

NOTE A MADAME OFFERGELD,
Chef de la Cellule Stratégique
de Madame la Ministre

Note rendue en urgence

Direction générale Transport Aérien
Service Aviation Gestion Environnementale & Politique de bruit

-
City Atrium
Rue du Progrès 56
6A18
1210 Bruxelles
Tél. 02 277 31 11 - Fax 02 277

Votre contact
Laurent Ledoux
Président du Comité de Direction
Rue du Progrès 56
1210 Brussels
Tél. + 32 (0)2 277 30 80
e-mail :laurent.ledoux@mobilit.fgov.be

Numéro d'entreprise 0 308 357 852

métro : Rogier
train : Gare du Nord
arrêt de bus et de tram : Gare du Nord
parking vélo gardé : Gare du Nord

Votre courrier du :	Vos références :	Nos références :	Annexe(s) :	Bruxelles le :
15 janvier 2016	Position de la DGTA concernant le champ d'application de la loi du 13 février 2006			20 janvier 2016

Vous lirez ci-dessous l'avis urgent du SPF Mobilité et Transports (DGTA et Service juridique), suite à votre demande du 15 janvier 2016, parvenue au Service Juridique ce 18 janvier 2016.

La première question que vous posez est la suivante : « *Quelle est la position exacte de la DGTA concernant le champ d'application de la loi du 13 février 2016 ?* »

1. Position du problème

La loi du 13 février 2006 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 (ci-après « loi du 13 février 2006 ») vise à transposer la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et la directive 2003/35 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement dans les compétences fédérales.

La loi précitée distingue les plans et programmes soumis à l'évaluation des incidences et impliquant une participation de ceux qui sont simplement relatifs à l'environnement et qui impliquent uniquement la participation du public.

La loi du 13 février 2006 ne contient pas de définition de la notion de plan ou programme.

L'article 3, 1° de ladite loi prévoit uniquement que « pour l'application de la présente loi, on entend par 'plans et programmes' » « les plans et programmes qui sont :

a) élaborés et/ou adaptés 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 ».

Il en résulte qu'il est nécessaire que les plans et programmes soient élaborés et/ou adoptés par une autorité fédérale, et qu'ils soient expressément prévus par le droit matériel, pour que la loi du 13 février 2006 s'applique. Il s'agit de conditions cumulatives. La loi du 13 février 2006 ne peut s'appliquer à des mesures qui ne sont pas qualifiées de plans ou programmes au sens du droit matériel.

La notion de plan n'est pas autrement définie.

Dans un document intitulé « Mise en œuvre de la Directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement », la Commission européenne estime qu'un plan est « un document qui définit la manière dont un projet ou une politique pourrait être exécuté ou mis en œuvre » (p. 7, 3.5) et un programme « un plan couvrant un ensemble de projets dans un domaine donné » (p. 7, 3.6).

Eu égard à l'absence de définition dans la loi du 13 février 2006 du concept de plans et programmes, il n'y a pas d'autre solution que d'émettre des hypothèses et avis pour tenter de déterminer si l'élaboration des routes aériennes est ou non une matière relevant du champ d'application de la loi du 13 février 2006. Telle est d'ailleurs la position que vous demandez de la DGTA qui fait l'objet de votre première question.

2. Rappel préalable - La réponse apportée par le pouvoir judiciaire à la première question

Pour déterminer sa position, et en raison des carences de la loi du 13 février 2006 évoquées ci-dessus, la DGTA se doit de prendre en considération la réponse du pouvoir judiciaire qui, saisi indirectement de cette question, s'est prononcé par ordonnance du président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 31 juillet 2014.

Le Président du tribunal a décidé de l'existence d'une violation manifeste de la loi du 13 février 2006, et plus particulièrement de ses articles 4, 7 et 14, en raison de l'absence de consultation du public.

Il a, pour ce faire, considéré que « les instructions du 15 mars 2012 » « répondent aux conditions visées à l'article 3, 1^o de la loi du 13 février 2006 ». Il a estimé, ce faisant, que l'instruction du 15 mars 2012 constitue un plan ou programme au sens de cette disposition.

Il en a conclu que « la participation du public telle qu'organisée par les articles 7 et 14 de cette loi aurait dû être concrétisée avant que les instructions du 15 mars 2012 ne soient prises, et a fortiori avant qu'elles ne soient mises en œuvre, à tout le moins pour ce qui concerne les routes aériennes faisant l'objet du litige » et que « cette participation du public aurait dû être réalisée sous la forme de la consultation du public organisée par l'article 14 de la loi ».

Le président du tribunal de 1^{ère} instance de Bruxelles par ordonnance du 31 juillet 2014 « s'est limité » à constater la violation de la loi du 13 février 2006 en raison de l'absence de consultation du public. Il n'a pas conclu à la violation de ladite loi en raison de l'absence d'évaluation des incidences.

Aux fins d'être complet, si besoin en était, il est rappelé que l'Etat belge a interjeté appel de cette ordonnance précisément parce qu'il souhaitait obtenir de la cour d'appel une réformation de cette ordonnance. Selon l'Etat belge, le premier juge a, à tort, considéré que l'instruction du 15 mars 2012 constitue un plan ou programme au sens de la loi du 13 février 2006. Par arrêt du 2 décembre 2015, la 18^{ème} chambre de la cour d'appel de Bruxelles a déclaré l'appel de l'Etat belge irrecevable. Le SPF (la DGTA) a cru comprendre qu'à l'heure où j'écris ces lignes, l'Etat belge envisagerait d'intenter un pourvoi en cassation contre cet arrêt de la cour d'appel, sans qu'une position définitive ait été adoptée.

3. Position du SPF Mobilité et Transports (la DGTA)

Pour déterminer une position quant au champ d'application de la loi du 13 février 2006, il y a lieu de prendre en considération les données objectives suivantes :

- **Les travaux préparatoires de la loi du 13 février 2006, qui renvoient à des avis précédents de la Section de Législation du Conseil d'Etat, nous apprennent que sous ces 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 »¹. Tel est, par exemple, le cas de plans et programmes fédéraux concernant la politique énergétique ;

- Dans le guide d'application de la convention d'Aarhus, les termes de plan et programme visent des stratégies d'occupation des sols et de développement régional ou des plans sectoriels (S. STEC et S. CASEY-LEFKOXITZ, Convention d'Aarhus : guide d'application, p. 146 et 149) ;
- Selon le sens usuel des mots, auquel il convient de se référer à défaut de définition légale, un plan est un « ensemble des dispositions arrêtées en vue de l'exécution d'un projet ». Ainsi en est-il d'un « plan économique, financier » ou encore de « plans de stabilisation, de redressement, de relance, d'austérité », d'un « plan local d'urbanisme », d'un « plan comptable », d'un « plan de travail, dans une entreprise : organisation du travail » ou d'un « plan social (d'accompagnement) ».
- Dans les dispositions législatives et réglementaires constituant le fondement des instructions adoptées par le Ministre de la mobilité ou le Secrétaire d'Etat à la Mobilité (art. 5, §1er, de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation aérienne ; art. 43, §2, A.R. du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne ; art. 2, §2, A.R. du 15 septembre 1994 fixant les règles de l'air), les instructions, adressées à Belgocontrol, ne sont pas qualifiées de plan ou programme ; on cherchera en vain dans cette réglementation toute référence à la notion de plan et toute référence à une quelconque procédure de consultation du public qui en résulterait.

La cour de justice des communautés européennes ne dit pas autre chose dans son arrêt du 4 juillet 2000 CJUE, c-387/97, 4 juillet 2000, §76) :

« Or, contrairement à ce que prétend le gouvernement hellénique, **ne sauraient être considérées comme des plans ou des programmes** que les États membres sont tenus d'arrêter, en vertu des articles 6 de la directive 75/442 et 12 de la directive 78/319, **une réglementation ou des mesures concrètes qui ne constituent qu'une série d'interventions normatives ponctuelles, non susceptibles de constituer un système organisé et articulé** visant à l'élimination des déchets et des déchets toxiques et dangereux (voir, par analogie, arrêt du 25 novembre 1998, Commission/Espagne, C-214/96, Rec. p. I-7661, point 30). »

Les développements qui précèdent sont une tentative de synthèse d'une problématique complexe qui mériterait des développements plus amples, en particulier en ce qui concerne la jurisprudence de la cour de justice des communautés européennes.

¹ Doc.parl., Ch., sess. 2005-2006, n° 2108/001, p. 8 et 13.

Sur base de l'argumentaire repris ci-dessus, le SPF Mobilité et Transports (la DGTA) en arrive à la réponse à la première question, à savoir que dans l'état actuel de la législation, l'élaboration des procédures de vol et des restrictions d'exploitation n'entre pas dans le champ d'application de la loi du 13 février 2006. En conséquence de cette position, les 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} questions que vous me posez deviennent sans objet. Le SPF Mobilité et Transports (la DGTA) ajoutera à cette prise de position les précisions suivantes, qui tout à la fois délimitent la portée de la position adoptée, et dépassent le cadre de la question posée.

La SPF Mobilité et Transports (la DGTA) souligne que certes cette position de la DGTA, est dans la lignée de celle suivie par les conseils mandatés par l'Etat belge dans le cadre des procédures judiciaires : la loi du 13 février 2006 n'inclut pas dans son champ d'application, pour reprendre les termes de votre question, les procédures de vol et/ou les restrictions d'exploitation. Toutefois cette position n'implique nullement que les procédures de vol et et/ou restrictions d'exploitation sont exemptées de toute participation du public, et/ou de toute évaluation d'incidence. Bien que cette autre position dépasse évidemment le cadre de la question posée qui ne concerne que la loi du 13 février 2006, le SPF Mobilité et Transports (la DGTA) tenait néanmoins à d'ores et déjà apporter cet éclairage complémentaire.

En effet, dans le cadre d'une solution structurelle pour le futur, (la vliegwet) il va de soi que d'une manière ou d'une autre la création et/ou la modification d'une route aérienne nécessitera une consultation du public et/ou une étude d'impact. Cette solution structurelle future devra déterminer de manière explicite si la loi du 13 février 2006 lui est applicable (auquel cas, la volonté du Parlement étant souveraine, la position ici exprimée deviendra caduque), ou si au contraire la future législation opérera pour une procédure qu'elle instaure elle-même, hors du cadre de la loi du 13 février 2006.

Bien à vous,

Laurent Ledoux
Président du SPF Mobilité & Transports