



LES PROCÉDURES AÉRONAUTIQUES SONT-ELLES UN PLAN OU UN PROGRAMME ?

RÉF : 7298-P

Cette étude tente d'analyser de façon neutre et objective la législation belge et européenne afin de se forger une meilleure opinion quant à savoir si les procédures aéronautiques sont un Plan ou un Programme ; notion importante à déterminer quant à l'obligation d'en évaluer leur incidence et d'imposer une consultation du public.

par

Philippe TOUWAIDE

Les procédures aéronautiques sont-elles un Plan ou un Programme ?

La législation belge et européenne en matière environnementale impose une procédure de consultation du public et d'étude d'incidences préalable avant l'élaboration de grands projets et travaux qui pourraient avoir un impact environnemental.

Conformément au droit international et au droit de l'Union européenne, la Loi Fédérale du 13 février 2006 prévoit l'obligation d'évaluer les incidences de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et de faire participer le public à leur élaboration.

Depuis 2014, l'actualité aéronautique et judiciaire a mis en avant cette Loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ainsi que la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement.

Des jugements contradictoires s'opposent, avec des thèses différentes.

Pour certains les procédures aéronautiques ne sont ni un Plan ni un Programme, pour d'autres ce sont bien des Plans soumis à étude d'incidence et consultation du public.

L'analyse est d'autant compliquée qu'intentionnellement, - et pour induire en erreur -, des groupes d'opposants à certaines instructions ministérielles définissant de nouvelles procédures aéronautiques ont d'eux-mêmes intitulés ces décisions de « Plan suivi du nom du Ministre », semant la confusion sur la notion réelle de Plan.

Cette étude tente d'analyser de façon neutre et objective la législation belge et européenne afin de se forger une meilleure opinion quant à savoir si les procédures aéronautiques sont un Plan ou un Programme ; notion importante à déterminer quant à l'obligation d'en évaluer leur incidence et d'imposer une consultation du public.

Le vendredi 17 januari 2020



Philippe TOUWAIDE

Licencié en Droit Aérien et en Droit Maritime

Ancien Commissaire du Gouvernement

Directeur du Service de Médiation du Gouvernement Fédéral pour l'Aéroport de Bruxelles-National

Médiateur Aérien du Gouvernement Fédéral - S.P.F. Mobilité et Transports

1. LÉGISLATION BELGE DE BASE EN AÉRONAUTIQUE

La base des instructions ministérielles qui établissent les procédures aéronautiques (choix des pistes, normes de vent, détermination des procédures d'atterrissage et de décollage, description des trajectoires d'atterrissage et de décollage) repose sur les textes législatifs suivant :

» **Loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne :**

- **Article 5. (§ 1.)** Seront de même édictées par arrêté royal, toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne et notamment celles relatives aux aéronefs, à leur personnel de bord, à la navigation et à la circulation aériennes, au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à cette circulation, aux péages, taxes, redevances ou droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation de ces domaines et services publics ;

» **Arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, Moniteur belge du 26 mars 1954 :**

- **Article 43 § 2 :** Le Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou son délégué fixe, dans chaque cas, les conditions techniques d'utilisation des aérodromes ;
- **Article 44 :** En outre, le Ministre ou son délégué, peut modifier les conditions d'utilisation d'un aérodrome pour tenir compte des modifications apportées à son environnement ;

» **Arrêté royal du 15 septembre 1994 fixant les règles de l'air, Moniteur belge du 1er décembre 1994, abrogé par l'Arrêté royal du 19 décembre 2014 :**

- **Article 48 :** L'autorité responsable de la fourniture de services de la circulation aérienne fixe les procédures que les contrôleurs de la circulation aérienne sont tenus d'appliquer ;

» **Arrêté royal du 19 décembre 2014 relatif aux règles de l'air et aux dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne :**

- **Article 2 :** « Les délimitations de la région d'information de vol de Bruxelles ainsi que celles des régions de contrôle, des zones de contrôle, des routes à service consultatif, des routes ATS, des zones de circulation d'aérodrome et des classes d'espaces aériens ATS comprises dans l'espace aérien défini § 1er sont fixées par décision du Ministre ou du directeur général »
- **Article 5 :** « Outre les zones interdites définies par le Roi en vertu de l'article 4 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, il peut exister des zones dangereuses et des zones réglementées. Elles sont définies par le directeur général, qui précise, selon le cas, la nature du danger ou les restrictions spéciales régissant la circulation aérienne ».

2. DROIT AÉRIEN BELGE : COMPETENCE DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

Conformément à l'Article 6, § 1er, point X, alinéa 1, 7° de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour les matières visées à l'article 107 quater de la Constitution dont :

7° l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'Aéroport de Bruxelles-National ;

L'autorité Fédérale est compétente en matière :

- d'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport ;
- d'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics.

Il résulte également de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État que :

- lorsque l'autorité fédérale exerce ses compétences, notamment en matière de réglementation du trafic aérien, qui appartient à la réglementation relative aux communications et aux transports, elle ne peut rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales en matière d'exploitation des aéroports et de lutte contre le bruit ;
- de même, lorsque les régions interviennent en matière de protection de l'environnement, spécialement en ce qui concerne la lutte contre le bruit résultant de l'exploitation de l'aéroport Fédéral de Bruxelles- National, elles doivent «faire application du principe de proportionnalité, selon lequel aucune autorité, en menant la politique qui lui est confiée, ne peut, sans qu'il existe à cet effet un minimum de motifs raisonnables, prendre des mesures radicales à un point tel qu'il devienne excessivement difficile pour une autre autorité de poursuivre de manière efficace la politique qui lui est confiée».

Par ailleurs, lorsque les autorités régionales exercent leurs compétences en matière d'équipement et d'exploitation des aéroports et des aérodromes publics autres que l'Aéroport de Bruxelles-National, elles ne peuvent le faire que dans le respect des compétences fédérales en matière notamment de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports, et de sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics, la politique de sécurité publique étant restée, de manière générale, de compétence fédérale.

Il se déduit de ce qui précède que, non seulement les diverses autorités ne peuvent empiéter sur les compétences résultant des répartitions opérées entre l'autorité Fédérale et les régions et doivent donc respecter les normes émanant, dans des matières voisines de celles qu'elles réglementent, des autorités habilitées à les adopter, mais aussi que, dans l'exercice de ses compétences, chaque autorité est tenue au respect du principe de proportionnalité résultant du système général de répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions (Avis du Conseil d'Etat n° 39.675/AG/4 dans le cadre de l'examen de l'avant-projet de Loi 51/2466).

3. POUVOIR DISCRETIONNAIRE DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

Le pouvoir discrétionnaire de l'Etat Fédéral en matière de gestion des nuisances sonores et du trafic aérien résultant des Lois du 8 août 1980 est également repris dans diverses décisions de justice :

» **Arrêt du 17 mars 2005 de la Cour d'Appel de Bruxelles n° 2004/KR/458 :**

Vu que les cours et tribunaux ne s'immiscent pas dans l'exercice des pouvoirs légalement réservés à l'autorité administrative lorsque, aux fins de rétablir dans ses droits la partie lésée par un acte illicite de cette autorité, ils ordonnent la réparation en nature du préjudice et prescrivent à cette autorité des mesures destinées à mettre fin à l'illégalité dommageable (Cassation, 26 juin 1980, Pas.I, 1341) ; ils peuvent notamment, ordonner des mesures concrètes destinées à faire cesser l'état de choses qui cause le préjudice à la victime (Cassation 20 janvier 1993, Pas. I, 67) ;

» **Arrêt du 3 janvier 2008 de la Cour d'Appel de Bruxelles n° 2005/KR/298 :**

La Cour d'Appel de Bruxelles met à néant l'Arrêt n° 2005/KR/298 de la Cour d'Appel de Bruxelles du 21 mars 2006, 8ème chambre flamande de la Cour d'Appel de Bruxelles qui interdit à l'Etat belge d'exposer les riverains du Noordrand et de l'Oostrand à des niveaux de bruit supérieurs à ceux qui résulteraient d'une utilisation équivalente de toutes les pistes ; en entendant qu'une dispersion équivalente doit être réalisée tout autour de l'aéroport par une égalité en termes de nombre de vols, de nombre de pointes de bruits, charge calculée de jour comme de nuit, jour de semaine et jour de week-end.

L'Etat belge a invoqué comme moyens de Cassation le principe général de la séparation des pouvoirs et la Constitution prise dans son ensemble. La défense selon laquelle les mesures prises et exécutées quant à l'utilisation de pistes et l'aménagement d'itinéraires de vols ne sont pas manifestement déraisonnables constituerait une décision relevant exclusivement du pouvoir exécutif, concerne non pas le pouvoir de juridiction mais le fond de la demande.

Dans le cadre de sa liberté de décision discrétionnaire, le pouvoir exécutif, peut, en veillant à tous les intérêts qu'il doit prendre en considération, déterminer dans quelle mesure des objectifs opposés pèseront dans une décision politique.

Il ressort des considérations de l'arrêt attaqué que les autorités ont le pouvoir discrétionnaire de déterminer une politique de lutte contre la nuisance sonore causée par les avions décollant de l'aéroport de « Bruxelles- National ». Il s'en suit qu'il appartient uniquement à l'Etat belge de décider des itinéraires de vol qui doivent être pris.

Même si l'article 159 de la Constitution coordonnée confère au pouvoir judiciaire la compétence de contrôler la légalité des actes administratifs, le principe de droit de la séparation des pouvoirs ne l'autorise toutefois pas à substituer son point de vue à celui des autorités quant au choix politique à opérer.

Le pouvoir judiciaire n'a pas à s'immiscer dans l'appréciation de l'opportunité de la décision administrative relative à la dispersion des vols d'avions, ni à substituer sa propre décision à celle des autorités.

En ordonnant en l'espèce le mode d'intervention des autorités ainsi qu'en fixant les critères sur la base desquels cette intervention devra avoir lieu, les juges d'appel ont illégalement substitué leur appréciation à celle de l'Etat belge.

En déterminant le mode d'intervention des autorités pour déterminer la politique relative à l'aéroport national, l'arrêt attaqué viole le principe général du droit de la séparation des pouvoirs.

L'administration qui prend une décision en vertu de son pouvoir discrétionnaire bénéficie d'une liberté d'appréciation qui lui permet de déterminer elle-même dans les limites de la loi, les modalités d'exercice de ses compétences et les options qui lui semblent les plus adéquates.

S'il a le pouvoir tant de prévenir que de réparer toute atteinte illicitement portée à des droits subjectifs par des autorités dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, le pouvoir judiciaire ne peut, à cette occasion, priver ces autorités de leur liberté politique ni se substituer à celles-ci. Cette règle est également applicable au juge des référés.

S'il peut ordonner ou interdire certains actes à la lumière d'une appréciation provisoire et marginale de la précaution avec laquelle l'administration est tenue d'intervenir, le juge des référés ne peut en décider ainsi que s'il arrive raisonnablement à la conclusion que l'administration n'a pas agi dans les limites qui lui sont imposées.

Appelé à apprécier provisoirement la régularité de l'intervention des autorités, le juge des référés ne peut exclure le critère qui fonde la décision de ces autorités sans constater que, *prima facie*, l'utilisation de ce critère n'est pas justifiée.

Il ne peut davantage y substituer personnellement des critères qui entraînent une autre décision. Il s'ensuit que le juge prive l'administration de sa liberté de politique et qu'il se substitue à celle-ci. L'arrêt viole ainsi le principe général de la séparation des pouvoirs.

» Arrêt du 17 novembre 2008 du Conseil d'Etat - n° 187.998 :

Réuni en Assemblée Générale de la section du contentieux administratif, le Conseil d'Etat, dans son Arrêt 187.998 du 17 novembre 2008 reconnaît que la décision d'intensifier l'utilisation à l'atterrissage de la piste 02 ne peut être prise sans un motif impérieux, lequel fait défaut dans le cadre du Plan Anciaux bis et constate que le dossier établi dans la réalisation du Plan Anciaux ne contient aucun motif susceptible de justifier les motifs pour lesquels l'utilisation de cette piste, jusqu'alors exceptionnelle pour des raisons environnementales et de sécurité, perdrait ce caractère ; argument repris par le Conseil d'Etat dans son Arrêt n° 126.669 du 19 décembre 2003 ;

Attendu que dans son Arrêt, le Conseil d'Etat admet que l'obligation de *standstill* interdit au législateur compétent de réduire sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général (page 38) ;

Considérant que le Conseil d'Etat remarque que l'Etat belge dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière de gestion des nuisances sonores et du trafic aérien. Tant la décision de maintenir le trafic aérien de et vers l'Aéroport de Bruxelles-National que la décision de mettre en place un système de dispersion, entre les riverains, des nuisances sonores occasionnées par ce trafic, sont des décisions impliquant des options politiques. A cet égard, il relève, par exemple, de la liberté d'appréciation de l'autorité, de choisir soit un modèle selon lequel les nuisances sont supportées autant que possible par un minimum de riverains de l'aéroport, les vols étant concentrés au-dessus des zones ayant la plus faible densité de population (modèle de concentration), soit un modèle selon lequel les nuisances sonores sont réparties autant que faire se peut entre l'ensemble des riverains de l'aéroport, chaque

habitant étant exposé au bruit de manière comparable (modèle de dispersion). L'Etat belge dispose également d'un pouvoir discrétionnaire pour mettre en œuvre l'option retenue, en recourant à des mesures concrètes. Dans l'exercice de son contrôle de légalité, il n'est pas au pouvoir du Conseil d'Etat de priver l'administration de sa liberté politique. Il ne peut donc pas se substituer à l'Etat belge, par exemple, pour choisir le modèle de répartition des nuisances sonores entre les habitants (modèle de concentration ou de dispersion) ou pour décider des mesures concrètes pour exécuter le système retenu. La répartition des nuisances selon un système de « répartition équitable » procède d'une option politique sur laquelle le Conseil d'Etat n'a pas à se prononcer. Il suffit, en l'occurrence, de constater que cette option n'est, en soi, pas manifestement déraisonnable (page 39) ;

Attendu que le Conseil d'Etat rappelle que les décisions attaquées visent à élaborer une mesure qui permet une répartition plus équitable des nuisances sonores générées par le trafic aérien de et vers l'Aéroport de Bruxelles-National entre tous les habitants des environs de l'aéroport, pour autant que cela soit conciliable avec les contraintes de capacité et de sécurité (page 45) ;



4. CONVENTION D'AARHUS SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL ET L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

La **Convention d'Aarhus** sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par trente-neuf États, est un accord international visant la « démocratie environnementale ».

4.1 *Historique*

La Convention d'Aarhus (Aarhus est une ville du Danemark située sur la côte est de la péninsule de Jutland) a vu le jour dans le cadre de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe. Cet organe est l'une des cinq commissions régionales des Nations-Unies qui regroupe 55 États membres : dont pratiquement l'ensemble des pays du continent européen (Europe occidentale, centrale, orientale et Caucase), certains pays d'Asie mineure et d'Asie centrale ainsi qu'Israël, le Canada et les États-Unis.

- 1992 : les origines de la Convention remontent à 1992, année où fut formulée la Déclaration de Rio (14 juin 1992). En son article 10, la Déclaration affirme que 'la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient'.
- 1995 : le 25 octobre 1995, à Sofia, la Troisième Conférence ministérielle 'Environment for Europe' a décidé une série de 'Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making'. Ces lignes directrices, sans caractère juridique contraignant, ont servi de base aux négociations menant à la rédaction de la Convention proprement dite. Celles-ci se sont étalées depuis le début de 1996 jusqu'en mars 1998. La Belgique a participé à toutes les étapes de la genèse de la Convention. Diverses ONG y ont aussi joué un rôle actif.
- 1998 : le 25 juin 1998, la Quatrième Conférence ministérielle 'Environment for Europe' a approuvé à Aarhus, au Danemark, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement', également appelée Convention d'Aarhus.
- 2001 : le 30 octobre 2001, la Convention est entrée en vigueur au niveau international après avoir été ratifiée dans 16 pays.
- 2003 : le 21 avril 2003, la Convention est entrée en vigueur en Belgique.

4.2 Quel est l'objet de cette convention et de cette décision?

La Convention d'Aarhus donne aux membres du public (les personnes physiques et les associations qui les représentent) le droit d'accès à l'information et de participation au processus décisionnel en matière d'environnement, ainsi que d'exiger réparation si ces droits ne sont pas respectés.

Par la décision, la convention d'Aarhus (signée par la Communauté européenne, à présent l'Union européenne, et ses pays membres en 1998) est approuvée au nom de l'Union.

4.3 Points clés

La convention, en vigueur au niveau international depuis le 30 octobre 2001, part de l'idée qu'une plus grande implication et sensibilisation des citoyens par rapport aux problèmes environnementaux conduit à une meilleure protection de l'environnement. Elle a pour objectif de contribuer à la protection du droit de chaque personne, des générations présentes et futures, de vivre dans un environnement convenant à sa santé et à son bien-être. Pour atteindre cet objectif, la convention propose une intervention dans trois domaines :

- assurer l'accès du public à l'information sur l'environnement détenue par les autorités publiques ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière d'environnement.

Les institutions de l'Union répondent à la définition d'autorité publique de la convention, au même titre que les autorités nationales ou locales.

Les parties à la convention s'engagent à appliquer les dispositions énumérées et doivent donc :

- prendre les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires ;
- permettre aux fonctionnaires et autorités publics d'aider et conseiller les citoyens pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et accéder à la justice ;
- favoriser l'éducation écologique du public et le sensibiliser aux problèmes environnementaux ;
- accorder la reconnaissance et un appui aux associations, groupes ou organisations qui ont pour objectif la protection de l'environnement.

4.4 Accès du public à l'information sur l'environnement

La convention prévoit des droits et obligations précis en matière d'accès à l'information sur l'environnement, notamment concernant les délais de transmission et les motifs dont disposent les autorités publiques pour refuser l'accès à certains types d'information.

Le refus est admis dans trois cas :

- si l'autorité publique n'est pas en possession de l'information demandée ;
- si la question est manifestement abusive ou formulée de manière trop générale ;
- si la demande porte sur des documents en cours d'élaboration.

Le rejet d'une demande est également prévu pour des raisons de secret des délibérations des autorités publiques, de défense nationale et de sécurité publique, pour permettre la bonne marche de la justice ou afin d'être en conformité avec :

- le secret commercial et industriel ;
- les droits de la propriété intellectuelle ;
- le caractère confidentiel des données ;
- les intérêts d'un tiers qui a fourni volontairement les informations.

Ces motifs de refus doivent être interprétés de façon restrictive, en tenant compte de l'intérêt public pouvant résulter d'une divulgation de l'information.

La décision de rejet doit s'accompagner des motifs et indiquer les voies de recours à la disposition du demandeur.

Les autorités publiques doivent tenir à jour les informations qu'elles possèdent et pour cela mettre en place des listes, registres et fichiers accessibles au public. L'utilisation de bases de données électroniques, comprenant les rapports sur l'état de l'environnement, la législation, les plans ou politiques nationaux et les conventions internationales, doit être favorisée.

En 2003, les pays de l'Union ont adopté la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Ils devaient la transposer dans leur droit national avant le 14 février 2005.

En 2006, l'Union européenne a adopté le règlement (CE) n° 1367/2006 qui exige des institutions et des organes de l'Union qu'ils exécutent les obligations découlant de la convention d'Aarhus.

4.5 Participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement

Le deuxième volet de la convention concerne la participation du public au processus décisionnel. Cette participation doit être assurée dans la procédure d'autorisation de certaines activités spécifiques (principalement des activités de nature industrielle) énumérées dans l'annexe I de la convention. Le résultat de la participation du public doit être dûment pris en considération dans la décision finale d'autorisation de l'activité.

Le public est informé, dès le début du processus décisionnel, sur les éléments suivants :

- le sujet sur lequel la décision doit être prise ;
- la nature de la décision à adopter ;
- l'autorité responsable ;
- la procédure envisagée, y compris les détails pratiques de la procédure de consultation ;
- la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (si elle est prévue).

Les délais de procédure doivent permettre une réelle participation du public.

Une procédure allégée a été mise en place pour l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement. La convention invite également les parties à favoriser la participation du public lors de l'élaboration de politiques relatives à l'environnement ainsi que des normes et de la législation susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement.

En 2003, les pays de l'Union ont adopté la directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

Plusieurs autres directives européennes relatives à l'environnement contiennent des règles sur la participation du public au processus décisionnel comme la directive 2001/42/CE.

4.6 Accès à la justice en matière d'environnement

Le public pourra saisir la justice dans des conditions appropriées, dans le cadre de la législation nationale, lorsqu'il se juge lésé dans ses droits relatifs à l'accès à l'information (par exemple une demande d'information ignorée, rejetée abusivement, ou insuffisamment prise en compte).

Un accès à la justice est également garanti dans le cas d'une violation de la procédure de participation prévue par la convention. De plus, un accès à la justice est admis pour le règlement des litiges liés à des actes ou à des omissions de particuliers ou d'autorités publiques qui enfreignent des dispositions législatives environnementales nationales.

Les directives 2003/4/CE et 2003/35/CE contiennent toutes deux des dispositions relatives à l'accès à la justice. Une proposition de directive sur l'accès à la justice en matière d'environnement datant de 2003 a été retirée en 2014 dans le cadre d'un bilan de qualité du droit de l'Union par la Commission européenne (appelé REFIT).

En avril 2017, la Commission a adopté un document d'orientation sur l'accès à la justice en matière d'environnement. Il clarifie les conditions dans lesquelles les personnes physiques et les associations peuvent contester en justice, devant une juridiction nationale, les décisions, actes et omissions d'autorités publiques en rapport avec le droit environnemental de l'Union.



5. LÉGISLATION EUROPÉENNE AU NIVEAU ENVIRONNEMENTAL

5.1 DIRECTIVE n° 85/337/CEE du 27/06/85 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (abrogée le 18 février 2012)

La présente directive concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

« L'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier et conformément aux articles 4 à 11, les effets directs et indirects d'un projet sur les facteurs suivants :

l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel, l'interaction entre les facteurs visés aux premier, deuxième et troisième tirets.».

Annexe I : Projets visés à l'article 4 paragraphe 1

7. a) Construction de voies pour le trafic ferroviaire à grande distance ainsi que d'aéroports (9) dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur d'au moins 2 100 mètres.

Annexe II : Projets visés à l'article 4 paragraphe 2

10. Projets d'infrastructure.

d) Constructions d'aérodromes (projets non visés à l'annexe I).

11. Autres projets

f) Bancs d'essai pour moteurs, turbines ou réacteurs.

Texte abrogé par l'article 14 de la Directive n° 2011/92/UE du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 2011 (JOUE n° L 26 du 28 janvier 2012).

Article 14 de la directive du 13 décembre 2011

La directive 85/337/CEE, telle que modifiée par les directives visées à l'annexe V, partie A, est abrogée, sans préjudice des obligations des Etats membres en ce qui concerne les délais de transposition en droit national des directives indiqués à l'annexe V, partie B.

Les références faites à la directive abrogée s'entendent comme faites à la présente directive et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe VI.

5.2 DIRECTIVE 90/313/CEE DU CONSEIL du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (abrogée le 14 février 2005 par l'article 11 de la DIRECTIVE 2003/4/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 28 janvier 2003)

Article premier

La présente directive vise à assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et à fixer les conditions de base dans lesquelles cette information devrait être rendue accessible.

5.3 DIRECTIVE 96/61/CE DU CONSEIL du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution

Aucune notion relative au transport aérien ni à la construction d'aéroports

5.4 DIRECTIVE 97/ 1 1 /CE DU CONSEIL du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

La directive 85/337/CEE est modifiée comme suit :

1) À l'article 2, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant :

« 1 . Les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Ces projets sont définis à l'article 4. »

PROJETS VISÉS À L'ARTICLE 4 PARAGRAPHE 1

7. a) Construction de voies pour le trafic ferroviaire à grande distance ainsi que d'aéroports (') dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur d'au moins 2 100 mètres.

11. Autres projets

f) Bancs d'essai pour moteurs, turbines ou réacteurs.

5.5 DIRECTIVE 2001/42/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive relative à l'évaluation stratégique environnementale, «directive ESE»)

Article premier

Objectifs

La présente directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

- a. «plans et programmes»: les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :
 - i. élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
 - ii. exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ;
- b. «évaluation environnementale»: l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9 ;
- c. «rapport sur les incidences environnementales»: la partie de la documentation relative au plan ou programme contenant les informations prévues à l'article 5 et à l'annexe I ;
- d. «le public»: une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que, selon la législation ou la pratique nationale, les associations, organisations et groupes rassemblant ces personnes.

Article 4

Obligations générales

1. L'évaluation environnementale visée à l'article 3 est effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

5.6 DIRECTIVE 2003/4/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil

Article premier

La présente directive a pour objectifs :

- a. de garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte et de fixer les conditions de base et les modalités pratiques de son exercice, et
- b. de veiller à ce que les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public afin de parvenir à une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible des informations environnementales auprès du public. À cette fin, il convient de promouvoir l'utilisation, entre autres, des technologies de télécommunication informatique et/ou des technologies électroniques, lorsqu'elles sont disponibles.

Article 3

Accès sur demande aux informations environnementales 1. Les États membres veillent à ce que les autorités publiques soient tenues, conformément à la présente directive, de mettre à la disposition de tout demandeur, et sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt, les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte.

5.7 DIRECTIVE 2003/35/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil

considérant ce qui suit :

- (1) La législation communautaire en matière d'environnement vise à contribuer à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement et à la protection de la santé humaine.
- (2) La législation communautaire en matière d'environnement contient des dispositions permettant aux autorités publiques et autres organes de prendre des décisions susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement, ainsi que sur la santé et le bien-être des personnes.
- (3) La participation effective du public à la prise de décisions permet à ce dernier de formuler des avis et des préoccupations pouvant être utiles pour les décisions en question et au décideur de tenir compte de ces avis et préoccupations, ce qui favorise le respect de l'obligation de rendre des comptes

et la transparence du processus décisionnel et contribue à sensibiliser le public aux problèmes de l'environnement et à obtenir qu'il apporte son soutien aux décisions prises.

(4) La participation, y compris celle des associations, organisations et groupes, et notamment des organisations non gouvernementales œuvrant en faveur de la protection de l'environnement, devrait dès lors être encouragée, y compris, entre autres, par la promotion de la formation du public en matière d'environnement.

(5) Le 25 juin 1998, la Communauté a signé la convention CEE/ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement («convention d'Aarhus»). La législation communautaire devrait être correctement alignée sur cette convention en vue de sa ratification par la Communauté.

(6) La convention d'Aarhus a notamment pour objectif de garantir les droits de participation du public aux procédures décisionnelles en matière d'environnement afin de contribuer à sauvegarder le droit de tout un chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être.

(7) L'article 6 de la convention d'Aarhus prévoit une participation du public aux décisions relatives aux activités particulières énumérées à son annexe I et aux activités non énumérées dans l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

(8) L'article 7 de la convention d'Aarhus prévoit une participation du public en ce qui concerne les plans et programmes relatifs à l'environnement.

(9) L'article 9, paragraphes 2 et 4, de la convention d'Aarhus prévoit un accès à des procédures juridictionnelles ou autres permettant de contester la légalité, quant au fond et à la procédure, des décisions, des actes ou omissions tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de la convention relatives à la participation du public.

(10) Il convient de prévoir, pour certaines directives ayant trait à l'environnement en vertu desquelles les États membres sont tenus d'élaborer des plans et des programmes relatifs à l'environnement mais qui ne contiennent pas de dispositions suffisantes en ce qui concerne la participation du public, une participation du public conforme aux dispositions de la convention d'Aarhus, et notamment à son article 7. D'autres actes législatifs communautaires pertinents prévoient déjà la participation du public à l'élaboration de plans et de programmes et, à l'avenir, des critères concernant la participation du public conformes à la convention d'Aarhus seront intégrés dès le départ dans la législation pertinente.

5.8 La directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (1) et la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (2) devraient être modifiées afin d'être rendues parfaitement compatibles avec les dispositions de la convention d'Aarhus, et notamment avec son article 6 et son article 9, paragraphes 2 et 4.

Article premier

Objectif

La présente directive vise à contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant de la convention d'Aarhus, en particulier :

- a. en prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement;
- b. en améliorant la participation du public et en prévoyant des dispositions relatives à l'accès à la justice dans les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

Article 2

Participation du public en ce qui concerne les plans et programmes

1. Aux fins du présent article, on entend par «public», une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.
2. Les États membres veillent à ce que soient données au public, en temps voulu, des possibilités effectives de participer à la préparation et à la modification ou au réexamen des plans ou des programmes dont l'élaboration est prévue par les dispositions énumérées à l'annexe I.

À cette fin, les États membres veillent à ce que :

- a. le public soit informé, par des avis au public ou par d'autres moyens appropriés, tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles, de toute proposition d'élaboration, de modification ou de réexamen de tels plans ou programmes, et à ce que les informations utiles concernant ces propositions soient mises à sa disposition, y compris, entre autres, les informations sur le droit de participer au processus décisionnel et sur l'autorité compétente à laquelle des observations ou des questions peuvent être soumises ;
- b. le public soit habilité à formuler des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, avant l'adoption des décisions concernant les plans et programmes ;
- c. lors de l'adoption de ces décisions, il soit tenu dûment compte des résultats de la participation du public ;

- d. après examen des observations et des avis du public, les autorités compétentes fassent des efforts raisonnables pour informer le public des décisions prises et des raisons et considérations sur lesquelles elles sont fondées, y compris l'information relative au processus de participation du public.
3. Les États membres identifient le public habilité à participer aux fins du paragraphe 2, y compris les organisations non gouvernementales qui remplissent toutes les conditions prévues par la législation nationale, telles que celles œuvrant en faveur de la protection de l'environnement. Les modalités précises de la participation du public au titre du présent article sont déterminées par les États membres afin de permettre au public de se préparer et de participer effectivement. Des délais raisonnables sont prévus afin que suffisamment de temps soit disponible pour chacune des étapes de la participation du public prévues par le présent article.

Article 3

Modification de la directive 85/337/CEE

La directive 85/337/CEE est modifiée comme suit :

- 1) À l'article 1er, paragraphe 2, les définitions suivantes sont ajoutées:

«“public” : une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique nationales, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes;

“public concerné” : le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, ou qui a un intérêt à faire valoir dans ce cadre; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.»

Modification de la directive 96/61/CE

La directive 96/61/CE est modifiée comme suit :

- 1) L'article 2 est modifié comme suit :
 - a. au point 10), la phrase suivante est ajoutée sous b): «aux fins de la présente définition, toute modification ou extension d'une exploitation est réputée substantielle si elle répond en elle-même aux seuils éventuels fixés à l'annexe I.»
 - b. les points suivants sont ajoutés :

«13) “public” : une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes;

14) “public concerné” : le public qui est touché ou qui risque d'être touché par une décision concernant la délivrance ou l'actualisation d'une autorisation ou des conditions dont elle est assortie ou qui a un intérêt à faire valoir à cet égard; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.»

2) À l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, le tiret suivant est ajouté :

«— des principales solutions de substitution, s'il en existe, étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation, sous la forme d'un résumé.»

3) L'article 15 est modifié comme suit :

a. le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant :

«1. Les États membres veillent à ce que soient données au public concerné, en temps voulu, des possibilités effectives de participer au processus:

- de délivrance d'une autorisation pour de nouvelles installations,*
- de délivrance d'une autorisation pour toute modification substantielle de l'exploitation d'une installation,*
- d'actualisation, conformément à l'article 13, paragraphe 2, premier tiret, d'une autorisation pour une installation ou des conditions dont elle est assortie.*

La procédure décrite à l'annexe V s'applique aux fins de cette participation.»;

b. le paragraphe suivant est ajouté :

«5. Lorsqu'une décision a été prise, l'autorité compétente en informe le public selon les procédures appropriées et met à sa disposition les informations suivantes :

- la teneur de la décision, y compris une copie de l'autorisation et des conditions dont elle est assortie et des éventuelles actualisations ultérieures, et*
- après examen des préoccupations et des avis exprimés par le public concerné, les raisons et considérations sur lesquelles la décision est fondée, y compris l'information concernant le processus de participation du public.»*

5.9 DIRECTIVE 2011/92/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

considérant ce qui suit :

(1) La directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (3) a été modifiée à plusieurs reprises et de façon substantielle (4). Il convient, dans un souci de clarté et de rationalité, de procéder à la codification de ladite directive.

La Communauté européenne a signé la convention CEE- ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après dénommée «convention d'Aarhus»), le 25 juin 1998, et l'a ratifiée le 17 février 2005.

(19) La convention d'Aarhus a notamment pour objectif de garantir les droits de participation du public aux procédures décisionnelles en matière d'environnement afin de contribuer à sauvegarder le droit de tout un chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être.

(20) L'article 6 de la convention d'Aarhus prévoit une participation du public aux décisions relatives aux activités particulières énumérées à son annexe I et aux activités non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir une incidence importante sur l'environnement.

Article premier

1. La présente directive concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
2. Aux fins de la présente directive, on entend par :
 - a. «projet»: — la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages, — d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol;

Article 2

1. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Ces projets sont définis à l'article 4.

Article 4

1. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10.
2. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, pour les projets énumérés à l'annexe II, les États membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10.

Article 14 de la directive du 13 décembre 2011

La directive 85/337/CEE, telle que modifiée par les directives visées à l'annexe V, partie A, est abrogée, sans préjudice des obligations des États membres en ce qui concerne les délais de transposition en droit national des directives indiqués à l'annexe V, partie B.

Les références faites à la directive abrogée s'entendent comme faites à la présente directive et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe VI.

6. LÉGISLATION BELGE AU NIVEAU ENVIRONNEMENTAL

6.1 *Loi du 17 DECEMBRE 2002. - Loi portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux Annexes Ire et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998*

Travaux parlementaires :

Session 2001-2002. Sénat. Documents. Projet de loi déposé le 8 juillet 2002, n° 2-1235/1. Rapport, n° 2-1235/2. Annales parlementaires. Discussion, séance du 18 juillet 2002. Vote, séance du 18 juillet 2002. Chambre. Documents. Projet transmis par le Sénat, n° 50-1971/1. Texte adopté en séance plénière et soumis à la Sanction royale, n° 50-1971/3. Annales parlementaires. Discussion, séance du 10 octobre 2002. Vote, séance du 10 octobre 2002. Voir le Décret de la Communauté flamande du 6 décembre 2002 (Moniteur belge du 7 janvier 2003), le Décret de la Région wallonne du 13 juin 2002 (Moniteur belge du 3 juillet 2002), l'Ordonnance de la Région Bruxelles-Capitale du 7 novembre 2002 (Moniteur belge du 22 novembre 2002).

Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Article 2. La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux Annexes Ire et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998, sortiront leur plein et entier effet.

Les amendements aux annexes de la Convention, qui seront adoptés en application de l'article 14 de la Convention, sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet.

Article 3. Dispositions générales

1. Chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente Convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente Convention.
2. Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.
3. Chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement.

4. Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation.
5. Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte au droit des Parties de continuer d'appliquer ou d'adopter, à la place des mesures prévues par la présente Convention, des mesures assurant un accès plus large à l'information, une participation accrue du public au processus décisionnel et un accès plus large à la justice en matière d'environnement.

Article 6. Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières

1. Chaque Partie : a) applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I;

Annexe I

Liste des activités visées au paragraphe 1er, a), de l'article 6

2. Construction de voies pour le trafic ferroviaire à grande distance ainsi que d'aéroports (2) dotés d'une piste de décollage et d'atterrissage principale d'une longueur d'au moins 2 100 mètres;

6.2 Loi 5 AOUT 2006. - Loi relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement

Travaux parlementaires :

Projet de loi relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement.

	<u>Fiche complète</u>
	ADOPTE CHAMBRE
	TERMINE SENAT
Date de dépôt	24/11/2005
Article Constitution	78 procédure bicamérale optionnelle
Vote Chambre	19/01/2006
Date de la loi	13/02/2006
Date moniteur	10/03/2006
Moniteur n°	080
Documents principaux	00/000-S1520/001-2005/2006-0 00/000-K2108/001-2005/2006-0
Document Sénat	 <u>51S1520001</u> PROJET NON EVOQUE - SENAT Législature : 51 - Session : 2005/2006-0
Date de dépôt	26/01/2006
Type de document	68 PROJET NON EVOQUE
Auteur(s)	Chambre/Kamer (AUTEUR)
Commentaire	ENVIRONNEMENT - EVALUATION - PARTICIPATION DU PUBLIC
Date de fin	26/01/2006
Document Chambre	 <u>51K2108001</u> 301 Kb PROJET DE LOI - CHAMBRE Législature : 51 - Session : 2005/2006-0
Date de dépôt	24/11/2005
Type de document	02 PROJET DE LOI
Date de distribution	27/12/2005
Date d'envoi	24/11/2005
Auteur(s)	Gouvernement/Regering (AUTEUR)
Commentaire	ENVIRONNEMENT - EVALUATION - PARTICIPATION DU PUBLIC
Date de fin	19/01/2006
Statut	16 ADOPTE
Sous-documents	 <u>002</u> [25 Kb] 10/01/2006 AMENDEMENT Date de distribution 11/01/2006

Auteur(s)	<input type="checkbox"/> Yvan, Mayeur PS (AUTEUR) <input type="checkbox"/> Colette, Burgeon PS (AUTEUR) <input type="checkbox"/> Maya, Detière sp.a-spirit (AUTEUR) <input type="checkbox"/> Mark, Verhaegen CD&V (AUTEUR) <input type="checkbox"/> Hilde, Dierickx VLD (AUTEUR) <input type="checkbox"/> Josée, Lejeune MR (AUTEUR)
	<input type="checkbox"/> <u>003</u> [56 Kb] 16/01/2006 RAPPORT Date de distribution 16/01/2006 Auteur(s) <input type="checkbox"/> Hilde, Dierickx VLD (AUTEUR)
	<input type="checkbox"/> <u>004</u> [83 Kb] 16/01/2006 TEXTE ADOPTE Date de distribution 16/01/2006
	<input type="checkbox"/> <u>005</u> [82 Kb] 19/01/2006 TEXTE ADOPTE Date de distribution 20/01/2006
Document(s) joint(s)/lié(s)	(DOCUMENTS LIES - DECISIONS COMMISSION CONCERTATION)
1. COMMISSION CHAMBRE	<input type="checkbox"/> <u>51K0082031</u> (26 Kb) SANTÉ PUBLIQUE, ENVIRONNEMENT ET RENOUVEAU DE LA SOCIÉTÉ (PUBLIC)
Rapporteur	Dierickx, Hilde VLD
Calendrier	10/01/2006 EN DISCUSSION 10/01/2006 EN REUNION 10/01/2006 ADOPTE (<u>Voir remarque dans la fiche complète</u>)
Rapport	<input type="checkbox"/> <u>51K2108003</u> 16/01/2006
2. SEANCE PLENIERE CHAMBRE	SEANCE PLENIERE (PUBLIC)
Rapporteur	
Calendrier	19/01/2006 EN DISCUSSION 19/01/2006 EN REUNION 19/01/2006 ADOPTE
Compétence	24/11/2005 MATIERE VISEE A L'ARTICLE 78 24/11/2005 URGENCE DEMANDEE 19/01/2006 COMMISSION - URGENCE : DECISION - DELAI EVOCATION 5 jours 19/01/2006 COMMISSION - URGENCE : DECISION - DELAI EXAMEN 20 jours 20/01/2006 PROJET LOI DEPOSE/ADOPTE CHAMBRE + TRANSMIS AU SENAT 21/01/2006 EVOCATION : DEBUT DELAI 5 jours 25/01/2006 EVOCATION : EXPIRATION DELAI 26/01/2006 TERMINE
Analyse des interventions	<u>P512108</u>
Descripteur Eurovoc principal	PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
Descripteurs Eurovoc	ACCES A L'INFORMATION POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT POLLUTION TRANSFRONTIERE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT SURVEILLANCE DE L'ENVIRONNEMENT ACCORD INTERNATIONAL DIRECTIVE CE DEVELOPPEMENT DURABLE

CHAPITRE Ier. - Dispositions générales.

Article 1. La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Article 2. La présente loi vise à transposer la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

CHAPITRE II. - Définitions et champ d'application.

Article 3. Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° instance environnementale :

- a. une personne morale ou un organe créé par ou en vertu de la Constitution, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution ;
- b. toute personne physique ou morale qui exerce des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement ;
- c. toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement, sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visé(e) au point a) ou b).

Les organes et institutions avec une compétence judiciaire ne tombent pas sous cette définition à moins qu'ils agissent avec une autre fonction que judiciaire. Les assemblées législatives et les institutions y attachées ne relèvent pas de cette définition, sauf si elles agissent en qualité administrative.

2° disposer : détention par une instance environnementale ou pour le compte d'une instance environnementale;

3° par écrit: par courrier, par fax, par e-mail ou par formulaire sur le web ;

4° information environnementale: toute information, peu importe le support et la forme matérielle, dont dispose une instance environnementale concernant :

- a. l'état des éléments de l'environnement, tels que l'atmosphère, l'air, le sol, les terres, l'eau, le paysage, les sites naturels, y compris les biotopes humides, les zones côtières et maritimes, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments ;
- b. l'état de santé de l'homme et sa sécurité y compris la contamination de la chaîne alimentaire, les conditions de vie des personnes, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'un des éléments de l'environnement visés au point a) ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs tels que visés au point d) ou par les mesures et activités telles que visées au point e) ;
- c. l'état de sites culturels de valeur et de constructions, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par les éléments de l'environnement tels que visés au point a) ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs tels que visés au point d) ou par les mesures et activités telles que visées au point e) ;

- d. des facteurs, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, y compris les déchets radioactifs, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement tels que visés au point a) ou l'état de santé de l'homme et sa sécurité tels que visés au point b) ;
- e. les mesures et activités ayant ou étant susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments tels que visés aux points a), b), c) ou d) ;
- f. les mesures et activités ayant pour objectif de garder en état, protéger, restaurer, développer l'état des éléments de l'environnement tels que visés au point a) ou l'état de santé de l'homme et sa sécurité tels que visés au point b), ou les sites culturels de valeur et de constructions tels que visés au point c), et de leur éviter toute pression, la limiter ou la compenser ;
- g. les analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées aux points e) et f) ;
- h. les rapports sur l'application de la législation environnementale ;

5° demande : la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'une information environnementale.

CHAPITRE IV. - Qualité des informations environnementales.

Article 10. Les instances environnementales visées à l'article 4, § 1er, veillent à ce que les informations environnementales qui sont compilées par celles-ci ou à leur demande et dont elles disposent soient, dans la mesure du possible, ordonnées, précises, comparables et actualisées.

CHAPITRE V. - Publicité active des informations environnementales.

Article 11. Les dispositions du chapitre V sont d'application aux instances environnementales suivantes:

- les Services publics fédéraux ;
- les Services publics fédéraux de Programmation ;
- et les organismes d'intérêt public qui sont soumis à l'autorité, au contrôle ou à la surveillance de l'autorité fédérale.

Article 12. Chaque instance environnementale visée à l'article 11 publie un descriptif de ses compétences et de son organisation interne.

Elle prend les mesures nécessaires pour organiser les informations environnementales dont elle dispose et qui sont en rapport avec ses fonctions, en vue de permettre leur mise à disposition active et systématique auprès du public, notamment en utilisant les moyens de communication électronique.

Article 13. Les informations environnementales qui sont disponibles sous forme électronique et les informations environnementales qui ont été collectées à partir du 14 février 2003 sont diffusées au public par voie électronique.

Art. 14. § 1er. Les instances environnementales visées à l'article 11 veillent à ce qu'au moins les informations environnementales suivantes soient mises à disposition sous forme électronique, dans la mesure où elles concernent leurs compétences :

1° les textes des traités, conventions et accords internationaux concernant l'environnement ou s'y rapportant qui sont d'application à l'autorité fédérale ;

2° les textes de la législation fédérale concernant l'environnement ou s'y rapportant ;

3° les déclarations gouvernementales et les accords de gouvernement du gouvernement fédéral et les documents politiques, dont les notes fédérales de politique générale ;

4° les plans et les programmes fédéraux qui ont trait à l'environnement ;

5° les rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des matières visées aux points 1° à 4° lorsque ces rapports sont élaborés par une instance environnementale visée à l'article 4, § 1^{er} ;

6° les rapports sur l'état de l'environnement qui sont publiés à intervalles réguliers de maximum quatre ans; ces rapports doivent reprendre des informations sur la qualité de et la pression sur l'environnement ;

7° les mesures en matière d'environnement qui sont collectées par les instances environnementales, en leur nom ou qui sont gérées en leur nom ;

8° les autorisations et les permis qui peuvent avoir un impact significatif sur l'environnement, ainsi que les accords environnementaux, pour autant qu'ils relèvent des compétences fédérales ;

9° les études d'impact environnemental, les évaluations de risques et les rapports de sécurité qui concernent les compétences fédérales en matière d'environnement.

§ 2. Les instances environnementales visées à l'article 11 peuvent remplir les exigences fixées au § 1er en créant des liens vers les sites Internet où ces informations environnementales peuvent être trouvées.



7. ANALYSE

7.1 Législation du Conseil d'Etat

Dans son Arrêt n° 238.283 du 22 mai 2017, le Conseil d'Etat (seul Tribunal administratif de Belgique) est très clair en ce qui concerne le fait que les décisions relatives à la gestion du trafic aérien ne sont pas visées par la Loi du 13 février 2006 :

Considérant que l'article 6 de la loi du 13 février 2006 impose de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement impliquant une participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes, lesquels sont définis à l'article 3 de la même loi comme:

« les plans et programmes qui sont:

- a. élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau fédéral ou élaborés par une autorité au niveau fédéral en vue de leur adoption par les Chambres législatives fédérales ou par le Roi ;
- b. et prévus par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

Considérant que cette définition consiste en une transposition fidèle de l'article 2, a, de la directive 2001/42/ CE4 en ce qui concerne l'État fédéral ;

Considérant qu'aucune disposition législative, réglementaire ou administrative n'impose au Gouvernement d'adopter des règles relatives à l'utilisation des pistes et voies aériennes; que jusqu'en 1972, les décisions en la matière étaient prises exclusivement par les autorités responsables de la gestion du trafic aérien, et que le contexte normatif n'a pas changé sur ce point; qu'il s'ensuit que les décisions attaquées ne sont pas visées par la loi du 13 février 2006; que le moyen n'est pas fondé ;

Considérant que l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, dispose comme suit :

« Chaque partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité compétente, compte tenu des objectifs de la présente convention. Chaque partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement ».

Considérant que cette disposition laisse aux État parties à la Convention le choix des mesures à adopter (« dispositions pratiques et/ou autres voulues... »), celui du public à consulter («désigné par l'autorité compétente»), et les modalités de participation («s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer»); qu'en raison de ce pouvoir discrétionnaire laissé aux États, cet article n'est pas d'application immédiate ;

Considérant que la Directive 2003/35/CE vise, selon son article 1er, «à contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant de la convention d'Aarhus» et ne contient pas d'obligation

substantiellement différente de celles qui sont énoncées par cette Convention, ni de définition plus précise de la notion de « plans et Programmes » ;

Considérant qu'il est inévitable que l'exploitation d'un aéroport génère des nuisances sonores à ses abords; que les dispositions visées au moyen imposent de limiter celles-ci autant qu'il est possible, mais qu'elles ne contiennent aucune règle qui dicte avec un tant soit peu de précision la manière d'y parvenir; que l'État dispose en conséquence d'un large pouvoir d'appréciation; que le choix entre la concentration de ces nuisances sur certaines zones ou leur dispersion sur une large étendue, la limitation des heures de fonctionnement de l'aéroport, le respect rigoureux des exigences de la sécurité aérienne, la sauvegarde des intérêts économiques liés de près ou de loin au trafic aérien, sont autant de paramètres qui interviennent dans une appréciation en opportunité de ce qui vaut le mieux pour l'ensemble de la collectivité, autrement dit, dans une appréciation politique ;

7.2 Remise en cause de la définition du concept de Plan et de Programme

DIRECTIVE 2001/42/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

- a. « plans et programmes»: les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :
 - élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
 - exigés par des dispositions

13 FEVRIER 2006. - Loi relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement

Art. 2. La présente loi vise à transposer la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 revoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

Art. 3. Pour l'application de la présente loi, on entend par 1° « plans et programmes » : les plans et programmes qui sont :

- a. élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau fédéral ou élaborés par une autorité au niveau fédéral en vue de leur adoption par les Chambres législatives fédérales ou par le Roi ;

- b. et prévus par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ;

7.3 Rapport sur la mise en œuvre de la Directive 2001/42/CE

RAPPORT COM(2017) 234 DU 15 MAI 2017 DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN en vertu de l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

1. INTRODUCTION

Ce deuxième rapport 1 sur la mise en œuvre de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive relative à l'évaluation stratégique environnementale, ci-après «directive ESE») 2 présente l'expérience acquise dans le cadre de l'application de l'ESE entre 2007 et 2014. Le rapport est basé sur l'article 12, paragraphe 3, de la directive ESE et évalue la mise en œuvre de la directive au cours de cette période 3. Les conclusions du présent rapport alimenteront une évaluation de la directive ESE qui sera menée dans le cadre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) 4.

2. ÉTAT ACTUEL DE LA TRANSPOSITION

I. Dispositions juridiques et administratives dans les États membres

Tous les États membres ont transposé la directive ESE. Le cadre législatif transposant la directive ESE varie d'un État membre à l'autre et dépend de leurs structures et dispositions administratives. Certains États membres ont transposé la directive ESE au moyen d'une législation nationale spécifique, tandis que d'autres ont intégré ses exigences dans les dispositions existantes, notamment celles transposant la directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement («directive EIE») 5. Depuis 2007, plus de la moitié des États membres ont modifié leur législation nationale pour transposer la directive ESE afin d'assurer la conformité de leurs dispositions nationales à la directive et de résoudre les cas d'application incorrecte.

Les caractéristiques administratives spécifiques de chaque État membre ont influencé les dispositions administratives établies pour transposer et mettre en œuvre la directive. Généralement, l'autorité responsable de l'élaboration et de l'adoption des plans et programmes est également chargée de mener à bien la procédure ESE. Dans la plupart des États membres, le ministère de l'environnement ou une agence environnementale est considérée comme étant une des «autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées...» (article 6, paragraphe 3, de la directive ESE). Dans certains États membres, les autorités environnementales ont davantage de responsabilités et sont chargées de diriger la procédure ESE. Certains États membres ont désigné un organisme pour superviser et contrôler la qualité de la documentation et des résultats de la procédure ESE.

Les États membres jouissent d'une grande latitude en termes de prise de décision (article 8) et de modalités relatives à l'information sur la décision une fois la procédure ESE terminée (article 9). Dans certains États membres, les autorités environnementales sont habilitées à édicter un acte administratif (tel qu'une décision). La décision peut être contraignante en ce qui concerne le contenu des plans et programmes ou simplement émise comme un acte non contraignant.

II. Champ d'application de la directive ESE

En général, les États membres ont transposé et mis en œuvre la directive ESE conformément à ses objectifs et exigences et n'ont pas rencontré de problèmes pour déterminer le champ d'application de la directive. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un arrêt complet sur la directive ESE et ainsi facilité son application. La CJUE a confirmé l'interprétation au sens large des termes et des dispositions de la directive 6.

Par exemple :

- *«Plan et programme» soumis à une ESE (article 2)*

La directive ESE ne définit pas les termes «plans et programmes» mais se contente plutôt de les qualifier. Dans la première affaire 7 examinant la portée de la directive ESE, la CJUE a précisé que la seule circonstance que les plans et programmes soient adoptés par voie législative ne les font pas sortir du champ d'application de cette directive 8 . Par ailleurs, les plans et programmes exigés par des dispositions nationales ou réglementaires déterminant les autorités compétentes et la procédure, mais dont l'adoption n'est pas obligatoire, relèvent toujours de la directive ESE s'ils remplissent les critères pertinents définis dans la directive 9 . En cas de doute, la distinction entre les plans et programmes et les autres mesures doit être établie sur la base de l'objectif spécifique énoncé à l'article 1er de la directive ESE, à savoir que les plans et programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale 10.

En ce qui concerne la définition des plans et programmes, près de la moitié des États membres ont transposé, mot pour mot, l'article 3, paragraphe 2, de la directive ESE. La plupart d'entre eux ont ajusté le type ou le nom de la planification sectorielle pour tenir compte des dispositions nationales spécifiques.

- *«Définition du cadre» (article 3, paragraphe 2)*

Les plans et programmes pour lesquels une ESE est requise devraient définir le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive EIE pourra être autorisée à l'avenir. Pratiquement tous les États membres ont transposé l'expression «définir le cadre» mot pour mot, en développant bien souvent l'expression dans un acte législatif ou dans des documents d'orientation. La jurisprudence de la CJUE a confirmé que cette expression doit refléter l'objectif de la directive ESE, à savoir de tenir compte des incidences environnementales d'une décision qui établit des critères pour l'autorisation ultérieure des projets 11. On peut donc dire que les plans et programmes définissent un cadre pour les décisions qui influencent l'autorisation ultérieure des projets, en particulier en ce qui concerne le lieu, la nature, la taille et les conditions d'exploitation ou l'affectation des ressources.

- *Sélection*

L'article 3, paragraphes 4 et 5, de la directive ESE établit le processus permettant de déterminer si les plans et programmes sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et s'ils requièrent dès lors une ESE. Les États membres doivent tenir compte des critères définis à l'annexe II de la directive ESE. La plupart des États membres ont transposé l'annexe II mot pour mot et appliquent une approche de sélection au cas par cas. Toutefois, la marge de manœuvre pour la sélection de certains plans et programmes est limitée par l'objectif global de la directive 12, à savoir celui d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement.

7.4 Cour de Justice de l'Union européenne

Le 27 octobre 2016, la Cour de Justice de l'Union européenne a rendu un arrêt qui risque de faire grand bruit dans le monde juridique.

Elle vient, en effet, de considérer que l'arrêté du gouvernement wallon du 13 février 2014 portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW, relève de la notion de « plans et programmes » au sens de l'article 2, a), de la Directive 2001/42 du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Concrètement, tout arrêté réglementaire définissant les conditions d'exploitation d'installations soumises à permis risque de devoir faire l'objet d'une évaluation des incidences, d'une consultation du public, voire même d'une consultation transfrontière. Il s'agit là d'une contrainte importante et couteuse auxquelles seront confrontées toutes les autorités administratives dans leur activité réglementaire.

Contexte factuel

Cet arrêt du 27 octobre 2016 a statué sur une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat de Belgique saisi d'un recours en annulation introduit à l'encontre de l'arrêté susvisé du 13 février 2014.

Le contexte factuel de cette affaire peut être résumé comme suit. Le 21 février 2013, le gouvernement wallon a adopté un cadre de référence (modifié en juillet 2013) définissant des recommandations pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne. Ce cadre a été complété par un document cartographique portant le nom de carte de référence. Cette carte a fait l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales. L'ensemble de ces documents a ensuite été soumis à une enquête publique. Cependant, ni le cadre de référence, ni la carte de référence n'ont été adoptés définitivement. Entre temps, le gouvernement wallon a adopté l'arrêté susvisé du 13 février 2014, lequel a été attaqué devant le Conseil d'Etat.

À l'appui de leur requête en annulation, les requérants soutenaient, entre autres, que l'arrêté susvisé a été adopté sans avoir fait l'objet d'une procédure d'évaluation des incidences, ni d'une enquête publique. La Région wallonne estimait, quant à elle, que cet arrêté était étranger à la notion de « plans et programmes », au sens de cette directive et ne devait donc pas faire l'objet d'une évaluation des incidences.

Arrêt n° 231.425 du Conseil d'Etat

Dans son arrêt n° 231.425 du 2 juin 2015, le Conseil d'Etat a considéré que la réponse à la question de savoir si les dispositions de l'arrêté du 13 février 2014 sont constitutives de « plans et programmes » ne s'impose pas avec la force de l'évidence.

Une difficulté particulière réside, selon le Conseil d'Etat, dans la circonstance que les dispositions dudit arrêté sont dissociées du cadre de référence et de la carte de référence et que cette circonstance prive lesdites dispositions (à tout le moins en partie) de contenu programmatique pour l'encadrement de la production d'énergie éolienne. Dans cette optique, l'arrêté du 13 février 2014 ne définirait pas un « cadre complet », un ensemble de mesures coordonnées régissant l'exploitation des parcs éoliens en vue de préserver l'environnement.

Le Conseil d'Etat relève cependant qu'il n'en demeure pas moins que la prise en compte, lors de la délivrance des autorisations, des normes dudit arrêté portant notamment sur le bruit et sur les effets des ombres stroboscopiques générés par le fonctionnement des éoliennes, a nécessairement pour conséquence de déterminer le lieu d'implantation des éoliennes par rapport à l'habitat.

Le Conseil d'Etat relève encore que les conditions sectorielles ne constitueraient pas à elles seules un « processus de mise en œuvre progressive et ordonnée de moyens pour atteindre un objectif spécifique lié à la qualité de l'environnement ». Les conditions sectorielles prévues par l'arrêté du 13 février 2014 ne détermineraient pas davantage la destination ou le régime de protection d'une ou plusieurs zones ou d'un site. Tout parc éolien serait visé, quel que soit le site choisi, sous la seule réserve d'une modulation des normes de bruit en fonction du zonage au plan de secteur.

Or, selon le Conseil d'Etat, il semble ressortir des annexes I et II de la directive 2001/42 qu'un plan ou un programme porte nécessairement sur une zone géographiquement limitée. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a décidé de surseoir à statuer et de poser une question préjudicielle à la Cour.

Considérant, en conséquence, que la question de savoir si les conditions sectorielles pouvaient être dispensées d'une évaluation environnementale sans méconnaître la directive 2001/42 implique qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne quant à l'interprétation qu'il convient de donner à la notion de « plans et programmes »; qu'une telle question est nécessaire à la solution du litige,

DECIDE :

Article 1er.

Il y a lieu de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne :

- « Les articles 2.a) et 3, § 2, a) de la directive 2001/42/CE relatifs à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement impliquent-ils que doit être qualifié de « plan ou programme » au sens de ces dispositions un arrêté réglementaire qui porte diverses dispositions relatives à l'installation d'éoliennes, en ce compris des mesures de sécurité, de contrôle, de remise en état et de sûreté, ainsi que des normes de bruit définies au regard des zones « planologiques », dispositions qui encadrent la délivrance d'autorisations administratives ouvrant le droit au maître d'ouvrage d'implanter et d'exploiter des installations soumises de plein droit à l'évaluation des incidences sur l'environnement en vertu du droit interne ? ».

Arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne

Dans son arrêt, la Cour de Justice rappelle tout d'abord que « l'évaluation environnementale est un outil important d'intégration des considérations en matière d'environnement dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes » et que la délimitation de la notion de plans et programmes par rapport à d'autres mesures doit être faite au regard de l'objectif de la directive, à savoir soumettre les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation environnementale. Compte tenu de cette finalité, la Cour considère que les dispositions qui délimitent son champ d'application doivent être interprétées largement.

Quant à la notion de « plans et programmes », la Cour considère que si celle-ci doit certes couvrir un certain territoire, il n'en demeure toutefois pas moins qu'il ne ressort pas de la directive que lesdits plans ou programmes doivent avoir pour objet l'aménagement d'un territoire donné. En effet, il résulte de la directive que celle-ci vise, plus largement, l'aménagement de territoires ou de zones en général. Or l'arrêté du 13 février 2014 concerne le territoire de la Région wallonne et les valeurs limites qu'il

prévoit en matière de bruit présentent un lien étroit avec ledit territoire, dès lors que ces limites sont déterminées en fonction de différents types d'affectation des zones géographiques considérées.

Quant à la circonstance que l'arrêté du 13 février 2014 ne définirait pas un cadre suffisamment complet en ce qui concerne le secteur éolien, la Cour rappelle que l'examen des critères énoncés par la directive, afin de déterminer si un arrêté réglementaire est susceptible de relever de la notion de « plans et programmes », doit notamment être réalisé à la lumière de l'objectif de cette directive. Eu égard à cet objectif, il y a lieu de relever, selon la Cour, que la notion de « plans et programmes » se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Après examen, la Cour souligne que les normes contenues dans l'arrêté du 13 février 2014 présentent une importance et une étendue suffisamment significatives pour la détermination des conditions applicables au secteur concerné et que les choix notamment d'ordre environnemental posés par ces normes sont appelés à déterminer les conditions dans lesquelles les projets concrets d'implantation et d'exploitation de sites éoliens pourront être autorisés à l'avenir.

De ce qui précède, la Cour en conclut qu'un arrêté réglementaire, tel que l'arrêté du 13 février 2014, comportant diverses dispositions relatives à l'installation d'éoliennes, qui doivent être respectées dans le cadre de la délivrance d'autorisations administratives portant sur l'implantation et l'exploitation de telles installations, relève de la notion de « plans et programmes », au sens de cette directive.

Analyse

Dans la pratique, l'arrêté de la Cour de Justice va avoir de multiples effets dans le secteur éolien. Le Conseil d'Etat annulera probablement l'arrêté du 13 février 2014. Les futurs permis d'environnement et uniques ayant pour objet l'exploitation de parcs éoliens ne pourront donc plus se fonder sur l'arrêté du 13 février 2014. Quant aux permis existants se fondant sur cet arrêté, ils sont tous potentiellement illégaux et susceptibles de faire l'objet d'une action en cessation environnementale. Ceux qui sont attaqués devant le Conseil d'Etat pour ce motif ou peuvent encore être attaqués au Conseil d'Etat risquent à leur tour d'être annulés. Les futurs parcs éoliens devront respecter à l'avenir les normes - notamment en matière d'immission de bruit - plus sévères de l'arrêté du gouvernement wallon fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Si la Région wallonne veut adopter un nouvel arrêté sectoriel, elle devra respecter les dispositions de la directive 2001/42, ce qui implique notamment qu'elle devra réaliser une évaluation des incidences, consulter le public, voire même organiser une consultation transfrontière.

Cet arrêt aura également des répercussions dépassant le secteur éolien. A l'avenir, tout arrêté réglementaire, de quelque niveau que ce soit, tant en Belgique que dans un autre Etat membre, qui fixera des normes présentant une importance et une étendue suffisamment significatives pour la détermination des conditions applicables à un secteur déterminé devra respecter les obligations résultant de la directive 2001/42. L'arrêt du 27 octobre 2016 est indéniablement une épine dans le pied des autorités publiques. A l'avenir, la définition de normes sectorielles nécessitera la mise en œuvre d'une procédure contraignante, lente et coûteuse, ce qui risque de créer une paralysie des pouvoirs publics.

7.5 Cessations environnementales

S'agissant du survol du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et de sa périphérie, les compétences sont pour le moins imbriquées :

- Etat Fédéral, l'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National et la gestion du trafic aérien relèvent d'une compétence fédérale (article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 7° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ; article 5, § 1er, de la loi du 27 juin 1937) ;
- Entités Fédérées, les Régions sont compétentes pour lutter contre les nuisances acoustiques provoquées par le trafic aérien (article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, lequel inclut expressément « la lutte contre le bruit » parmi les compétences régionales).

Conformément au droit international et au droit de l'Union européenne, la législation fédérale de 2006 prévoit l'obligation d'évaluer les incidences de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et de faire participer le public à leur élaboration. Dans le cadre d'actions en Cessation Environnementale contre des instructions ministérielles en matière d'organisation des vols de et vers l'Aéroport de Bruxelles-National, la Présidente du Tribunal de Première Instance de Bruxelles estima que les lignes directrices du Secrétaire d'Etat organisant les vols atterrissant ou décollant de Bruxelles-National entraient bien dans le champ d'application de ladite loi. Aussi l'absence de participation préalable du public à la détermination de ces procédures constitue-t-elle, au sens de la loi du 12 janvier 1993 'concernant un droit d'action en matière d'environnement', une « violation manifeste » d'un régime réglementaire de nature préventive destiné à garantir un haut niveau de protection. Ainsi diverses Cessations Environnementales ont été prononcées relativement à diverses phases ou étapes d'instructions ministérielles, sur base du non-respect de la Loi de 2006 soit les 19 juillet 2014, 30 mai 2018 et 1er février 2019. Pourtant le même juge a estimé que les procédures ne devaient pas respecter les dispositions de la Loi de 2006 (6 avril 2016) puis le 30 mai 2018 a prononcé un jugement diamétralement contradictoire.

7.6 Position de l'administration belge du transport aérien (D.G.T.A.)

Dans sa note du 22 janvier 2016 à l'attention de la Chef de la Cellule Stratégique de la Ministre de la Mobilité, la DGTA constate que :

- a. Les notions de Plan et de Programme ne sont pas clairement définies dans la Loi du 13 février 2006. Donc cette Loi ne peut s'appliquer à des mesures qui ne sont pas qualifiées de Plans ou de Programmes au sens du droit matériel ;

Extrait du document « Mise en œuvre de la Directive 2001/42 » :

3.5. *Le type de document que certains États membres considèrent comme un **plan** est un document qui définit la manière dont un projet ou une politique pourrait être exécuté ou mis en œuvre. En feraient notamment partie les plans d'occupation des sols (POS) qui définissent la façon d'aménager le territoire, qui établissent des règles ou des orientations concernant le type d'aménagement qui serait approprié ou autorisé dans des zones particulières ou qui fixent les critères à prendre en compte dans la conception de nouveaux aménagements. Les plans de gestion des déchets, des ressources en eau, etc. compteraient également pour des plans aux fins de la directive s'ils répondent à la définition de l'article 2, point a, et aux critères de l'article 37.*

3.6. Dans certains États membres, le **programme** est généralement envisagé comme un plan couvrant un ensemble de projets dans un domaine donné; une initiative de régénération d'une zone urbaine qui comporte plusieurs projets de construction distincts, par exemple, pourrait être classé dans cette catégorie.

Dans ce sens, un « programme » serait assez détaillé et concret. Un bon exemple de programme est peut-être le programme de transport intégré islandais qui devrait remplacer des ensembles indépendants de projets routiers, aéroportuaires, portuaires et de défense côtière. L'infrastructure de transport est définie et la politique en la matière est établie pour une période de douze ans (avec identification des projets par leur nom, lieu et coût). Ces distinctions sont cependant floues et doivent être considérées cas par cas. D'autres États membres interprètent le terme « programme » comme étant « la façon dont est envisagée la mise en oeuvre d'une politique », c'est-à-dire au sens dans lequel le terme « plan » était utilisé dans le paragraphe précédent. En Suède, par exemple, en matière d'aménagement du territoire, le programme est considéré comme ce qui précède un plan et comme une enquête sur la nécessité, l'adéquation et la faisabilité d'un plan.

- b. La Présidente du Tribunal de Première Instance de Bruxelles a estimé que l'instruction ministérielle du 15 mars 2012 constitue un plan ou programme ;
- c. Les avocats de l'Etat belge développent la thèse selon laquelle la Loi de 2006 ne s'applique pas à la création de routes aériennes ;
- d. La DGTA considère qu'il n'est pas possible d'affirmer d'une manière certaine si l'élaboration des procédures de vol et des restrictions d'exploitation entrent ou non dans le champ d'application de la Loi du 13 février 2006 ;
- e. La DGTA évoque le cas de l'adaptation d'une procédure ou route existante, telle la mise en place d'une procédure RNAV sur une route existante. Selon la DGTA, il convient désormais d'apprécier au cas par cas l'ampleur de l'adaptation envisagée pour définir la nécessité ou pas d'appliquer la Loi de 2006.

8. CONCLUSIONS

Il est indéniable que la notion de Plan et de Programme est définie dans la Loi et la réglementation européenne de manière restrictive.

Une instruction ministérielle établissant l'utilisation des pistes, la définition des valeurs de composantes de vent ou la description des procédures de départ ou de décollage n'est littéralement ni un Plan ni un Programme, mais a comme unique but d'assurer la sécurité du trafic aérien en respectant les principes de capacité opérationnelle du site aéroportuaire.

Les instructions ministérielles sur l'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National ne sont **pas** adoptées par les Chambres législatives ou par le Roi, et ne sont **pas** des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.

Aucune disposition législative, réglementaire ou administrative n'impose au Gouvernement Fédéral d'adopter des règles relatives à l'utilisation des pistes et des voies aériennes.

Le contexte normatif d'adoption des décisions en matière de gestion du trafic aérien n'a pas changé depuis 1937 et 1954.

Les lois de réformes institutionnelles du 8 août 1980 confèrent à l'Etat Fédéral, et uniquement à lui, la gestion de l'Aéroport de Bruxelles-National.

La base des instructions ministérielles qui établissent les procédures aéronautiques (choix des pistes, normes de vent, détermination des procédures d'atterrissage et de décollage, description des trajectoires d'atterrissage et de décollage) repose sur le texte législatif suivant :

- » *Loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne. : Art. 5. (§ 1.) Seront de même édictées par arrêté royal, toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne et notamment celles relatives aux aéronefs, à leur personnel de bord, à la navigation et à la circulation aériennes, au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à cette circulation, aux péages, taxes, redevances ou droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation de ces domaines et services publics.*

- » *Arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, Moniteur belge du 26 mars 1954 :*
 - *Article 43 § 2 : Le Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou son délégué fixe, dans chaque cas, les conditions techniques d'utilisation des aérodromes*
 - *Article 44 : En outre, le Ministre ou son délégué, peut modifier les conditions d'utilisation d'un aérodrome pour tenir compte des modifications apportées à son environnement*

Une analyse minutieuse des travaux parlementaires préalables à l'adoption de la Loi du 13 février 2006 démontre qu'à aucun moment les procédures de vol et la gestion de l'espace aérien n'ont été évoqués dans les travaux parlementaires, la même analyse a été effectuée pour l'adoption de la Convention d'Aarhus et à aucun moment les procédures de vol et les utilisations de l'espace aérien n'ont été évoquées.

Les travaux préparatoires de la Loi du 13 février 2006, qui renvoient à des avis de la Section de Législation du Conseil d'Etat, démontrent que sous les concepts de plan et de programme sont visées les décisions « *déterminant une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un but déterminé en rapport avec la qualité de l'environnement ou définissant le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en œuvre d'activités à un endroit déterminé* », tel est le cas de plans et programmes fédéraux concernant la politique énergétique.

Les instructions ministérielles prises par le Ministre chargé de l'aéronautique sont des instructions établies sur base des compétences en matière de transport aérien et pas sur base de compétences environnementales, dans le respect de la répartition des compétences issue de la Loi du 8 août 1980.

De ce fait la finalité de ces instructions n'est pas « environnementale » mais bien « **transport** » dans un but d'organisation rationnelle du trafic d'aéronefs dans l'espace aérien qui lui est et reste exclusivement du ressort de l'Etat Fédéral. Le Fédéral est compétent pour la gestion de l'Aéroport de Bruxelles-National, les Régions sont compétentes pour l'établissement de normes environnementales pour lutter contre les nuisances acoustiques provoquées par le trafic aérien.

Ces instructions ministérielles visent – avant tout et prioritairement– à **assurer la sécurité du trafic aérien** en édictant des règles et procédures pour éviter tous conflits et abordages, et régler l'évolution des aéronefs dans l'espace aérien. A aucun moment l'aspect « environnemental » n'est envisagé quand des instructions ont été prises ou modifiées à Bruxelles-National de façon générale et pour des règles élémentaires de sécurité comme :

- La publication d'approches RNP par guidage satellite pour améliorer les atterrissages vers les pistes 01, 19, 25R et 25L ;
- La création d'un nouveau virage à 1.700 pieds vers la droite depuis la piste 19 afin d'éviter tout conflit avec les atterrissages 25L ;
- La création d'une procédure de décollage DELTA faisant virer les avions à 4 moteurs seulement à partir de 4.000 pieds vers la gauche depuis la piste 25R pour les obliger de survoler la base militaire de Beauvechain obligatoirement à plus de 6.000 pieds ;
- La création d'une procédure de décollage CHARLIE faisant virer les avions à 1,2 et 3 moteurs seulement à partir de 1.700 pieds vers la gauche depuis la piste 25R pour les obliger de ne pas entrer en conflit avec la procédure de go around depuis la piste 25L ;
- Les modifications successives des valeurs de composantes de vent.

Les diverses instructions ministérielles ont donc comme objectif unique la « **sécurité** » du trafic aérien, et l'utilisation des pistes privilégie le maintien d'une « **capacité opérationnelle** » suffisante pour permettre le fonctionnement optimal de l'Aéroport de Bruxelles-National.

Ces instructions ministérielles successives respectent la répartition des compétences entre l'Etat Fédéral et les Régions selon les Lois du 8 août 1980 :

- Etat Fédéral, l'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National et la gestion du trafic aérien relèvent d'une compétence fédérale (article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 7° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ; article 5, § 1er, de la loi du 27 juin 1937) ;
- Entités Fédérées, les Régions sont compétentes pour lutter contre les nuisances acoustiques provoquées par le trafic aérien (article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, lequel inclut expressément « la lutte contre le bruit » parmi les compétences régionales).

Les plans et programmes doivent être « exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ». Ceci signifie qu'ils doivent trouver leur source dans une disposition qui en organise le régime. Des plans ou des programmes qui ne reposent pas sur un cadre normatif préétabli n'entrent donc pas dans le champ d'application de la directive, les instructions ministérielles « avion » outre qu'elles ne sont ni un plan ni un programme sont prises dans le respect des attributions du Ministre qui a l'aéronautique dans ses attributions.

Un plan est un ensemble de dispositions arrêtées en vue de l'exécution d'un projet, comme un plan économique, un plan financier, un plan de stabilisation, de redressement, de relance, d'austérité ou encore un plan d'urbanisme, un plan social ou un plan d'organisation du travail.

Dans un but manifeste de nuire et de semer la confusion, certains comités d'action d'eux-mêmes et afin de donner une image négative au Ministre qui a pris des instructions en matière d'utilisation des pistes ou d'organisations des vols, ont affublé du nom de « Plan » et du « nom de famille du Ministre » toute décision nouvelle bien qu'elle ne soit absolument pas un Plan.

Une autre confusion provient du vocable « plan de vol », qui est comme un plan de route pour l'automobile, la préparation de l'itinéraire qui sera suivi par un aéronef entre son aéroport de départ et son aéroport de destination en fonction de sa charge, des vents dominants, de la disponibilité de l'espace aérien et des pistes aéroportuaires ; et ce plan n'est bien entendu pas un plan ni un programme au sens de la Loi du 13 février 2006.

Les instructions ministérielles des 15 mars 2012 et 21 juin 2012 ne contiennent pas de timing d'exécution ni de suite chronologique ni de calendrier de mise en œuvre ni de phases successives, elles visent simplement à mieux organiser la sécurité et l'évolution des aéronefs sur base du maintien de la capacité opérationnelle maximale des pistes à l'Aéroport de Bruxelles-National afin de garantir la capacité horaire de 74 mouvements par heure dans le respect des dispositions réglementaires :

- a. *Article 24 de l'Arrêté royal du 21 juin 2004 octroyant la licence d'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles- National à la société anonyme B.I.A.C. : « le titulaire de la licence garantit la capacité déclarée des pistes à septante-quatre mouvements coordonnés par heure, capacité pouvant être portée à quatre-vingt mouvements par heure »*
- b. *Article 24 § 1er de l'Arrêté royal du 25 avril 2014 portant approbation du troisième contrat de gestion conclu entre l'Etat belge et BELGOCONTROL : « BELGOCONTROL garantit la capacité déclarée des pistes à l'Aéroport de Bruxelles-National, en tant qu'aéroport entièrement coordonné, de 74 mouvements coordonnés par heure »*

Le Ministre Fédéral qui a l'aéronautique dans ses attributions ne prend des actes administratifs que dans le cadre de ses propres compétences de transport, comme le Fédéral n'a aucune compétence en matière environnementale, il est manifeste et incontestable que les instructions ministérielles prises par le Ministre Fédéral des Transports concernent exclusivement ses compétences ministérielles relatives aux Transports et à la sécurité du trafic aérien.

Les instructions ministérielles relatives à l'Aéroport de Bruxelles-National visent à améliorer l'utilisation rationnelle des pistes et de l'espace aérien autour du site aéroportuaire ; et n'ont aucune finalité environnementale mais exclusivement une finalité de sécurité du trafic.

Les instructions ministérielles relatives à l'organisation du trafic aérien à Bruxelles-National, choix des pistes en usage, délimitation des valeurs de composantes de vent, utilisation de l'espace aérien, définition des procédures d'atterrissage et de décollage ne font pas l'objet d'une décision arrêtée par

le Conseil des Ministres, ne sont pas soumises au Comité de Concertation entre l'Etat Fédéral et les Régions et ne sont pas précédées d'un avis de la section législation du Conseil d'Etat et ne sont pas transmises pour avis ou information aux Régions.

La finalité des instructions ministérielles est bien donc d'organiser la sécurité et la fluidité du trafic aérien et pas d'agir sur l'environnement.

Les Directives européennes n'évoquent la question du transport aérien que - et exclusivement - dans le seul cas de la construction d'aérodromes et de pistes d'atterrissage et de décollage d'une longueur supérieure à 2100 mètres.

Partant du principe élémentaire de Droit Administratif qu'une administration ne peut mentir, cette même administration ne pourrait avoir de double langage et estimer que les procédures aéronautiques sont un Plan ou un Programme pour le seul cas de Bruxelles-National, et estimer qu'elles ne le sont pas pour tous les autres aéroports civils et militaires du pays (Ostende, Liège, Kortrijk, Charleroi, Melsbroeck, Florennes, Chièvres et Beauvechain). Ainsi toutes les procédures aériennes d'atterrissage – notamment – ont été converties et transposées en mode de guidage satellitaire PBN par des approches RNP sur toutes les pistes de Belgique excepté les seules pistes 07L/R de Bruxelles-National.

Ces publications de nouvelles procédures d'approches RNP sur toutes les pistes de Belgique ont été proposées, acceptées et validées par l'administration belge de l'Aéronautique D.G.T.A. sans avoir recours aux procédures de consultation du public et d'études d'incidences ; alors que ces procédures sont des nouvelles procédures qui ne sont **PAS** une retranscription des anciennes procédures en mode de guidage par satellite.

De ce fait la D.G.T.A. ne peut pas exiger le respect de la Loi du 13 février 2006 pour les seules procédures d'atterrissage en mode d'approche RNP pour les pistes 07L et 07R de Bruxelles-National, en n'ayant **PAS** exigé le respect de la même législation pour les procédures d'atterrissage en mode d'approche RNP pour les pistes 25L, 25R, 01 et 19 de Bruxelles-National ainsi que pour toutes les autres pistes des autres aéroports de Belgique et même du Luxembourg (RNP ELLX RWY 06, RWY 24, AIRAC ARDT 004/2020 publié le 13 février 2020 et effectif au 26 mars 2020).

La même administration doit adopter la même attitude neutre et non partisane dans l'examen de tous les dossiers qui lui seraient soumis, et ne peut pas se contredire ou changer de position en fonction des points examinés. Comme la D.G.T.A. a mis en œuvre des procédures aériennes RNP pour tous les aéroports du pays sans le processus de consultation du public et d'études d'incidences, elle se doit de garder de façon correcte et homogène la même ligne directrice pour la publication future des procédures d'atterrissage en mode RNP pour les pistes 07L et 07R à l'Aéroport de Bruxelles-National.

En conclusion, et à l'analyse de tous les documents que nous avons consultés, il est manifeste que les instructions ministérielles relatives à l'organisation des vols à l'Aéroport de Bruxelles-National ne sont NI un Plan NI un Programme, et de ce fait elles ne sont PAS soumises aux processus de consultations et d'études d'incidence prévus par les Directives européennes ou par la Loi du 13 février 2006, étant donné que ces instructions sont basées sur l'organisation du trafic aérien en vue d'en assurer sa sécurité et sa fluidité.

Les procédures aéronautiques sont-elles un Plan ou un Programme ?

La réponse est : NON !





Service de Médiation du Gouvernement Fédéral pour l'Aéroport de Bruxelles-National
c/o skeyes Site de Steenokkerzeel Local S.1.3.08
Chaussée de Tervueren, 303 à Steenokkerzeel

EDITEUR RESPONSABLE

Philippe TOUWAIDE

Directeur du Service de Médiation pour l'Aéroport de Bruxelles-National

Deuxième édition 2024