# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
## M. M. POIARES MADURO
## présentées le 25 janvier 2007 [1]

1. C'est aux poulets de Caroline du Nord qu'il y a lieu d'attribuer le mérite d'avoir favorisé — c'était en 1946 et il s'agissait de la Cour suprême des États-Unis [2] — une première réflexion jurisprudentielle sur les conséquences du bruit généré par les avions et la nécessité de concilier l'intérêt général lié à la jouissance de l'espace aérien avec les droits de ceux qui subissent, de quelque manière, les conséquences des émissions sonores produites par le décollage et l'atterrissage des aéronefs.

2. La présente affaire concerne l'adoption par le Royaume de Belgique de l'arrêté royal du 14 avril 2002, réglementant les évolutions de nuit de certains avions à réaction subsoniques civils. Selon la Commission, cet arrêté aurait été adopté en violation des obligations découlant de la directive 2002/30/CE [3], ainsi que des articles 10, second alinéa, CE et 249, troisième alinéa, CE.

3. Il est reproché au Royaume de Belgique d'avoir manqué aux obligations communautaires telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour depuis l'arrêt Inter-Environnement Wallonie [4], en ayant, au cours de la période impartie pour la transposition de la directive, mis en œuvre des mesures «de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive».

## I — Cadre normatif

### A — *Droit communautaire*

4. La directive a été adoptée en vue d'établir des règles applicables dans la Communauté pour l'introduction de restrictions d'exploitation homogènes dans les aéroports des États membres. Ces restrictions ont pour but de limiter le bruit produit par les avions subsoniques civils.

1 — Langue originale: le portugais.

2 — United States v. Causby, 328 US 256 (1946).

3 — Directive 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»).

4 — Arrêt du 18 décembre 1997 (C-129/96, Rec. p. I-7411).

5. L'article 2, sous g), de la directive définit l'approche équilibrée qui inspire la législation communautaire en la matière comme étant:

«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».

6. L'article 4, paragraphe 4, détermine les critères d'évaluation des émissions acoustiques des avions «déterminé[es] 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». L'article 2, sous d), de la directive utilise aussi les critères de l'annexe 16, volume 1, deuxième partie, chapitre 3, de la convention précitée pour définir les «aéronefs présentant une faible marge de conformité».

7. L'approche équilibrée constitue le compromis — défini au niveau international — visant à concilier les politiques de réduction du bruit avec les exigences du développement de l'aviation civile [5].

8. L'article 15 de la directive prévoit l'abrogation du règlement antérieurement en vigueur, à savoir le règlement (CE) nº 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) [6].

9. L'abandon de la réglementation antérieurement en vigueur à compter d'avril 2002, avant que celle-ci n'ait produit tous les effets qui y étaient liés (tels que prévus à l'article 3 du règlement précité [7]), constitue un des objectifs du nouvel instrument communautaire. La directive vise, en effet, à harmoniser le cadre réglementaire européen avec les indications adoptées dans le cadre de l'OACI. Ces nouvelles lignes directrices internationales sont définies dans la résolution A 33/7 (adoptée lors de la 33e assemblée de l'OACI) à laquelle la même directive fait référence au dixième considérant [8].

5 — Comme il ressort clairement de l'appendice C de la résolution A 33/7, adoptée lors de la 33e assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

6 — JO L 115, p. 1.

7 — Ledit article 3 introduit une série d'interdictions impérieuses quant à la possibilité d'utiliser les avions subsoniques civils recertifiés.

8 — La conception de l'approche équilibrée figurant dans la résolution A 33/7 a été confirmée par la résolution A 35/5 postérieure, adoptée le 8 octobre 2004.

10. L'approche de la directive en matière de restrictions d'exploitation ne porte pas atteinte aux décisions déjà adoptées; en vertu de l'article 7 sont exclues du champ d'application de la directive:

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

b) [les] modifications mineures d'ordre technique apportées aux restrictions d'exploitation partielles qui n'ont aucune incidence significative en termes de coûts pour les exploitants de compagnies aériennes d'un aéroport communautaire donné et qui ont été introduites après l'entrée en vigueur de la présente directive».

D'autres dérogations concernant des hypothèses particulières sont prévues aux articles 8 et 9.

11. La directive est entrée en vigueur le jour de sa publication, le 28 mars 2002. En vertu de la disposition de son article 16, les États membres sont tenus de mettre en vigueur les dispositions nationales à caractère législatif, réglementaire et administratif nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 28 septembre 2003. Ils sont, en outre, tenus d'informer immédiatement la Commission des Communautés européennes de la transposition effectuée.

B — *Réglementation nationale*

12. L'arrêté royal du 14 avril 2002 est publié au *Moniteur belge* du 17 avril 2002.

13. L'article 1er de la réglementation belge prévoit que:

«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.»

14. L'article 2 prévoit, en revanche, que:

«L'article 1er 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».

15. L'article 3 de l'arrêté indique qu'il s'applique sans préjudice des dispositions du règlement nº 925/1999.

16. L'article 4 prévoit la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal, qu'il fixe au 1er juillet 2003, soit moins de trois mois avant l'expiration du délai de transposition prévu par la directive, plus d'un an après son entrée en vigueur.

## II — Procédure précontentieuse

17. Le 6 juin 2002, la Commission a demandé aux autorités belges des informations sur l'arrêté royal du 14 avril 2002. La Commission était essentiellement préoccupée par le fait que, aux fins de la détermination des restrictions d'exploitation, l'arrêté belge continuait de faire référence au critère du «taux de dilution» figurant dans le règlement nº 925/1999, étant donné que, à la date de publication dudit arrêté, le règlement avait déjà été abrogé et que, d'autre part, ce critère n'avait pas été repris par la nouvelle réglementation.

18. Les autorités belges ont répondu par une lettre du 28 juin 2002. La Commission a estimé que cette réponse n'était pas satisfaisante, si bien que, le 24 octobre 2002, elle a envoyé une lettre de mise en demeure au motif que les mesures prises au cours de la période de transposition de la directive étaient de nature à compromettre la réalisation du résultat prescrit. Au point 2.2 de la lettre de mise en demeure, la Commission soulignait que l'arrêté reprenait les notions de taux de dilution et de recertification, toutes deux étrangères à la directive.

19. Dans leur réponse du 23 décembre 2003, les autorités belges ont avancé plusieurs arguments pour démontrer que l'arrêté royal du 14 avril 2002 n'était que la formalisation d'une mesure déjà «décidée» avant l'entrée en vigueur de la directive et que, donc, son contenu devait être considéré comme relevant de l'article 7 de la directive.

20. Pour justifier la formalisation tardive de l'arrêté, le Royaume de Belgique invoquait la complexité de l'organisation interne de l'État belge et la nécessité d'une coordination et d'une concertation entre les divers niveaux du pouvoir législatif compétents en matière de gestion des aéroports et de transport aérien.

21. N'étant pas satisfaite par les réponses fournies, la Commission a envoyé, le 3 juin 2003, un avis motivé, auquel le Royaume de Belgique a répondu par une lettre du 3 août 2003.

22. La Commission a finalement décidé d'introduire, par une requête déposée le 28 novembre 2005, un recours fondé sur l'article 226 CE.

## III — Analyse

23. La Commission soutient que les mesures adoptées par l'arrêté royal du 14 avril 2002 constituent des restrictions — mises en œuvre durant la période de transposition impartie par la directive — d'exploitation des avions, telles que visées par la définition figurant à l'article 2, sous e), de la directive.

24. Ces restrictions auraient été adoptées sans tenir compte des articles 5 et 6 de la directive en question. Les articles précités énoncent une série de règles relatives aux évaluations à effectuer lors de l'introduction des restrictions et du retrait de la circulation des aéronefs «présentant une faible marge de conformité» aux normes prévues dans l'annexe 16, volume 1, deuxième partie, chapitre 3. La définition des aéronefs présentant une faible marge de conformité est — comme je l'ai dit — fournie à l'article 2, sous d).

25. L'introduction de ces restrictions aurait, en outre, été effectuée sans tenir compte de la disposition de l'article 10 de la directive. Cet article impose aux États membres de consulter les parties intéressées pour l'application des restrictions fondées sur les articles 5 et 6 et leur assigne aussi une obligation plus générale de transparence des choix opérés.

26. La Commission conclut sa requête, au point 43, en disant que l'adoption de l'arrêté «affecte durablement les conditions de transposition et d'application de la directive parce que, du fait des retraits exigés de divers avions, l'évaluation des problèmes de bruit prévue par la directive ne pourra plus prendre en compte les nuisances produites par tous les avions conformes aux règles du chapitre 3 de l'annexe 16 de l'OACI et, en conséquence, l'amélioration optimale des situations de bruit ne pourra pas être satisfaite conformément à la directive».

A — *Les effets des directives pendant le délai de transposition*

27. La demande de la Commission se fonde sur une jurisprudence constante de la Cour, à partir de l'arrêt Inter-Environnement Wallonie [9].

28. Selon la Cour, les dispositions combinées d'une directive en vigueur et des articles 10, second alinéa, CE et 249, troisième alinéa, CE imposent que:

«pendant le délai de transposition fixé par la directive pour la mettre en œuvre, l'État membre destinataire de celle-ci s'abstienne de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive» [10].

29. Cette jurisprudence n'a jusqu'à présent trouvé l'occasion d'être rappelée que dans le cadre de procédures préjudicielles fondées sur l'article 234 CE. La présente affaire concerne, en revanche, une procédure en manquement fondée sur l'article 226 CE.

30. Cette jurisprudence s'est imposée en raison de la nécessité d'évaluer la légitimité de règles internes en relation avec les circonstances existant au moment de leur adoption, c'est-à-dire de vérifier si des dispositions de provenance communautaire dont le délai de transposition n'a pas encore expiré font obstacle à ce que les États membres adoptent des mesures réglementaires non conformes aux obligations imposées par le droit communautaire.

31. La portée de cette jurisprudence est évidente.

32. Il convient, avant tout, d'opérer une distinction entre l'entrée en vigueur d'une directive et le délai fixé pour sa transposition. L'article 254, paragraphe 1, CE est clair:

«Les règlements, les directives et les décisions adoptés conformément à la procédure visée à l'article 251 sont signés par le président du Parlement européen et par le président du Conseil, et publiés dans le *Journal officiel de l'Union européenne*. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.»

9 — Arrêt précité.

10 — Ibidem, point 10. Jurisprudence confirmée par les arrêts du 8 mai 2003, ATRAL (C-14/02, Rec. p. I-4431); du 10 novembre 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, Rec. p. I-9759); du 22 novembre 2005, Mangold (C-144/04, Rec. p. I-9981); du 4 juillet 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, Rec. p. I-6057), et du 14 septembre 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-138/05, Rec. p. I-8339).

33. Dans le cas de la directive en question, l'article 17 prévoit que:

«La présente directive entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.»

Cette publication a eu lieu le 28 mars 2003.

34. C'est à partir de cette date que la directive commence à exister et à produire ses effets dans l'ordre juridique communautaire et à l'égard des États membres, tout en laissant à ceux-ci un délai pour la mettre en œuvre, tel que celui prévu, dans notre cas, à l'article 16. Ce délai est destiné, en particulier, à donner aux États membres le temps nécessaire pour adopter les mesures de transposition [11].

35. C'est l'avocat général Mancini qui a abordé la question de l'effet des directives au cours de la période de transposition, cela déjà dans les conclusions qu'il a présentées le 7 octobre 1986 dans l'affaire Teuling [12]:

«[...] même lorsque la directive ne contient pas une clause explicite de 'standstill', sa notification engendre un 'effet de blocage' en ce sens qu'elle interdit aux États d'arrêter des mesures contraires à ses dispositions. [...]. Il est donc évident que, par le seul fait d'avoir été arrêtée, elle oblige les États membres à s'abstenir d'introduire des mesures nouvelles qui seraient de nature à accentuer ces disparités. (...) Mais, comme toute autre liberté, celle-ci est également sujette à des limites et, en premier lieu, aux limites dictées par la logique. Ainsi, il ne fait pas de doute qu'elle implique le pouvoir de maintenir en vigueur les dispositions ou les pratiques non conformes; mais, comme je viens de le dire, il est tout aussi certain qu'elle ne comporte pas le pouvoir d'aggraver la non-conformité à laquelle la directive entend remédier. Il y a lieu de considérer, entre autres, le fait que les dispositions arrêtées au cours de la période de transition doivent nécessairement être appréciées comme des mesures destinées à transposer l'acte communautaire; et des mesures de ce genre sont à tout le moins tenues de ne pas contredire les dispositions que cet acte contient.»

36. La jurisprudence de la Cour consacre cet effet à l'occasion de l'arrêt Inter-Environnement Wallonie, précité. La décision de la Cour, tout en ne se ralliant pas complète-

11 — Arrêts Inter-Environnement Wallonie, précité, point 41, et du 5 février 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, Rec. p. I-1477, point 68).

12 — Arrêt du 11 juin 1987 (30/85 Rec. p. 2497), point 7.

ment à la position adoptée par l'avocat général Mancini, constitue un point d'arrivée important. La solution va au-delà de ce que proposait l'avocat général Jacobs dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire précitée [13].

37. La Cour précise les effets des directives — pendant le délai de transposition — en visant à en garantir l'efficacité à partir du moment de leur entrée en vigueur, sans imposer, de ce fait, aux États une obligation de faire anticipée. En outre, la Cour ne va pas jusqu'à s'exprimer en faveur d'une obligation générale pour l'État membre de s'abstenir dans les matières réglementées par la directive.

38. Les articles 10, second alinéa, CE et 249, troisième alinéa, CE, tels qu'interprétés, imposent aux États l'obligation de ne pas compromettre les objectifs poursuivis par la Communauté tels que définis par une directive. L'obligation de faire de l'État n'est pas susceptible de contrôle jusqu'à l'expiration du délai de transposition. En même temps, la directive communautaire paraît être en mesure de faire obstacle, dès son entrée en vigueur, à l'adoption de dispositions nationales susceptibles de compromettre la réalisation de ses objectifs.

39. Cette logique inspirée de la «bonne foi» n'est pas éloignée de ce qui est prévu par le droit international; l'article 18 de la convention de Vienne sur le droit des traités, conclue le 23 mai 1969, prévoit que:

«Un État doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but:

[...]

b) lorsqu'il a exprimé son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée» [14].

40. L'État membre conserve ses fonctions législatives et administratives; celles-ci doivent, cependant, être exercées de manière conforme aux dispositions de la directive et ne peuvent être contraires à cette dernière ou, du moins, ne peuvent être de nature à compliquer l'application des prescriptions énoncées au niveau communautaire.

13 — Conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire C-129/96, précitée.

14 — Voir arrêt du Tribunal du 22 janvier 1997, Opel Austria/Conseil (T-115/94, Rec. p. II-39, points 76 à 90).

41. La Cour exige que, pour déterminer l'éventuelle violation commise par l'État membre, on apprécie si la disposition nationale est en mesure de «compromettre sérieusement» les finalités de la directive.

42. Le juge communautaire a souligné, à cet égard, qu'il y avait lieu de procéder à une évaluation de la réglementation nationale en examinant:

«si les dispositions en cause se présentent comme une transposition complète de la directive ainsi que les effets concrets de l'application de ces dispositions non conformes à la directive et de leur durée dans le temps» [15].

43. La circonstance que les dispositions en question se présentent comme une transposition complète de la directive exige une évaluation anticipée du caractère adéquat de la transposition. Il paraît bien difficile de satisfaire à une obligation, et en temps voulu, lorsque ce qui a été expressément accompli pour y satisfaire n'est pas conforme aux exigences.

44. En même temps, la circonstance que la disposition interne examinée ne constitue pas une mesure de transposition n'est pas de nature à soustraire cette disposition à l'évaluation de sa compatibilité avec l'exigence communautaire, étant donné qu'il importe peu que la disposition de droit national adoptée après l'entrée en vigueur de la directive vise ou non à transposer le texte de droit communautaire [16].

45. L'examen des effets concrets de l'application des dispositions nationales et de leur durée dans le temps porte l'analyse sur un plan plus concret.

46. Une réglementation nationale est de nature à compromettre sérieusement le résultat d'une directive chaque fois qu'elle est susceptible de créer durablement une situation incompatible avec les objectifs communautaires.

47. Cette situation peut résulter soit de l'adoption d'une réglementation, soit de la création de circonstances de fait contraires aux finalités communautaires et difficilement réversibles.

15 — Arrêt Inter-Environnement Wallonie, précité, point 47.

16 — Arrêts précités ATRAL, point 59; Mangold, point 60, et Adeneler e.a., point 121.

48. On peut envisager que, au cours de la période de transposition de la directive communautaire, on impose, au niveau national, des obligations susceptibles de créer une certaine situation ou d'imposer des choix difficilement réversibles, allant au-delà des exigences communautaires et substantiellement contraires à celles-ci.

49. La réglementation nationale peut, par exemple, créer des obligations dont l'exécution paraît de nature à priver de son utilité l'harmonisation opérée au niveau européen ou imposer des options susceptibles de subsister bien au-delà du délai de transposition et d'influencer, à leur tour, l'évolution ultérieure des choix communautaires.

50. Il paraît possible de faire entrer dans cette hypothèse le cas de l'arrêté belge, qui, à la limite, pourrait créer la nécessité, pour certaines compagnies aériennes opérant en Europe, de remplacer leur flotte.

51. Une autre évaluation à effectuer est celle concernant l'éventuelle nécessité provisoire des mesures adoptées. L'existence de cette nécessité pourrait être exigée de l'État national pour justifier l'adoption des dispositions non conformes aux exigences communautaires [17].

17 — Arrêt Inter-Environnement Wallonie, précité, point 49.

B — *Les moyens de défense du Royaume de Belgique*

La question de l'irrecevabilité

52. Dans ses observations écrites, le Royaume de Belgique fait remarquer que, dans sa requête fondée sur l'article 226, second alinéa, CE, la Commission rappelle que, avant l'expiration du délai de transposition, le gouvernement belge a procédé à la mise en œuvre de la directive en question en adoptant l'arrêté royal du 25 septembre 2003 [18], concernant l'introduction de restrictions d'exploitation à l'aéroport de Bruxelles, sans abroger ou modifier, en même temps, l'arrêté en cause en l'espèce.

53. Aux points 20 à 29 de son mémoire en défense, le Royaume de Belgique reproche à la Commission d'avoir ajouté un moyen de recours supplémentaire (non mentionné dans l'avis motivé) — concernant la conduite adoptée par le Royaume de Belgique après l'expiration du délai de transposition de la directive en question. Ce grief ne serait pas recevable, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour [19].

54. À notre avis, le moyen avancé pour sa défense par le Royaume de Belgique est dénué de fondement.

18 — Publié au *Moniteur belge* du 26 septembre 2003.

19 — Arrêt du 22 septembre 2005, Commission/Belgique (C-221/03, Rec. p. I-8307, point 38).

55. Il ne s'agit pas, en réalité, de l'introduction d'un nouveau moyen de recours, ni d'un grief relatif à la transposition de la directive en question en droit belge. Aucun grief nouveau n'est formulé.

56. L'argument avancé vise seulement, dans la reconstruction effectuée par la Commission, à préciser que, à la fin de la période de transposition et dans l'acte de transposition lui-même, il n'a pas été procédé à l'abrogation de la mesure contestée et que celle-ci ne peut être considérée comme une disposition transitoire. En outre, le Royaume de Belgique, en dépit de la procédure précontentieuse, n'a pas modifié la réglementation interne dans le sens souhaité par la Commission et conformément aux obligations considérées comme découlant de la directive.

Les autres moyens de défense du Royaume de Belgique

57. Les moyens de défense opposés par le Royaume de Belgique aux arguments de la Commission se concentrent essentiellement — à l'exception de la question concernant l'irrecevabilité du recours — sur la prétendue compatibilité de l'arrêté royal avec la directive et sur l'application correcte des prescriptions communautaires.

58. Le Royaume de Belgique estime que les dispositions contenues dans l'arrêté royal du 14 avril 2002 doivent être considérées comme des restrictions d'exploitation déjà en vigueur, au sens de l'article 7 de la directive.

59. Selon l'argumentation développée par le Royaume de Belgique, la directive devrait être interprétée en ce sens que, lorsqu'il fait référence aux «restrictions d'exploitation qui sont déjà décidées à la date d'entrée en vigueur de la présente directive», l'article 7, précité, soustrait les dispositions de l'arrêté royal d'avril 2002 à l'application de la directive, même si elles n'ont été formalisées qu'après l'entrée en vigueur de celle-ci.

60. La position du Royaume de Belgique se fonde sur l'interprétation du mot «décidées». À cette fin, il fait référence aux différences entre le texte adopté et celui de la proposition de la Commission et cite aussi le texte anglais à l'appui de ses affirmations [20]. Ce dernier utilisait, dans sa première version, le mot «appliquées» («already in force» dans la version anglaise) au lieu de «décidées» («established»), mot figurant dans le texte définitif.

61. Le gouvernement belge fait observer que les décisions contenues dans l'arrêté royal du

20 — COM(2001) 695 final.

14 avril 2002 avaient déjà été prises par le gouvernement central le 11 février 2000 (circonstance à l'appui de laquelle le gouvernement belge invoque l'ample couverture médiatique de cette décision politique) et que le retard apporté à leur formalisation définitive est imputable à l'organisation interne particulière de l'État belge et à la répartition des compétences entre l'État central et les entités fédérées.

62. Je ne peux me rallier à cette argumentation. Il n'est pas nécessaire d'adopter l'interprétation proposée par le Royaume de Belgique pour reconnaître une différence entre les mots «appliquées» et «décidées», utilisés successivement dans les textes qui sont comparés; le mot «décidées» vise un concept clairement distinct de celui correspondant à l'idée de décision politique, auquel la partie défenderesse fait référence.

63. Il y a, en outre, lieu de répéter que la dérogation prévue à l'article 7, qui constitue une exception aux dispositions généralement applicables contenues dans la directive et dans les accords internationaux qui sont à l'origine de celle-ci ne peut être interprétée que dans un sens restrictif [21].

64. Le dix-huitième considérant de cette même directive peut contribuer à éclairer le sens de l'article 7, considérant qui est formulé comme suit:

«[i]l est impératif de faire en sorte que les mesures de gestion du bruit déjà en vigueur dans certains aéroports puissent continuer à s'appliquer et d'autoriser que certaines modifications d'ordre technique soient apportées aux mesures de restriction partielle d'exploitation».

65. Le considérant souligne qu'il y a lieu de maintenir les seules restrictions déjà décidées au moment de l'entrée en vigueur de la directive; le titre même de l'article 7 se réfère aux «restrictions d'exploitation déjà en vigueur».

66. L'arrêté en question, comme tout acte comportant des normes juridiques, commence à exister dans l'ordre juridique à partir du moment où il est adopté formellement selon les règles internes; à ce moment est indissolublement lié celui de sa publication officielle, à la suite de laquelle il commence à produire ses effets.

67. C'est l'arrêté lui-même, publié au *Moniteur belge* le 17 avril 2002, qui mentionne le 14 avril comme étant la date de son adoption. Tels sont les éléments auxquels l'interprète peut se référer.

21 — Arrêts du 11 janvier 2005, Stadt Halle et RPL Lochau (C-26/03, Rec. p. I-1, point 46), et du 6 avril 2006, ANAV (C-410/04, Rec. p. I-3303, point 26).

68. La sécurité juridique serait compromise s'il était possible de se référer, pour déterminer les dérogations à l'application de la réglementation communautaire, à des dates relatives à des décisions politiques qui ne sont pas soumises à un régime de publicité complète.

69. Il faut ajouter à cela que, selon une jurisprudence constante de la Cour, les États membres ne peuvent invoquer des circonstances internes ou des difficultés pratiques pour justifier un retard dans la transposition [22]. Cette jurisprudence peut s'appliquer aussi, mutatis mutandis, à la situation en question.

70. Pour identifier les politiques déjà décidées à une certaine date par un État membre, on ne peut faire référence à des circonstances relatives aux procédures d'adoption internes. Il y a lieu, en revanche, de prendre en considération le moment de l'adoption de la décision tel que déterminé sur la base des lois nationales et des actes officiels de publication des décisions administratives ou réglementaires.

22 — Arrêts du 2 août 1993, Commission/Pays-Bas (C-303/92, Rec. p. I-4739); du 21 janvier 1999, Commission/Portugal (C-150/97, Rec. p. I-259); du 22 avril 1999, Commission/Allemagne (C-272/97, Rec. p. I-2175); du 25 novembre 1999, Commission/Irlande (C-212/98, Rec. p. I-8571); du 13 avril 2000, Commission/Espagne (C-274/98, Rec. p. I-2823); du 6 juillet 2000, Commission/Belgique (C-236/99, Rec. p. I-5657); du 23 novembre 2000, Commission/France (C-319/99, Rec. p. I-10439); du 7 décembre 2000, Commission/Italie (C-423/99, Rec. p. I-11167); du 5 avril 2001, Commission/Grèce (C-494/99, Rec. p. I-2761), et du 4 octobre 2001, Commission/Luxembourg (C-450/00, Rec. p. I-7069).

71. La dérogation prévue à l'article 7 de la directive ne peut donc être considérée comme applicable aux dispositions contenues dans l'arrêté royal du 14 avril 2002.

72. À titre subsidiaire, le Royaume de Belgique soutient que, si la Cour ne devait pas permettre de considérer l'arrêté comme une mesure décidée antérieurement à la directive, cet arrêté est conforme aux objectifs poursuivis par la directive et comble, en outre, le vide réglementaire laissé par l'abrogation du règlement nº 925/1999.

73. Cet argument ne peut pas non plus être accueilli.

74. Il y a lieu de répéter que la directive a, entre autres, pour objectif de remplacer le règlement nº 925/1999, afin de modifier la politique communautaire en la matière, en substituant à l'approche préexistante, une approche définie comme «équilibrée».

75. Pour ces motifs, la réglementation introduite par l'arrêté, se situant dans la continuité du règlement antérieurement en vigueur, mais adoptée après son abrogation, paraît être de nature à compromettre sérieusement la réalisation des objectifs visés par la directive.

76. L'éventuelle adoption de dispositions susceptibles d'intervenir après l'abrogation du règlement nº 925/1999 aurait dû tenir compte de l'approche qui est celle de la directive.

77. On ne peut, en outre, se rallier à la position du Royaume de Belgique selon laquelle l'adoption de l'arrêté royal précité du 25 septembre 2003 aurait pleinement satisfait aux obligations communautaires.

78. La circonstance que, en l'état actuel des choses, seul l'aéroport de Bruxelles-National ait un trafic supérieur à 50 000 mouvements d'avions subsoniques civils par an et qu'un arrêté concernant ce seul aéroport a été effectivement adopté ne permet pas de considérer que l'arrêté du 14 avril 2002 se situe en dehors du champ d'application de la directive.

79. L'arrêté du 14 avril 2002 a une portée générale, étant donné qu'il n'est en aucune manière limité aux aéroports étrangers au champ d'application de la directive. Pour ces motifs, il est de nature à mettre en péril l'exécution des obligations découlant de la directive.

80. L'obligation pour l'État belge de garantir la transposition de la directive est, en outre, indépendante de l'existence même sur le territoire de l'État membre d'activités aéroportuaires entrant dans son champ d'application.

81. Selon une jurisprudence constante de la Cour — réitérée en référence à la directive — 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 [23].

82. Il convient de rejeter aussi l'argument relatif à l'éventuel vide juridique que créerait l'abrogation du règlement nº 925/1999. En effet, les réglementations nationales applicables antérieurement et la directive 92/14/CEE [24] demeurent en vigueur et les États membres conservent la possibilité d'adopter des réglementations nationales compatibles avec les dispositions de la directive.

23 — Arrêts du 13 décembre 2001, Commission/Irlande (C-372/00, Rec. p. I-10303, point 11), et du 8 juin 2006, Commission/Luxembourg (C-71/05, non publié au Recueil, point 12).

24 — Directive 92/14/CEE du Conseil, du 2 mars 1992, relative à la limitation de l'exploitation des avions relevant de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, volume 1 deuxième partie, chapitre 2, deuxième édition (1988) (JO L 76, p. 21).

83. Pour les motifs exposés ci-dessus, j'estime que l'arrêté royal du 14 avril 2002 est de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par la directive, étant donné qu'il introduit des restrictions d'exploitation non conformes à ladite directive communautaire pendant le délai de transposition de cette dernière et limite ainsi considérablement la possibilité d'exploiter une certaine catégorie d'avions.

## IV — Conclusions

84. En conclusion, je suggère à la Cour de déclarer que:

«En adoptant, pendant la période de transposition 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, 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 ladite directive et des articles 10, second alinéa, CE et 249, troisième alinéa, CE.»