



Avis d’Inter-Environnement Bruxelles relatif aux projets de rapports établis par la Région de Bruxelles-Capitale, d’une part, et par l’Etat fédéral, d’autre part, à propos de l’exécution de la Convention d’Aarhus

24 novembre 2020

Madame, monsieur,

Vous trouverez ci-après les observations d’Inter-Environnement Bruxelles (« IEB ») sur les projets de rapports établis, d’une part, par la Région de Bruxelles-Capitale et, d’autre part, pour ce qui concerne plus spécialement l’accès à la justice, par l’Etat fédéral, dans le cadre de la consultation publique relative à l’exécution de la Convention d’Aarhus, organisée du 20 octobre au 24 novembre 2020.

Cet avis est établi selon le plan suivant :

A. Observations relatives au projet de rapport établi par la Région de Bruxelles-Capitale.....	4
III. Mesures législatives, réglementaires et autres pour la mise en application des dispositions générales des paragraphe 2, 3, 4, 7 et 8 de l’article 3.....	4
Généralités.....	4
c) Paragraphe 4 : mesures prises pour accorder la reconnaissance et l’appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l’environnement..	4
VII. Mesures législatives, réglementaires et autres pour la mise en application des dispositions de l’article 4 relatives à l’accès à l’information sur l’environnement	4
a) Paragraphe 1 : mesures prises pour faire en sorte que quiconque puisse accéder à l’information sans avoir à faire valoir un intérêt particulier.....	4
a) Paragraphe 1 : mesures prises pour faire en sorte que les informations soient communiquées sous la forme demandée	5
c) Paragraphes 3 et 4 : mesures prises pour permettre de refuser une demande	5
d) Paragraphe 7 : mesures prises pour que le rejet d’une demande soit notifié dans les délais prévus et conformément aux autres dispositions.....	5

XI. Mesures législatives, réglementaires et autres pour la mise en application des dispositions de l'article 5 relatives au rassemblement et à la diffusion d'informations sur l'environnement.....	6
XV. Mesures législatives, réglementaires et autres pour la mise en application des dispositions de l'article 6 concernant la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières.....	6
a) Paragraphe 1 : les mesures prises pour faire en sorte que:.....	6
i) Les dispositions de l'article 6 soient appliquées lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I de la Convention;.....	6
ii) Les dispositions de l'article 6 soient appliquées lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement;.....	6
c) Paragraphe 3 : les mesures prises pour que la procédure de participation du public respecte les délais prévus au paragraphe 3.....	7
d) Paragraphe 4 : les mesures prises pour que la participation du public commence au début de la procédure	7
e) Paragraphe 5 : les mesures prises pour encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande	8
f) Paragraphe 6 : les mesures prises pour que:	9
i) Les autorités publiques compétentes permettent au public concerné de consulter toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans l'article 6 qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public;.....	9
ii) En particulier, les autorités compétentes permettent au public concerné de consulter les informations énumérées dans ce paragraphe.....	9
h) Paragraphe 8 : les mesures prises pour que, au moment de prendre une décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.....	9
i) Paragraphe 9 : mesures prises pour que le public soit promptement informé d'une décision suivant les procédures appropriées	9
XIX. Dispositions pratiques et/ou autres prises pour que le public participe à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement, en application de l'article 7	10
Dispositions pratiques et/ou autres prises pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement, en application de l'article 7.	10
XXIV. Mesures prises pour promouvoir la participation du public à l'élaboration des dispositions réglementaires et des règles qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement conformément à l'article 8.....	11
Mesures prises pour promouvoir une participation effective du public durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement, conformément à l'article 8.	11

B. Observations relatives au projet de rapport de l'autorité fédérale	11
XXVIII. Mesures législatives, réglementaires et autres pour la mise en application des dispositions de l'article 9 relatives à l'accès à la justice.....	11
Généralités.....	11
b) Paragraphes 2 : les mesures prises pour que, dans le cadre de la législation nationale, les membres du public concerné qui satisfont aux critères énoncés au paragraphe 2 puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6.	12
XXIX. Obstacles rencontrés dans l'application de l'article 9.....	13

A. Observations relatives au projet de rapport établi par la Région de Bruxelles-Capitale

III. Mesures législatives, réglementaires et autres pour la mise en application des dispositions générales des paragraphes 2, 3, 4, 7 et 8 de l'article 3

Généralités

En pratique, on observe qu'un certain état de bien être ou à tout le moins une certaine sécurité d'existence sont nécessaires pour permettre au citoyen d'élargir son champ de vision et de s'intéresser à ce qui ne concerne pas directement son quotidien. Dans ce contexte, la participation au sens large, en ce compris l'information et l'exercice de recours, est avant tout le fait d'un public au profil socio-économique élevé. Sans même évoquer les conséquences de la crise sanitaire actuelle, la fracture numérique liée au développement exponentiel de nouvelles technologies accentue encore cet état de fait.

Sans doute y a-t-il lieu de repenser les modalités de la participation en cherchant à la rendre accessible à ceux qui ne maîtrisent pas parfaitement l'écrit et/ou les langues officielles de la Belgique et qui ne disposent pas du bagage socio-culturel adéquat.

c) Paragraphe 4 : mesures prises pour accorder la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement

IEB exerce l'essentiel de ses missions par le biais d'un financement public. Une partie substantielle de ce financement vient directement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les subsides accordés à IEB par la Région en matière de mobilité, d'une part, et d'urbanisme et d'aménagement du territoire, d'autre part, le sont sur une base annuelle. Cela signifie qu'ils doivent être renégociés chaque année, avec pour conséquence l'absence de vision à long terme des missions et du personnel qui pourront être conservés. Or une implication effective des associations de protection de l'environnement dans le processus de participation, spécialement la contribution utile aux travaux des commissions consultatives, suppose un soutien politique et financier suffisamment stable.

Dans cette mesure, il serait plus judicieux de se voir octroyer les subsides sur une base quinquennale, comme c'est le cas pour le subside régional perçu en matière d'environnement.

VII. Mesures législatives, réglementaires et autres pour la mise en application des dispositions de l'article 4 relatives à l'accès à l'information sur l'environnement

a) Paragraphe 1 : mesures prises pour faire en sorte que quiconque puisse accéder à l'information sans avoir à faire valoir un intérêt particulier

Pour avoir accès aux documents en matière environnementale, certaines communes demandent de compléter et de leur renvoyer un « formulaire de demande d'accès à l'information ». Ces formulaires comportent une rubrique intitulée « Motifs de la demande ». Cette rubrique est trompeuse, car elle donne erronément l'impression qu'un intérêt est requis pour obtenir l'accès à l'information demandée, avec pour conséquence que le public non-averti pourrait décider ne pas aller plus loin dans sa démarche de demande d'accès. Par conséquent, toute rubrique de ce type devrait être supprimée.

a) Paragraphe 1 : mesures prises pour faire en sorte que les informations soient communiquées sous la forme demandée

L'article 17, § 1^{er}, des décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises du 16 mai 2019 énonce que : « Chacun, selon les conditions prévues par le présent décret et ordonnance conjoints, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif et de toute information environnementale émanant d'une autorité administrative, obtenir des explications à son sujet et *en recevoir communication sous forme de copie* » (nous soulignons).

Certaines communes refusent de délivrer d'emblée une copie des documents demandés, spécialement lorsque la copie est demandée en version électronique. Les communes concernées proposent généralement de venir consulter les documents sur place. Dans ce cas, elles acceptent parfois d'en délivrer une copie, mais ce n'est jamais certain. Or la consultation de documents sur place à ses limites lorsqu'il s'agit de dossiers volumineux et techniques, comme c'est le plus souvent le cas en matière environnementale.

De manière générale, on constate que les fonctionnaires, essentiellement communaux, ne sont pas toujours bien informés de la réglementation internationale relative à l'accès à l'information environnementale et de sa transposition en droit interne. Ils ont encore trop souvent tendance à penser que l'accès à l'information est cantonné à la période d'enquête publique.

c) Paragraphes 3 et 4 : mesures prises pour permettre de refuser une demande

1.

Dans la pratique, il n'est pas rare que les documents demandés auprès des autorités bruxelloises soient refusés sans fondement légal apparent. C'est le plus souvent le cas lorsque la demande d'accès à l'information porte sur un document – finalisé – qui fait partie d'un dossier de demande de permis en cours d'instruction. Un recours peut certes être introduit devant la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), mais il a le cas échéant pour conséquence de différer de plusieurs semaines l'accès à l'information.

2.

Nous regrettons que, dans le cadre de son projet de rapport sur l'application de la convention d'Aarhus, la Région de Bruxelles-Capitale ne communique pas sur les recours introduits devant la CADA. Il serait intéressant de connaître le nombre de recours introduits, l'objet de ces recours et les décisions prises par la CADA. Par ailleurs, la jurisprudence de la CADA n'est pas accessible sur internet. Sa mise à disposition aiderait pourtant le citoyen à évaluer le caractère fondé ou non du refus d'accès à l'information qui lui aurait été notifié et, donc, les chances de succès d'un recours contre cette décision de refus.

d) Paragraphe 7 : mesures prises pour que le rejet d'une demande soit notifié dans les délais prévus et conformément aux autres dispositions

L'absence de réponse à une demande d'accès à l'information dans le délai prescrit par les décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises est fréquente.

XI. Mesures législatives, réglementaires et autres pour la mise en application des dispositions de l'article 5 relatives au rassemblement et à la diffusion d'informations sur l'environnement

Nous constatons ces dernières années une nette amélioration en ce qui concerne la mise à disposition des plans et règlements en matière d'aménagement du territoire, en ce compris les plans particuliers d'affectation du sol, sur le site internet des autorités concernées, sans doute à la faveur des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises (v. article 11).

Ceci dit et bien que cela dépasse les exigences de la Convention d'Aarhus, le respect des décret et ordonnance conjoints varie très fortement d'une commune bruxelloise à l'autre. C'est ainsi que :

- toutes les communes ne publient pas les plans et règlements qu'elles ont adoptés sur leur site internet ;
- contrairement à ce que prescrit l'article 11, les plans et règlements publiés ne le sont pas nécessairement sous la rubrique « transparence » du site internet des communes concernées ;
- nous ne trouvons que très rarement trace des permis d'urbanisme, de lotir et d'environnement qui ont fait l'objet d'une étude ou d'un rapport d'incidences sur l'environnement (articles 12 et 14 de l'ordonnance de 2019).

XV. Mesures législatives, réglementaires et autres pour la mise en application des dispositions de l'article 6 concernant la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières

a) Paragraphe 1 : les mesures prises pour faire en sorte que:

i) Les dispositions de l'article 6 soient appliquées lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I de la Convention;

ii) Les dispositions de l'article 6 soient appliquées lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement;

Pour information – car cela concerne davantage la conformité du droit interne à la Constitution belge –, un recours en annulation a été introduit devant la Cour constitutionnelle en octobre 2018, à l'encontre de certaines dispositions de l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes. Ce recours est toujours pendant.

Un des moyens d'annulation est pris de la violation de l'article 23, alinéa 2, 4° de la Constitution et des principes généraux de précaution et de proportionnalité au regard de l'article 6 de la Convention d'Aarhus et des articles 3 à 5 de la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Les parkings, qui étaient auparavant soumis à étude d'incidences sur l'environnement à partir de 200 emplacements, le sont désormais à partir de 400 emplacements. En d'autres termes, le seuil à partir duquel un projet doit être soumis à étude d'incidences a été doublé, ce qui implique une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement et une méconnaissance de l'obligation de « standstill » instauré par l'article 23 de la Constitution pour l'ensemble des procédures relatives à des projets situés entre l'ancien seuil (200 emplacements) et le nouveau seuil (400 emplacements).

Plus précisément, la Région de Bruxelles-Capitale a opté pour une liste fermée des projets soumis à évaluation des incidences sur l'environnement : tous les projets repris aux annexes A et B du CoBAT

et toutes les installations de classe I.B et I.A sont irréfragablement présumés être « susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » et sont, pour cette raison, soumis à une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement. Cependant, cette procédure d'évaluation des incidences est duale, en se déclinant soit sous la forme d'une « étude d'incidences », soit sous la forme d'un « rapport d'incidences ». Or le rapport d'incidences offre des garanties procédurales nettement moindres que l'étude d'incidences en termes de garanties de consultation, d'élaboration et d'impartialité.

c) Paragraphe 3 : les mesures prises pour que la procédure de participation du public respecte les délais prévus au paragraphe 3

Depuis la réforme du COBAT et de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement intervenue en 2017¹ et en conformité avec le droit international et européen, l'enquête publique relative aux projets visés à l'article 6 de la Convention d'Aarhus est de trente jours, que les projets soient soumis à étude d'incidences sur l'environnement ou à rapport d'incidences sur l'environnement. C'est une bonne chose.

d) Paragraphe 4 : les mesures prises pour que la participation du public commence au début de la procédure

1.

En pratique, lorsqu'il s'agit d'un projet d'envergure, l'autorité administrative compétente pour connaître de la demande de permis et le demandeur de permis sont bien souvent parvenus à un accord avant le début de l'enquête publique. Dans ce contexte, il est rare que le projet fasse l'objet de modifications substantielles à la suite de la tenue de l'enquête publique, encore moins qu'il fasse l'objet d'un refus. Tout au plus le citoyen qui a déposé une réclamation dans le cadre de l'enquête publique obtient-il une motivation renforcée du permis sur les points qu'il a soulevés.

2.

La « réunion de projet », instaurée par l'article 188/12 nouveau du COBAT, accentue encore le phénomène. Il s'agit d'une réunion organisée :

- préalablement au dépôt de la demande de permis et, donc, à la procédure de participation du public ;
- en présence du demandeur de permis, de l'autorité compétente pour délivrer le permis et, éventuellement, d'instances administratives concernées par le projet, mais à l'exclusion du public.

La circulaire ministérielle du 16 juillet 2020 concernant l'organisation d'une réunion de projet et autres moments de consultation entre le porteur de projet/le demandeur et l'autorité régionale dispose que l'autorité délivrante « s'efforcera dans chaque traitement de demande de permis de rester cohérent avec les recommandations formulées dans le(s) procès-verbal/ux des réunions et *essayera de s'écarter le moins possible de ces recommandations*, y compris celles concernant les dérogations par rapport au cadre réglementaire, comme demandé dans la demande de permis d'urbanisme. *Toute décision s'écartant de manière substantielle des recommandations doit être spécifiquement réfléchie* » (point 8) (nous soulignons). On peut se demander si ces termes sont bien conformes aux exigences de la Convention d'Aarhus, qui, d'une manière générale, impose une participation du public le plus en

¹ Ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes.

amont possible de la procédure de délivrance des permis, lorsque toutes les options sont encore ouvertes.

3.

L'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes a supprimé, pour ce qui concerne les projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement, l'étape d'élaboration d'un cahier des charges spécifique au projet par le comité d'accompagnement après enquête publique et avis de la commission de concertation. Le cahier des charges de l'étude d'incidences sur l'environnement est désormais fondé sur un modèle-type de cahier des charges et est arrêté par le comité d'accompagnement sans mesure particulière de publicité préalable.

L'enquête publique sur le cahier des charges et l'avis de la commission de concertation qui lui faisait suite constituaient une étape essentielle de la procédure d'évaluation des incidences, dès lors qu'elle permettait au public concerné de donner son avis, à un moment adapté de la procédure, sur :

- les éléments qui doivent être particulièrement étudiés dans l'étude d'incidences compte tenu des spécificités du projet et de la localisation, que ce soit au regard de la situation existante avant le projet que sur la situation future ;
- l'aire géographique de l'évaluation des incidences du projet compte tenu de ses spécificités et de sa localisation ;
- les impacts cumulatifs à prendre en considération avec les projets existants ou envisagés ;
- les alternatives ou variantes d'implantation et de réalisation.

Le recours en annulation devant la Cour constitutionnelle évoqué ci-dessus (v. point a) dénonce cette suppression, en violation, notamment, de l'exigence de « standstill » contenue à l'article 23 de la Constitution.

e) Paragraphe 5 : les mesures prises pour encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande

1.

Le projet de rapport de la Région de Bruxelles-Capitale fait uniquement mention des articles 175/1 à 175/21 du COBAT. Ces dispositions concernent la procédure d'instruction des demandes de permis d'urbanisme soumises à étude d'incidences sur l'environnement, d'une part, et à rapport d'incidences sur l'environnement, d'autre part, ou, ce qui revient au même, les projets visés par l'article 6 de la Convention d'Aarhus.

A la lecture de ces dispositions, nous n'identifions pas bien quels sont les mécanismes spécifiques mis en place pour encourager le demandeur de permis à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande, comme l'exige la Convention d'Aarhus.

2.

Nous sommes d'avis que les projets d'envergure devraient systématiquement faire l'objet d'une présentation orale lors d'une réunion d'information avant le dépôt de la demande de permis.

En Région wallonne, le porteur d'un projet soumis à évaluation des incidences sur l'environnement a l'obligation d'organiser une réunion d'information préalable, qui a pour objet :

- de permettre au demandeur de présenter son projet ;
- de permettre au public de s'informer et d'émettre ses observations et suggestions concernant le projet ;
- de mettre en évidence des points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences;
- de présenter des alternatives techniques pouvant raisonnablement être envisagées par le demandeur et afin qu'il en soit tenu compte lors de la réalisation de l'étude d'incidences (article 29/5 du code de l'environnement).

f) Paragraphe 6 : les mesures prises pour que:

i) Les autorités publiques compétentes permettent au public concerné de consulter toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans l'article 6 qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public;

ii) En particulier, les autorités compétentes permettent au public concerné de consulter les informations énumérées dans ce paragraphe

Depuis peu, en Région de Bruxelles-Capitale, les dossiers de demande de permis sont disponibles sur une plateforme en ligne pendant la durée de l'enquête publique. C'est une très bonne chose, qui facilite grandement l'accès aux documents. Toutefois, des manquements sont régulièrement observés : certains documents ne sont pas accessibles dès le début de l'enquête publique, d'autres sont tout simplement absents. L'outil pourrait être amélioré.

Les informations visées à l'article 6, § 6, de la Convention d'Aarhus portent notamment sur les effets du projet sur l'environnement. En pratique, l'incomplétude des documents d'évaluation des incidences sur l'environnement accompagnant les demandes de permis d'urbanisme et d'environnement est souvent constatée et dénoncée lors des enquêtes publiques. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'est en cause un rapport d'incidences, dans la mesure où ces rapports, au contraire de l'étude d'incidences sur l'environnement :

- ne doivent pas être rédigés par un « expert agréé » ;
- ne font pas l'objet d'un cahier des charges, fût-ce un cahier des charges type ;
- ne font pas l'objet d'un accompagnement par une instance administrative spécifique.

h) Paragraphe 8 : les mesures prises pour que, au moment de prendre une décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération

Le citoyen qui dépose une réclamation dans le cadre de l'enquête publique arrive trop tard et parvient au mieux à obtenir une motivation renforcée du permis délivré. Nous nous permettons à ce sujet de vous renvoyer à ce qui a été dit ci-dessus (v. point d). Le citoyen, qui a eu à cœur de participer au processus, s'en trouve découragé, frustré, démuné.

i) Paragraphe 9 : mesures prises pour que le public soit promptement informé d'une décision suivant les procédures appropriées

Le public qui a participé à l'enquête publique organisée dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis ne se voit pas notifier la décision de l'autorité. S'il veut être informé de cette décision, il doit, soit être attentif aux avis d'affichage apposés aux alentours du terrain destiné à accueillir le

projet, soit téléphoner régulièrement à l'autorité. Il serait bien plus respectueux de notifier la décision aux citoyens qui ont participé à l'enquête publique.

XIX. Dispositions pratiques et/ou autres prises pour que le public participe à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement, en application de l'article 7

Dispositions pratiques et/ou autres prises pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement, en application de l'article 7.

1.

L'élaboration des plans et programmes qui relèvent de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement est soumise de plein droit à la consultation du public.

Mobiliser le public pour qu'il participe aux consultations publiques portant sur un plan ou un programme n'est pas aisé. Face à des documents abstraits, volumineux, techniques et dont l'application dépasse l'échelle de leur quartier, les citoyens, même « informés », se sentent non outillés, voire non légitimes. Le public défavorisé est quant à lui complètement absent de ce type de procédure.

Une manière d'encourager la participation du public serait d'allonger le délai des consultations publiques relatives à des plans ou programmes en matière d'urbanisme et d'environnement. Cette durée ne devrait jamais être inférieure à nonante jours en ce qui concerne les plans et programmes élaborés à l'échelle régionale et à soixante jours en ce qui concerne les plans et programmes élaborés à l'échelle communale.

2.

Il arrive que les autorités publiques adoptent un instrument en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire sans organiser de consultation publique préalable, considérant à tort que l'instrument en question ne constitue pas « un plan, un programme ou une politique » au sens de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Pour un exemple très récent, v. l'avis rendu dans le cadre de la présente consultation publique par le comité du quartier Fond'Roy, dont il ressort que les ordonnances de police adoptées par la ville de Bruxelles les 3 et 10 septembre 2020 modifiant le régime de circulation dans le Bois de la Cambre constituent un plan ou un programme au sens de l'article 7 de la Convention d'Aarhus et devaient donc faire l'objet d'une consultation publique.

XXIV. Mesures prises pour promouvoir la participation du public à l'élaboration des dispositions réglementaires et des règles qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement conformément à l'article 8

Mesures prises pour promouvoir une participation effective du public durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement, conformément à l'article 8.

Le projet de rapport de la Région de Bruxelles-Capitale dispose comme suit : « Consultation du public via les organismes représentatifs au Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale ». Ceci dit, le Conseil de l'environnement n'est pas seulement composé d'acteurs soucieux du cadre de vie des Bruxellois(es). Dans cette mesure, ses avis sont le plus souvent le fruit d'un rapport de force qui, en fonction des intérêts en présence, peut avoir pour effet de placer la cause environnementale derrière d'autres types de préoccupations.

On peut par ailleurs se demander si cette mesure garantit à suffisance la « participation effective du public » au sens de la disposition commentée de la Convention d'Aarhus.

B. Observations relatives au projet de rapport de l'autorité fédérale

XXVIII. Mesures législatives, réglementaires et autres pour la mise en application des dispositions de l'article 9 relatives à l'accès à la justice

Généralités

Le coût de l'accès à la justice est élevé. Un recours en annulation et/ou en suspension devant le Conseil d'Etat coûte entre 5.000 et 8.000 euros, majoritairement affectés aux frais et honoraires d'avocats. Il s'agit d'une véritable entrave à l'accès à la justice pour bon nombre d'associations et de citoyens (v. à ce sujet l'avis rendu dans le cadre de la présente consultation publique par monsieur Pierre Goblet et madame Karin Stevens), particulièrement en ce qui concerne les locataires, nombreux à Bruxelles et qui disposent le plus souvent de moyens limités.

Certes, le requérant n'a pas l'obligation de se faire représenter par un avocat. Ceci dit :

- se passer des services d'un avocat qui maîtrise le contentieux administratif est pour le moins hasardeux. En effet, le droit administratif, en ce compris le droit de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, est un droit complexe. La procédure devant le Conseil d'Etat, compte tenu notamment des délais de rigueur et de la manière dont il convient d'articuler les moyens d'annulation, l'est tout autant ;
- le requérant devra de toute façon s'acquitter des droits de greffe, à savoir 220 euros par requérant pour un recours en annulation. Par ailleurs, s'il succombe, il devra en sus payer l'indemnité de procédure, dont le montant de base est de 700 euros et le montant maximum de 1.400 euros.

La situation n'est guère différente devant les juridictions de l'ordre judiciaire, en cas d'action en cessation environnementale sur la base de la loi du 12 janvier 1993 par exemple.

b) Paragraphes 2 : les mesures prises pour que, dans le cadre de la législation nationale, les membres du public concerné qui satisfont aux critères énoncés au paragraphe 2 puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6.

Le projet de rapport de l'autorité fédérale est pour le moins succinct en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

En application de cette disposition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui répondent aux « conditions pouvant être requises en droit interne » visées au paragraphe 5 de l'article 2 sont irréfragablement présumées avoir un intérêt suffisant dans le cadre de recours contre les actes ou omissions relatifs aux projets visés à l'article 6, § 1^{er} (projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement et projets pouvant avoir un effet important sur l'environnement).

Le législateur a tenté, à deux reprises au moins, de modifier l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour y introduire cette présomption irréfragable d'intérêt à agir en faveur des associations de défense de l'environnement². Aucun de ces deux projets n'a abouti.

Certes, l'article 9, § 2, de la Convention d'Aarhus a effet direct dans l'ordre juridique belge³.

Ceci dit, le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention a déjà condamné la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'intérêt à agir des organisations de protection de l'environnement, considérant qu'elle ne reflétait pas l'objectif de large accès à la justice⁴.

Fort heureusement, la jurisprudence du Conseil d'Etat a évolué dans le bon sens dans la période récente. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a, en substance, abandonné la double exigence d'un objet social suffisamment limité pour conclure que l'intérêt collectif que l'association poursuit est distinct de l'intérêt général, d'une part, et d'une proportionnalité géographique entre la sphère d'action de l'association et la portée géographique de l'acte attaqué, d'une part, et reconnaît désormais sans réserve – si ce n'est qui relève de la liberté statutaire – l'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement contre des décisions relevant de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention d'Aarhus.

IEB salue cette jurisprudence. Ceci dit, la couler dans un texte de loi permettrait aux associations de protection de l'environnement de prévoir l'application de la règle et, donc, d'accroître la sécurité juridique dans cette matière.

² Projet de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, *Doc.*, Ch. repr., 2009-2010, n° 1939 ; projet de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vue d'accorder aux associations qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, *Doc.*, Ch. repr., 2013-2014, n° 1264.

³ Projet de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, *Doc.*, Ch. repr., 2009-2010, Doc. 52, n° 1939/002, Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, p. 23.

⁴ ACCC, Conclusions et recommandations au sujet de la communication ACCC/C/2005/11 relative au respect par la Belgique des obligations découlant de la Convention d'Aarhus pour ce qui est du droit des associations de défense de l'environnement à l'accès à la justice, 16 juin 2006.

XXIX. Obstacles rencontrés dans l'application de l'article 9

Le projet de rapport de l'autorité fédérale dispose comme suit : « le recours auprès du Conseil d'Etat ne donne pas toujours au demandeur les résultats escomptés. En effet, le Conseil d'Etat a seulement le pouvoir d'annuler, et ne pas statuer sur le fond de l'affaire, de sorte qu'une annulation a uniquement pour effet que la procédure de recours administrative doit être recommencée, ce qui représente une grosse perte de temps ».

Les termes « le Conseil d'Etat a seulement le pouvoir d'annuler, et ne pas statuer sur le fond de l'affaire » doivent être nuancés. Dans le contentieux qui nous occupe, à tout le moins en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne, le Conseil d'Etat est bien compétent pour statuer sur le fond de l'affaire⁵. Il peut connaître de toute la légalité des actes administratifs, tant interne qu'externe. Par contre, du fait de la séparation des pouvoirs, il ne lui appartient pas de se prononcer en opportunité sur l'acte attaqué devant lui.

Ce qui est exact, en revanche, c'est que la décision du Conseil d'Etat ne se substitue pas à celle de l'autorité administrative. A la suite d'un arrêt d'annulation, l'autorité administrative concernée se trouve à nouveau saisie de la demande d'autorisation et il lui appartient de prendre une nouvelle décision, en tenant le cas échéant compte de l'arrêt du Conseil d'Etat. En pratique, cela aboutit le plus souvent à la délivrance d'une nouvelle autorisation, mieux motivée sur les points mis en évidence par le Conseil d'Etat ou, dans le meilleur des cas, portant sur un projet légèrement modifié (v. notamment l'affaire relative au centre sportif Aspria : à la suite de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat du 29 mai 2018, n° 241.661, l'hébergement initialement prévu est converti en espaces de pratique de sports, sans que le gabarit de l'immeuble projeté soit diminué).

Par ailleurs, la procédure en annulation devant le Conseil d'Etat est longue, de l'ordre de plusieurs années. Par conséquent, l'arrêt du Conseil d'Etat intervient le plus souvent à un moment où, à défaut d'un arrêt de suspension dont l'obtention n'est pas aisée, le projet en cause est déjà construit. Et ce qui est construit est rarement – pour ne pas dire jamais – démoli, ce même lorsque les motifs d'annulation empêchent l'autorité compétente de délivrer une autorisation de régularisation.

Il est en outre extrêmement fréquent que l'autorité administrative concernée retire la décision attaquée devant le Conseil d'Etat avant la fin de la procédure d'annulation et délivre une nouvelle autorisation (pratique dite du « carrousel administratif »). Pour ne prendre que deux exemples, citons le retrait-réfection à deux reprises du permis attaqué relatif au centre commercial Docks Bruxsel ou encore le retrait-réfection du permis relatif à la tour Leaselex dans le quartier européen. Certes, la nouvelle autorisation peut faire l'objet d'un nouveau recours devant le Conseil d'Etat. Mais il ne faut pas perdre de vue que, comme indiqué ci-dessus, le coût d'une procédure devant le Conseil d'Etat est très élevé pour le citoyen lambda.

Il résulte de tout ceci que le citoyen est bien souvent découragé d'agir en justice. Le droit au recours s'en trouve *de facto* affecté.

⁵ A la différence du paragraphe 1, de l'article 14 sur les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973, relatif aux recours en annulation et en suspension, le paragraphe 2 de l'article 14, qui concerne les recours en cassation, énonce que le Conseil d'Etat « ne connaît pas du fond des affaires ».

En vous remerciant d'avance de la bonne attention que vous porterez au présent avis, nous vous prions d'agréer, madame, monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Inter-Environnement Bruxelles