

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

14 juin 2007 *

Dans l'affaire C-422/05,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 28 novembre 2005,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. F. Benyon et M. Huttunen, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume de Belgique, représenté initialement par M. M. Wimmer, puis par M^{me} A. Hubert, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. A. Rosas, président de chambre, MM. J. Klučka, J. N. Cunha Rodrigues, U. Lõhmus (rapporteur) et M^{me} P. Lindh, juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 25 janvier 2007,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en adoptant l'arrêté royal du 14 avril 2002 réglementant les évolutions de nuit de certains avions à réaction subsoniques civils (*Moniteur belge* du 17 avril 2002, p. 15570, ci-après l'«arrêté royal du 14 avril 2002»), le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mars 2002, relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions

d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté (JO L 85, p. 40, ci-après la «directive»), ainsi que de l'article 10, second alinéa, CE, lu conjointement avec l'article 249, troisième alinéa, CE.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

- 2 Conformément à l'article 17 de la directive, celle-ci est entrée en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*, à savoir le 28 mars 2002. Cette directive a introduit, d'une part, le concept d'«approche équilibrée» pour gérer le bruit des avions et, d'autre part, des lignes directrices pour l'imposition de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté européenne.

- 3 L'article 2 de cette directive dispose:

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

[...]

- d) 'aéronef présentant une faible marge de conformité', un avion à réaction subsonique civil qui respecte les valeurs limites de certification définies dans le

volume 1, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale avec une marge cumulée inférieure ou égale à 5 EPNdB (décibels de bruit effectivement perçu), où la marge cumulée, exprimée en EPNdB, est obtenue en ajoutant les différentes marges (c'est-à-dire l'écart entre le niveau de bruit certifié et le niveau de bruit maxim[al] autorisé) applicables à chacun des trois points de référence pour la mesure du bruit qui sont définis dans le volume 1, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale;

- e) 'restriction d'exploitation', une mesure liée au bruit qui limite ou réduit l'accès des avions à réaction subsoniques civils à un aéroport; il peut s'agir de restrictions d'exploitation visant à interdire l'exploitation d'aéronefs présentant une faible marge de conformité dans des aéroports déterminés, ou de restrictions d'exploitation partielles, qui limitent l'exploitation des avions à réaction subsoniques civils selon la période de temps considérée;

[...]

- g) 'approche équilibrée', une approche en vertu de laquelle les États membres examinent les mesures applicables en vue de résoudre le problème du bruit dans un aéroport situé sur leur territoire, et plus précisément les effets prévisibles de mesures de réduction à la source du bruit généré par les aéronefs, de mesures d'aménagement et de gestion du territoire, de procédures d'exploitation dites 'à moindre bruit' et des restrictions d'exploitation.»

- 4 L'article 4 de la directive, intitulé «Règles générales relatives à la gestion du bruit des aéronefs», prévoit:

«1. Les États membres adoptent une approche équilibrée lorsqu'ils traitent des problèmes liés au bruit dans les aéroports situés sur leur territoire. Ils peuvent également envisager des incitations économiques comme mesure de gestion du bruit.

2. Lorsqu'elles envisagent d'introduire des restrictions d'exploitation, les autorités compétentes prennent en considération les coûts et avantages que sont susceptibles d'engendrer les différentes mesures applicables, ainsi que les caractéristiques propres à chaque aéroport.

3. Les mesures ou combinaisons de mesures prises en vertu de la présente directive ne sont pas plus restrictives que ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif environnemental défini pour un aéroport donné. Elles n'introduisent aucune discrimination en fonction de la nationalité ou de l'identité du transporteur aérien ou du fabricant d'aéronefs.

4. Les restrictions d'exploitation basées sur les performances se fondent sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, troisième édition (juillet 1993) de la convention relative à l'aviation civile internationale.»

5 L'article 5 de la directive, intitulé «Règles relatives à l'évaluation», énonce:

1. Lorsqu'une décision relative aux restrictions d'exploitation est envisagée, il est tenu compte des informations visées à l'annexe II, dans la mesure où cela est approprié et possible, pour ce qui est des restrictions d'exploitation concernées et des caractéristiques de l'aéroport.

[...]»

6 L'article 7 de la directive, intitulé «Restrictions d'exploitation déjà en vigueur», dispose:

«L'article 5 ne s'applique pas:

a) aux restrictions d'exploitation qui sont déjà décidées à la date d'entrée en vigueur de la présente directive;

[...]»

7 En vertu de l'article 16 de la directive:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 28 septembre 2003. Ils en informent immédiatement la Commission.

[...]»

8 La directive a abrogé le règlement (CE) n° 925/1999 du Conseil, 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) (JO L 115, p. 1 et — rectificatifs — JO L 120, p. 46 et JO L 262, p. 23).

9 Selon l'article 1^{er} de ce règlement:

«Le présent règlement a pour objet de définir les règles visant à empêcher une aggravation dans la Communauté des nuisances sonores générées par les avions à réaction subsoniques civils dont le certificat a été renouvelé, ainsi que d'autres effets préjudiciables à l'environnement.»

10 En vertu de l'article 2 dudit règlement, on entend par:

«1. *'avion à réaction subsonique civil'*: un avion dont la masse maximale certifiée au décollage est égale ou supérieure à 34 000 kilogrammes ou dont l'aménagement intérieur maximal certifié pour le type donné de l'avion comporte plus de dix-neuf sièges passagers, à l'exclusion de tout siège réservé à l'équipage, et équipé de moteurs dont le taux de dilution est inférieur à trois;

2. *'avion à réaction subsonique civil dont le certificat a été renouvelé'*: un avion initialement certifié selon les critères du chapitre 2 ou selon des normes équivalentes, ou initialement non certifié sur le plan acoustique puis modifié afin de répondre aux normes du chapitre 3, soit directement, par des mesures techniques, soit indirectement, par des mesures restreignant l'exploitation; les avions à réaction subsoniques civils qui, initialement, n'ont pu avoir une double certification aux normes du chapitre 3 que par des restrictions de poids doivent être considérés comme des avions dont le certificat a été renouvelé; les avions à réaction subsoniques civils qui ont été modifiés afin de répondre aux normes du chapitre 3, dont les moteurs ont été entièrement remplacés par des moteurs dont le taux de dilution est égal ou supérieur à trois ne doivent pas être considérés comme des avions dont le certificat a été renouvelé;

[...]

4. *'restrictions d'exploitation'*: les réductions de poids imposées à l'avion et/ou les restrictions d'exploitation contrôlables par le pilote ou l'exploitant, comme la réduction des volets;

[...]

11 L'article 3 du même règlement disposait, à propos des avions non conformes:

«1. Les avions à réaction subsoniques civils dont le certificat a été renouvelé ne doivent pas être immatriculés dans un État membre à partir de la date d'application du présent règlement.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux avions à réaction subsoniques civils déjà immatriculés dans un État membre avant la date d'application du présent règlement et immatriculés dans la Communauté depuis lors.

3. Sans préjudice de la directive 92/14/CEE et notamment de son article 2, paragraphe 2, à partir du 1^{er} avril 2002, l'exploitation d'avions à réaction subsoniques civils dont le certificat a été renouvelé et qui sont immatriculés dans un pays tiers est interdite sur les aéroports situés sur le territoire de la Communauté, sauf si l'exploitant de ces avions peut prouver qu'ils figuraient sur les registres du pays tiers en question à la date d'application du présent règlement et qu'avant cette date ils ont été exploités, entre le 1^{er} avril 1995 et la date d'application du présent règlement, sur le territoire de la Communauté.

4. Les avions à réaction subsoniques civils dont le certificat a été renouvelé et qui sont immatriculés dans un État membre ne peuvent être exploités sur des aéroports situés sur le territoire de la Communauté à partir du 1^{er} avril 2002, sauf s'ils ont été exploités sur ce territoire avant la date d'application du présent règlement.»

La réglementation nationale

- 12 L'arrêté royal du 14 avril 2002 est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2003. Il ressort du préambule de cet arrêté royal que, lors de son adoption, le législateur a tenu compte, notamment, du règlement n° 925/1999 ainsi que de l'impérieuse nécessité d'éviter l'insécurité juridique qui résulterait pour les opérateurs de l'abrogation, le 28 mars 2002, dudit règlement.
- 13 L'arrêté royal du 14 avril 2002 a introduit des restrictions d'exploitation pendant les heures nocturnes dans tous les aéroports situés sur le territoire belge pour certaines catégories d'avions à réaction subsoniques civils dont le certificat a été renouvelé pour répondre aux normes définies dans le volume 1, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 15, n° 102).
- 14 L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 avril 2002 dispose:

«Pendant les périodes nocturnes s'étalant de 23 heures locales à 6 heures locales, les évolutions des avions à réaction subsoniques civils sont autorisées uniquement lorsque ces avions effectuent des vols en configuration lisse (train d'atterrissage et volets hypersustentateurs rentrés).»

- 15 En vertu de l'article 2 de cet arrêté:

«L'article 1^{er} n'est pas applicable:

1° aux avions survolant le territoire belge au cours d'un vol dont les points de départ et de destination sont situés à l'étranger;

2° aux avions à réaction subsoniques civils qui:

a) soit sont munis de moteurs dont le taux de dilution est égal ou supérieur à trois et sont conformes aux normes de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, volume 1, deuxième partie, chapitre 3, troisième édition (juillet 1993), ou à des normes plus sévères,

b) soit sont, dès l'origine, c'est-à-dire sans être recertifiés, conformes aux normes visées au point a) ci-dessus ou à des normes plus sévères.»

16 D'après l'article 3 de l'arrêté royal du 14 avril 2002, ce dernier s'applique sans préjudice des dispositions du règlement n° 925/1999. L'article 4 de cet arrêté a fixé son entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2003.

La procédure précontentieuse

17 Le 6 juin 2002, la Commission a demandé aux autorités belges des informations sur l'arrêté royal du 14 avril 2002 et, notamment, sur les motifs qui auraient justifié le maintien de la référence au critère du «taux de dilution» des moteurs figurant dans le règlement n° 925/1999, alors que, d'une part, lors de l'adoption dudit arrêté, ce règlement était déjà abrogé et que, d'autre part, ce critère n'avait pas été repris dans la directive.

- 18 La réponse des autorités belges du 28 juin 2002 n'ayant pas satisfait la Commission, cette dernière a adressé au Royaume de Belgique une lettre de mise en demeure le 24 octobre 2002 lui indiquant que les mesures prises au cours de la période de transposition de la directive étaient de nature à compromettre sérieusement le résultat qu'elle prescrit et violaient, pour cette raison, cette directive ainsi que l'article 10, second alinéa, CE, lu conjointement avec l'article 249, troisième alinéa, CE.
- 19 Dans leur réponse du 23 décembre 2002, les autorités belges ont présenté plusieurs arguments pour démontrer que l'arrêté royal du 14 avril 2002 n'était que la formalisation d'une mesure déjà «décidée», au sens de l'article 7 de la directive, avant l'entrée en vigueur de cette directive.
- 20 N'étant pas d'accord avec les explications fournies, la Commission a envoyé, le 3 juin 2003, un avis motivé au Royaume de Belgique tout en l'invitant à adopter, dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis, les mesures nécessaires pour s'y conformer. Cet État membre y a répondu par lettre du 25 juillet 2003.
- 21 Le Royaume de Belgique a notifié à la Commission l'adoption, le 25 septembre 2003, de l'arrêté royal établissant des règles et des procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation à l'aéroport de Bruxelles-National (*Moniteur belge* du 26 septembre 2003, p. 47538). Cet arrêté royal, qui est censé transposer la directive, est entré en vigueur le jour de sa publication et n'a pas abrogé l'arrêté royal du 14 avril 2002.
- 22 La Commission a finalement introduit le présent recours conformément à l'article 226 CE

Sur le recours

Sur la recevabilité

- 23 Le gouvernement belge conteste la recevabilité du recours en ce que la requête invoque tant le fait que l'arrêté royal du 14 avril 2002 n'a pas été abrogé lors de l'adoption des mesures de transposition de la directive, le 25 septembre 2003, soit trois jours avant l'expiration du délai de transposition, que celui de l'avoir maintenu en vigueur même après l'expiration dudit délai. La Commission aurait élargi l'objet du litige dans la mesure où la lettre de mise en demeure et l'avis motivé ne concernent que les mesures adoptées au cours de la période accordée pour la transposition de cette directive, tandis que, dans la requête, la Commission y aurait ajouté l'attitude des autorités belges après ladite période.
- 24 Le gouvernement belge fait valoir, à cet égard, que, ce nouveau grief n'ayant pas été mentionné dans l'avis motivé, l'État membre défendeur aurait été privé de la possibilité de mettre fin au manquement qui lui était reproché ou de s'expliquer sur ce point avant la saisine de la Cour.
- 25 Il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la lettre de mise en demeure adressée par la Commission à l'État membre puis l'avis motivé émis par la Commission délimitent l'objet du litige, lequel ne peut plus, dès lors, être étendu. En effet, la possibilité pour l'État concerné de présenter ses observations constitue, même s'il estime ne pas devoir en faire usage, une garantie essentielle voulue par le traité CE et son observation est une forme substantielle de la régularité de la procédure constatant un manquement d'un État membre. Par conséquent, l'avis motivé et le recours de la Commission doivent reposer sur les mêmes griefs que ceux de la lettre de mise en demeure qui engage la procédure précontentieuse (voir, notamment, arrêts du 29 septembre 1998, Commission/Allemagne, C-191/95, Rec. p. I-5449, point 55, et du 22 avril 1999, Commission/Royaume-Uni, C-340/96, Rec. p. I-2023, point 36).

26 En l'espèce, dans son avis motivé, la Commission reproche au Royaume de Belgique d'avoir, en adoptant l'arrêté royal du 14 avril 2002, pris des mesures qui compromettent sérieusement le résultat de la directive.

27 S'il est vrai que la Commission relève, dans la requête, que le Royaume de Belgique n'a pas abrogé l'arrêté royal du 14 avril 2002 lorsqu'il a transposé la directive et que, après le délai de transposition, ledit arrêté royal était toujours en vigueur, il n'en demeure pas moins qu'une telle observation, même si elle n'a été faite qu'au stade de la requête, ne saurait constituer un nouveau grief. En effet, il s'agit, de la part de la Commission, d'une simple constatation de fait dont elle peut se prévaloir dans la mesure où la situation décrite est susceptible de prouver, d'une part, que l'état des choses n'a pas changé depuis l'expiration du délai de deux mois accordé par l'avis motivé et, d'autre part, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 56 de ses conclusions, que l'arrêté royal du 14 avril 2002 n'était pas une mesure transitoire visant à assurer la continuité après l'abrogation du règlement n° 925/1999.

28 Il y a lieu de relever, à cet égard, que, lors de l'envoi de l'avis motivé par la Commission, le 3 juin 2003, le délai pour la transposition de la directive n'avait pas encore expiré, les mesures pour la transposition de cette directive n'avaient pas été adoptées et l'arrêté royal du 14 avril 2002 n'était pas encore entré en vigueur.

29 Dans ces conditions, il ne saurait valablement être reproché à la Commission de n'avoir soulevé, dans l'avis motivé, ni le fait que l'arrêté royal du 14 avril 2002 n'a pas été abrogé lors de l'adoption des mesures de transposition de la directive ni celui de l'avoir maintenu en vigueur même après l'expiration dudit délai.

30 Il s'ensuit que le recours est recevable.

Sur le fond

- 31 À l'appui de son recours, la Commission invoque un seul grief tiré de l'adoption par le Royaume de Belgique, pendant le délai octroyé aux États membres pour la transposition de la directive et alors que celle-ci était déjà en vigueur, de l'arrêté royal du 14 avril 2002, lequel, en ce qui concerne les restrictions d'exploitation imposées à certaines catégories d'avions, suit l'approche adoptée par le règlement n° 925/1999, déjà abrogé, et non pas celle retenue par ladite directive. Par conséquent, le résultat prescrit par cette directive, à savoir l'adoption dans toute la Communauté d'un cadre homogène pour l'introduction de restrictions d'exploitation des avions basé sur une définition unique de ce qu'il faut entendre par des avions conformes aux règles définies dans le volume 1, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, s'est vu sérieusement compromis.
- 32 En effet, en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive, les restrictions d'exploitation basées sur les performances devraient se fonder sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, troisième édition (juillet 1993) de ladite convention, alors que, afin d'établir des restrictions d'exploitation, l'article 2 de l'arrêté royal du 14 avril 2002 se réfère, à l'instar du règlement n° 925/1999, au concept du taux de dilution des moteurs.
- 33 Le gouvernement belge conteste le manquement sur la base de trois chefs de motifs, à savoir, premièrement, que l'arrêté royal du 14 avril 2002 entre dans le champ d'application de l'article 7 de la directive, deuxièmement, qu'il s'inscrit dans l'objectif du législateur communautaire dans la mesure où il comble le vide juridique résultant de l'abrogation du règlement n° 925/1999 et, troisièmement, qu'il ne compromet pas sérieusement le résultat prescrit par ladite directive.

L'arrêté royal du 14 avril 2002 entre dans le champ d'application de l'article 7 de la directive

34 Le gouvernement belge fait valoir que l'arrêté royal du 14 avril 2002 entre dans le champ d'application de l'article 7 de la directive qui prévoit une exception pour les restrictions d'exploitation qui sont déjà décidées à la date d'entrée en vigueur de la directive.

35 À cet égard, ledit gouvernement ajoute que l'arrêté royal du 14 avril 2002 faisait partie des «politiques établies» et des «restrictions d'exploitation déjà en vigueur» auxquelles font référence, respectivement, la résolution A33-7, adoptée par la 33^e assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (ci-après l'«OACI») au cours du mois d'octobre 2001, qui contient l'«Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement», et l'article 7 de la directive. En effet, en vue de limiter les nuisances sonores nocturnes de l'aéroport de Bruxelles, le 11 février 2000, le Conseil des ministres belge aurait adopté l'«accord aéroportuaire» et aurait créé un groupe de travail ad hoc chargé d'élaborer un ensemble de projets de réglementation. Ces dispositions faisant partie d'une politique établie et ayant été à tout le moins décidées par les autorités nationales au cours de l'année 2000, soit avant l'entrée en vigueur de la directive, devraient pouvoir bénéficier de l'exception à l'application des règles d'évaluation moins contraignantes mises en œuvre par ladite directive.

36 Il est constant que le règlement n° 925/1999, applicable depuis le 4 mai 2000, avait pour objet, notamment, l'adoption de mesures de protection contre l'aggravation du niveau général du bruit aux abords des aéroports communautaires, ainsi que la diminution de la consommation et des émissions polluantes des moteurs. Ces mesures ont consisté à imposer dans tous les États membres des restrictions à l'exploitation d'avions à réaction subsoniques civils dont le certificat avait été renouvelé, en prenant comme paramètre le taux de dilution de leurs moteurs.

- 37 La directive poursuit également les objectifs d'éviter une aggravation de la pollution sonore et de protéger l'environnement par l'introduction de restrictions d'exploitation. De telles restrictions ne sont toutefois pas liées au taux de dilution des moteurs des avions, mais sont décidées sur la base d'une approche équilibrée de la gestion du bruit dans chaque aéroport visé par ladite directive. L'avantage de cette approche réside dans le fait que des restrictions d'exploitation de même nature sont appliquées dans des aéroports présentant des problèmes de bruit comparables.
- 38 Il ressort du dixième considérant de la directive que l'approche équilibrée constitue une méthode d'action pour traiter des nuisances sonores générées par les avions qui comprend, notamment, des orientations internationales pour l'introduction de restrictions d'exploitation spécifiques à chaque aéroport. Le concept d'«approche équilibrée», défini par la résolution A33-7, adoptée par la 33^e assemblée de l'OACI, s'articule autour de quatre éléments essentiels et requiert un examen minutieux des différentes solutions possibles pour réduire les émissions sonores, notamment la réduction à la source du bruit des avions, les mesures d'aménagement et de gestion du territoire, les procédures d'exploitation «à moindre bruit» et les restrictions d'exploitation, dans le respect des obligations légales applicables ainsi que des accords, des législations et des politiques en vigueur.
- 39 Il ressort également du dix-huitième considérant de ladite directive que, dans ces conditions, le législateur communautaire a considéré impératif, afin de respecter les droits acquis des opérateurs économiques concernés, de faire en sorte que les mesures de gestion du bruit déjà en vigueur dans certains aéroports puissent continuer à s'appliquer. Pour cette raison, en vertu de l'article 7 de la directive, les règles à suivre lorsqu'une décision relative à des restrictions d'exploitation est envisagée, définies à l'article 5 de cette directive, ne trouvent pas à s'appliquer aux restrictions d'exploitation déjà en vigueur.
- 40 Il est vrai que le libellé de l'article 7, sous a), de la directive vise les restrictions d'exploitation qui sont déjà décidées à la date d'entrée en vigueur de ladite directive.

Il n'en résulte pas pour autant que les objectifs de protection de l'environnement énumérés dans un accord aéroportuaire, adopté par le Conseil des ministres belge le 11 février 2000, qui ont été atteints au fur et à mesure de l'adoption de différentes décisions concrètes, puissent être considérés comme des restrictions d'exploitation visées à l'article 7 de cette directive.

41 En effet, le titre même dudit article 7 indique que cette disposition concerne les restrictions déjà en vigueur. Or, même s'il ressort dudit accord aéroportuaire que le Conseil des ministres avait décidé d'agir afin de limiter les nuisances sonores nocturnes dans les aéroports, un tel accord n'a pas introduit des restrictions d'exploitation spécifiques obligatoires pour les opérateurs économiques concernés.

42 À l'appui de son argumentation, le gouvernement belge renvoie au texte de l'article 7 tel qu'il était formulé dans la proposition de directive présentée par la Commission, selon lequel l'article 5 de la directive ne devait pas s'appliquer aux restrictions d'exploitation qui étaient déjà appliquées à la date d'entrée en vigueur de la directive. Ainsi, le critère initial prévoyant que les mesures soient appliquées aurait été remplacé par un critère plus souple, à savoir que les mesures aient simplement été décidées. Il soutient que cette modification perdrait tout effet utile si, au lieu d'interpréter de façon stricte et littérale le libellé de l'article 7 de ladite directive, il fallait l'interpréter en ce sens qu'il ne concerne que les mesures qui ont été non seulement décidées, mais aussi promulguées et publiées.

43 Cet argument n'emporte toutefois pas la conviction.

44 En effet, si, par rapport à la proposition de directive présentée par la Commission, le libellé de l'article 7 de la directive a subi une évolution, c'est parce que le législateur a décidé d'élargir la portée de l'exception à l'application de l'article 5 de cette

directive. Ainsi, la notion de «restrictions d'exploitation qui sont déjà décidées à la date d'entrée en vigueur de la directive» répond mieux à la volonté du législateur, exprimée au dix-huitième considérant de ladite directive, de respecter les droits acquis des opérateurs économiques concernés que la notion de «restrictions d'exploitation qui sont déjà appliquées» à cette date-là, qui figurait originellement dans ladite proposition.

- 45 De ce fait, le libellé de l'article 7, sous a), de la directive inclut dans son champ d'application, outre les restrictions d'exploitation déjà appliquées dans les États membres lors de son entrée en vigueur, celles ayant été adoptées et publiées mais dont l'application effective a été différée à une date ultérieure. Dans la mesure où ces dernières restrictions, avant même que leur application ne devienne obligatoire, imposaient déjà aux opérateurs économiques des contraintes quant à l'exploitation future de certains types d'avions, les préparatifs entrepris par eux afin d'adapter leur flotte ont dû faire l'objet d'une exception sur la base du respect des droits acquis.
- 46 N'ayant été ni promulguées ni publiées le 28 mars 2002, les restrictions d'exploitation imposées par l'arrêté royal du 14 avril 2002 n'étaient pas susceptibles d'avoir créé des droits en faveur des opérateurs économiques à la date d'entrée en vigueur de la directive. Il s'ensuit qu'elles ne relevaient pas de la notion de «restrictions d'exploitation qui étaient déjà décidées à la date d'entrée en vigueur de cette directive», au sens de l'article 7, sous a), de celle-ci.
- 47 Le gouvernement belge fait enfin valoir que c'est uniquement en raison de la complexité inhérente au système juridique belge, comportant une répartition des compétences entre l'entité fédérale et les entités régionales qui exige le respect d'une longue procédure de concertation et de consultation avant de pouvoir formaliser certaines décisions politiques, que la décision du Conseil des ministres n'a pu être formalisée que le 14 avril 2002, avec l'adoption dudit arrêté royal interdisant, pendant la nuit, les évolutions des avions dont le certificat a été renouvelé.

- 48 Il convient de rappeler, à cet égard, qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions, de pratiques ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations résultant du droit communautaire (voir, notamment, arrêts du 26 juin 2001, *Commission/Italie*, C-212/99, Rec. p. I-4923, point 34; du 9 septembre 2004, *Commission/Espagne*, C-195/02, Rec. p. I-7857, point 82, et du 18 juillet 2006, *Commission/Italie*, C-119/04, Rec. p. I-6885, point 25).
- 49 Il s'ensuit que l'arrêté royal du 14 avril 2002 n'entre pas dans le champ d'application de l'article 7 de la directive.

L'arrêté royal du 14 avril 2002 s'inscrit dans l'objectif du législateur communautaire

- 50 À titre subsidiaire, le gouvernement belge fait valoir que l'arrêté royal du 14 avril 2002 aurait été adopté afin de combler le vide juridique résultant de l'abrogation du règlement n° 925/1999 et que, partant, il s'inscrirait dans l'objectif du législateur communautaire. Cet arrêté royal fait référence, dans son préambule, au règlement n° 925/1999, d'une part, parce que les discussions tenues au sein du Conseil des ministres du 11 février 2000 se rapportaient audit règlement et, d'autre part, parce que la politique suivie par le gouvernement fédéral ainsi que par les entités fédérées s'inscrivait dans le cadre de ce règlement. Étant donné l'intention déclarée du gouvernement d'interdire l'utilisation sur le territoire belge de certains avions à réaction subsoniques civils dans les plus brefs délais, il s'agissait d'éviter que les opérateurs économiques puissent penser que, du fait de l'abrogation du règlement n° 925/1999, ce type d'avion pouvait être utilisé.

- 51 Cet argument ne saurait être accueilli.

- 52 En effet, en premier lieu, l'abrogation du règlement n° 925/1999 n'a pas créé de vide juridique, car ce règlement a été remplacé par la directive le jour même où cette dernière est entrée en vigueur. Il convient de relever, à cet égard, ainsi que l'indique M. l'avocat général au point 82 de ses conclusions, que rien n'empêchait l'État membre d'adopter des réglementations nationales compatibles avec les dispositions de la directive.
- 53 En deuxième lieu, s'il est vrai que, par l'adoption de la directive, le législateur communautaire poursuivait l'objectif de réduire les nuisances sonores générées par les avions, tout comme par l'adoption du règlement n° 925/1999, il n'en demeure pas moins que les méthodes d'action envisagées par l'une et l'autre sont radicalement différentes. En effet, en vertu de la directive, la réduction des émissions sonores est le résultat d'une approche équilibrée de la gestion du bruit dans chaque aéroport, tandis que les dispositions du règlement n° 925/1999 visent à empêcher une aggravation des nuisances sonores en imposant des restrictions d'exploitation aux avions à réaction subsoniques civils en fonction du taux de dilution de leurs moteurs.
- 54 En troisième lieu, la directive a comme objectif, notamment, d'après son article 1^{er}, sous a), d'établir des règles applicables dans la Communauté pour faciliter l'introduction de restrictions d'exploitation homogènes au niveau des aéroports et prévoit, à cette fin, à son article 2, sous d), la définition de la notion d'«aéronef présentant une faible marge de 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, sans référence aux aéronefs dont le certificat a été renouvelé.
- 55 Or, l'arrêté royal du 14 avril 2002 vise, selon son cinquième considérant, à établir un cadre réglementaire harmonisé au niveau national en ce qui concerne cette même catégorie d'aéronefs et, pour y arriver, introduit des restrictions aux évolutions des aéronefs pendant les périodes nocturnes, qui affectent des avions à réaction subsoniques civils dont le certificat a été renouvelé, indépendamment du fait qu'ils

aient été modifiés afin de répondre aux normes définies dans le volume 1, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale .

56 Le gouvernement belge fait valoir, en outre, que le champ d'application de l'arrêté royal du 14 avril 2002 est général et vise tout le territoire national, alors que l'aéroport de Bruxelles-National, qui, en raison du nombre de mouvements, serait le seul visé par la directive, faisait déjà l'objet de restrictions d'exploitation. Ces restrictions auraient été décidées par l'arrêté ministériel du 26 octobre 2000 portant approbation du règlement adopté par le conseil d'administration de BIAC, SA de droit public, du 15 juin 2000, concernant l'instauration d'un système de quotas acoustiques pendant la nuit et déterminant la quantité maximale de bruit autorisée la nuit à l'aéroport de Bruxelles-National (*Moniteur belge* du 17 novembre 2000, p. 38194). Ainsi, cet arrêté ministériel aurait interdit tout décollage d'un avion à réaction subsonique civil au départ dudit aéroport et les dispositions de l'arrêté royal du 14 avril 2002 se superposeraient à une réglementation déjà existante.

57 Ce point de vue ne saurait être retenu.

58 En effet, même si le seul aéroport en Belgique visé directement par la directive faisait déjà l'objet de restrictions d'exploitation décidées au cours de l'année 2000, imposées par un arrêté ministériel spécifique, il n'en résulte pas pour autant que le Royaume de Belgique pouvait faire abstraction, lors de l'adoption de l'arrêté royal du 14 avril 2002 applicable à tous les aéroports situés sur son territoire indépendamment du volume du trafic, de l'approche imposée pour l'établissement de restrictions d'exploitation liées au bruit par cette directive, qui était déjà en vigueur.

59 À cet égard, il convient de relever qu'il est de jurisprudence constante que l'inexistence dans un État membre déterminé d'une certaine activité visée par une directive ne saurait libérer cet État de son obligation de prendre des mesures

législatives ou réglementaires afin d'assurer une transposition adéquate de l'ensemble des dispositions de cette directive (arrêts du 15 mars 1990, Commission/Pays-Bas, C-339/87, Rec. p. I-851, point 22; du 16 novembre 2000, Commission/Grèce, C-214/98, Rec. p. I-9601, point 22; du 13 décembre 2001, Commission/Irlande, C-372/00, Rec. p. I-10303, point 11, et du 30 mai 2002, Commission/Royaume-Uni, C-441/00, Rec. p. I-4699, point 15).

- 60 Il s'ensuit que l'arrêté royal du 14 avril 2002 ne saurait être considéré comme s'inscrivant dans l'objectif du législateur communautaire.

L'arrêté royal du 14 avril 2002 ne compromet pas sérieusement le résultat prescrit par la directive

- 61 À titre encore plus subsidiaire, le gouvernement belge soutient que l'adoption de l'arrêté royal du 14 avril 2002 pendant le délai accordé aux États membres pour la transposition de la directive non seulement ne compromet pas sérieusement le résultat qu'elle prescrit, mais est susceptible également de faciliter la mise en œuvre de celle-ci, car cet arrêté a obligé les compagnies aériennes à effectuer les investissements nécessaires au renouvellement de leur flotte.

- 62 Il convient de rappeler, à cet égard, que, selon la jurisprudence de la Cour, si les États membres ne sont pas tenus d'adopter les mesures de transposition d'une directive avant l'expiration du délai prévu à cet effet, il résulte de l'application combinée des articles 10, second alinéa, CE et 249, troisième alinéa, CE ainsi que de la directive elle-même que, pendant ce délai, ils doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par cette directive (voir, notamment, arrêts du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Rec. p. I-7411, point 45, et du 14 septembre 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C-138/05, Rec. p. I-8339, point 42).

- 63 Les États membres ne sauraient dès lors, sans compromettre sérieusement le résultat prescrit par la directive, adopter, pendant le délai de transposition de cette directive, des dispositions qui, tout en poursuivant le même objectif, à savoir la réduction du nombre de personnes souffrant des effets nocifs du bruit des aéronefs, empêchent l'introduction de restrictions d'exploitation homogènes dans toute la Communauté.
- 64 Or, il est constant que, au cours du délai de transposition prévu par la directive, le gouvernement belge a promulgué et publié l'arrêté royal du 14 avril 2002. Cet arrêté royal visait non pas à transposer ladite directive, mais à établir un cadre réglementaire harmonisé au niveau national afin de réduire les nuisances sonores causées par les aéronefs, fondé sur l'approche prévue par le règlement n° 925/1999, à savoir l'édition de restrictions d'exploitation sur la base du taux de dilution des moteurs ayant pour objectif d'interdire définitivement l'exploitation des avions à réaction subsoniques civils dont le certificat a été renouvelé.
- 65 Il s'ensuit que l'adoption de l'arrêté royal du 14 avril 2002, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2003, soit moins de trois mois avant la date d'expiration du délai de transposition de la directive, a provoqué un traitement indûment défavorable de certaines catégories d'avions et a affecté durablement les conditions de transposition et d'application de cette directive dans la Communauté. En effet, en raison de l'interdiction d'exploitation de divers avions résultant de l'application de cet arrêté, l'évaluation des incidences des nuisances sonores prévue par ladite directive ne peut pas prendre en compte les nuisances produites par tous les avions conformes aux règles définies dans le volume 1, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale et, par conséquent, l'amélioration optimale de la gestion du bruit ne peut pas être satisfaite conformément aux dispositions de ladite directive.
- 66 Le gouvernement belge fait valoir, en outre, que la Commission n'aurait pas démontré que l'arrêté royal du 14 avril 2002 est susceptible de produire un tel résultat négatif, car, s'il avait été promulgué au cours du mois de mars 2002, les restrictions qu'il impose auraient été acceptées en tant que mesures en vigueur lors

de la publication de la directive, visées par le régime dérogatoire de son article 7. Partant, il ne serait pas raisonnable d'affirmer que, du fait d'avoir été promulgué un mois plus tard, l'arrêté royal produirait des effets préjudiciables, alors que le délai accordé pour la transposition de la directive n'avait pas expiré.

- 67 Il suffit de constater, à cet égard, comme le souligne la Commission dans son mémoire en réplique, que cet argument est entièrement hypothétique et que la Cour doit se prononcer, dans le cadre d'un recours en manquement, en tenant compte des seuls éléments factuels de l'affaire, à l'exclusion de toute supposition. Au demeurant, il convient d'observer que le gouvernement belge présente une hypothèse dans laquelle l'arrêté royal aurait été adopté avant l'adoption de la directive.
- 68 Il s'ensuit que l'arrêté royal du 14 avril 2002, adopté par le Royaume de Belgique pendant le délai de transposition de la directive, est de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive.
- 69 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer le recours introduit par la Commission comme fondé.
- 70 Par conséquent, il convient de constater que, en adoptant l'arrêté royal du 14 avril 2002, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive ainsi que de l'article 10, second alinéa, CE, lu conjointement avec l'article 249, troisième alinéa, CE.

Sur les dépens

- 71 En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume de Belgique et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:

- 1) **En adoptant l'arrêté royal du 14 avril 2002 réglementant les évolutions de nuit de certains avions à réaction subsoniques civils, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mars 2002, relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté ainsi que de l'article 10, second alinéa, CE, lu conjointement avec l'article 249, troisième alinéa, CE.**

- 2) **Le Royaume de Belgique est condamné aux dépens.**

Signatures