce qui posera un obstacle de taille aux actions juridiques car autant les juges peuvent casser des arrêtés, autant ils sont tenus d'appliquer la loi.

Cela étant, il est de la compétence des Régions de légiférer en matière de bruit par exemple, et une loi fédérale n'est pas hiérarchiquement supérieure à celle des Régions. Les normes de bruit doivent donc être respectées. Certains souhaiteraient d'ailleurs une 'refédéralisation » de la compétence en matière de bruit…

4.4. La privatisation de l'aéroport

En décembre 2004, la SA de droit public BIAC, exploitante de l'aéroport, est privatisée : l'État ne détient plus que 30% des actions, le solde étant acheté par la société australienne d'investissement Mac Quarie. BIAC devient une SA de droit privé. Il est encore trop tôt pour examiner l'impact que cela aura sur la stratégie de développement de l'aéroport.

Les associations protestant contre les nuisances de l'aéroport sont cependant fort inquiètes car la licence d'exploitation qui lie désormais le nouveau propriétaire, rédigée par les services du ministre fédéral des entreprises publiques (socialiste flamand), semble non seulement ne pas vouloir limiter le développement de l'aéroport, mais au contraire promouvoir sa croissance. Logique : pour bien vendre, il faut que le produit soit attractif.

De plus, le permis d'environnement délivré par la Province du Brabant flamand (nombre de vols de nuit entre autres) leur apparaît comme très laxiste. La RBC et une ONG « chapeau » (BBLV) ont d'ailleurs déposé un recours en justice auprès du Conseil d'État contre ce permis.

5. CONCLUSIONS

Quelle possibilité d'action pour les pouvoirs publics ?

Au vu des quelques étapes et dernières évolutions exposées, on se rend compte de la difficulté pour les pouvoirs publics de mener une action cohérente et durable concernant un développement équilibré de l'aéroport. Aux contradictions entre environnement et économie s'ajoutent un contexte politique tendu, vu le climat conflictuel entre les deux Régions principalement concernées. Certains ont voulu en faire un conflit linguistique entre communautés (francophones, majoritaires à Bruxelles, vs. flamands). Il apparaît plutôt qu'il s'agit d'un conflit entre Régions, dont l'une, la Région Flamande, a bien des atouts en mains, du fait de l'implantation de l'aéroport sur son territoire et de ses compétences territoriales, en particulier en matière de permis d'environnement. C'est par exemple la Région flamande qui avait fixé la limite de 25 000 vols de nuit par an.

Les décisions de l'État fédéral semblent suivre les rapports de force régionaux, comme en attestent le remplacement de la ministre bruxelloise écologiste par un ministre issu d'un ex-parti autonomiste flamand, et le complet retournement des accords entre 2002 et 2004 (concentration / dispersion).

Cependant, si la situation en Belgique est particulièrement tendue, le conflit autour du développement de l'aéroport n'est pourtant pas un cas particulier. Au contraire, il y a « multiplication des conflits aéroportuaires », et on constate partout « le rôle structurant des effets du bruit des avions dans les conflits » (Faburel, 2001 : 235). Partout également

[15] « la compétence de la Région bruxelloise en matière de contrôle du survol de Bruxelles a été admise tant par le Conseil d'État que par le pouvoir fédéral au plan politique. En application d'une ordonnance-cadre relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain… notre Région a adopté le 27 mai 1999 un arrêté relatif au bruit en provenance du trafic aérien, entré en vigueur le 1 janvier 2000. Cet Arrêté fixe des normes à l'immiscion (bruit perçu au sol) à respecter tant de jour que de nuit, et fixe une nuit de huit heures ».

« la multiplicité des acteurs, de leurs intérêts, de leurs stratégies complique encore la gestion du développement aéroportuaire, conflictuel par nature. De plus, les aéroports européens sont souvent situés à la charnière de plusieurs limites politico-administratives… » (Berthon in Cahiers IAURIF : 242).

Ce qui fait fortement défaut, c'est un cadre pour une approche globale, une structure de concertation et d'élaboration de stratégies communes, qui permettrait de construire les compromis. Or ces derniers sont nécessaires et indispensables du fait de la fragmentation des instances de décision et du fait que les territoires des bénéfices et des nuisances ne se recoupent pas toujours. Cela étant, ce mode de fonctionnement n'a pas encore fait ses preuves dans le cadre de situations aussi conflictuelles.

Quelle prise en compte des acteurs non publics ?

Ces compromis doivent inclure également des acteurs autres que les acteurs publics. Outre les intérêts (économiques) privés, les intérêts des populations survolées et riveraines doivent être pris en compte. Nous l'avons vu, cette société civile s'organise et lorsque les associations s'allient entre elles contre les nuisances plutôt que de chercher à les envoyer « chez les autres », elles se retrouvent plus fortes et capables d'influencer certaines décisions.

Cela étant, certaines catégories de populations, de statut socio-économique plus faible, pourtant concernées par les nuisances, n'apparaissent pas dans les protestations, ce qui fait craindre une translation de l'inégalité sociale en matière environnementale. Lorsque l'on s'intéresse à la prise en compte des intérêts de la société civile, il est important de ne pas la considérer comme un tout homogène mais d'examiner quelles classes sociales se trouvent le plus fortement représentées et défendues. Cet aspect fera l'objet d'investigations plus approfondies.

Par ailleurs, des protestations en tant que telles ne suffisent pas. Pour qu'elles se transforment en contraintes, Subra identifie « une série de conditions géopolitiques… : des associations vivantes, animées par des militants actifs, des perspectives de débouchés pour la lutte, un relais politique du côté des élus locaux et surtout des courants politiques nationaux » (Subra, 2004 : 174). Notre cas d'étude confirme cette analyse.

Cependant, la force de cette contestation peut-être telle que, selon Subra, « la contestation des projets d'extension des aéroports européens, en se généralisant, est devenue l'un des facteurs déterminants de l'évolution du secteur aérien », elle peut conduire à une impossibilité des projets d'extension due à « une saturation de fait, d'origine politique et environnementale, des principales plates-formes » (ibid. : 180).

Il serait donc impératif à l'avenir d'intégrer « l'acceptabilité sociale » des nuisances aériennes dans les stratégies aéroportuaires car plus que la capacité technique, la « capacité environnementale » des aéroports pourrait dorénavant déterminer leurs possibilités de développement (Cahiers IAURIF : 181).

Bibliographie

AFSSE, 2004, *Impacts sanitaires du bruit – État des lieux – Indicateurs bruit-santé*, AFSSE, Maisons-Alfort

BIPLAN, P., 2004, « Les compagnies aériennes entre la nation et la mondialisation », *Hérodote* n° 114, pp. 56-71

Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France (IAURIF), 2003/2004, *Aéroports et territoires*, n° 139-140, Paris

DOBRUSZKES F. (2004), *Géographie des transports*, syllabus Haute École Francisco Ferrer, Bruxelles

FABUREL G. (2001), *Le bruit des avions*, Presse de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris

GRIMMEAU J.-P., MARISSAL P., ROELANDTS M. (1994). « Une carte du standing dans l'agglomération bruxel-loise », Liber Amicorum Prof. H. Van der Haegen, *Acta Geographica Lovaniensia.*

METL et DGAC (1998), *La maîtrise des nuisances sonores sur les aéroports européens*, La Documentation Française, Paris

MONAMI E. et A SOMBSTHAY, (2004), *Les dispositifs juridiques et opérationnels de maîtrise des nuisances sonores des avions en Europe*, étude réalisée pour le parti Ecolo, Bruxelles, 63 p.

SUBRA P., 2004, « Roissy et le troisième aéroport : réalités économiques et manipulation géopolitique », *Hérodote* n° 114, pp. 122-180

WTO/OMC (2005), *World trade report*, part III.B, *International trade in air transport*

Communiqués de presse Inter-Environnement Bruxelles (cdp IEB), 1999- 2005

Communiqué de presse UBCNA (cdp UBCNA), 1999-2005