

LA NORME ENVIRONNEMENTALE EN DROIT BELGE : ENTRE FRAGMENTATION ET ÉCLATEMENT

**Manuela von Kuegelgen
Avocat au Barreau de Bruxelles
Simont Braun**

I – L'élaboration de la norme environnementale

1°) Dans votre système juridique national, de quel(s) niveau(x) normatif(s) relève la norme environnementale (règlement, loi, constitution, autres) ?

1. Cette première question impose un bref tour d'horizon du système institutionnel belge. Ses singularités sortent largement du champ de la présente contribution, mais n'en déterminent pas moins son contenu à de nombreux égards.

D'un point de vue méthodologique, il nous a paru intéressant de systématiser l'ensemble du système au sein de la réponse à cette première question. Il en découlera une série de réponses aux questions suivantes.

2. **Au niveau constitutionnel**, l'article 23 de la Constitution belge (ci-après la « Constitution ») garantit à tous le droit de jouir d'un environnement sain et impose aux autorités publiques de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de cet environnement. La Constitution reconnaît également le caractère fondamental du droit à la vie (art. 2), du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 22) et du droit à la propriété (art. 16), qui peuvent être invoqués dans le cadre de la protection de l'environnement. Cette reconnaissance constitutionnelle du droit à l'environnement s'inscrit dans le mouvement international de consécration des droits de l'homme de troisième génération, qui englobent les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les droits à la paix, au développement et à l'environnement (voir notamment la Déclaration de Stockholm de 1972, la Déclaration de Rio de 1992 ou la Charte de l'environnement de 2004). Elle témoigne également de l'influence du droit de l'Union européenne, qui consacre le principe de la protection de l'environnement comme une des valeurs fondamentales de l'Union (voir notamment l'article 3 du traité sur l'Union européenne, l'article 11 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (le

« TFUE ») ou l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne)¹.

Il faut également tenir compte de l'article 7 bis de la Constitution en vertu duquel l'exercice des compétences de l'État fédéral, des communautés et des régions se doit de poursuivre des objectifs de développement durable, entre autres du point de vue environnemental.

Nous reviendrons sur ces principes à l'occasion de la question I 2°.

3. En matière législative, le droit belge est pourvu d'un arsenal de règles complexes et parfois peu lisibles.

L'article 1^{er} de la Constitution dispose que « *La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions* », au nombre de trois chacune (articles 2 et 3 de la Constitution : Région bilingue de Bruxelles-Capitale, Région flamande et Région wallonne ; Communauté flamande, Communauté française et Communauté germanophone). Seules les trois premières retiendront notre attention pour la suite de cet exposé, les communautés ne jouant qu'un rôle marginal dans le domaine environnemental.

Aux termes de l'article 134 de la Constitution, des lois spéciales adoptées en exécution de l'article 39 du texte fondateur déterminent les compétences régionales.

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980² (la « loi spéciale »), modifiée à de nombreuses reprises, attribue aux entités régionales, dans les limites de leur territoire, l'essentiel des compétences liées à l'environnement, en ce compris l'urbanisme et l'aménagement du territoire ainsi que l'énergie. Il en va de même de la politique de l'eau, de la rénovation rurale, de la conservation de la nature ou encore certains aspects de la politique de l'agriculture (article 6 §1^{er} I, II, III, V et VII de la loi spéciale). La politique économique, des transports, et le bien-être animal relèvent également des régions (article 6 §1^{er} VI, X et XI de la loi spéciale).

La loi spéciale réserve toutefois certaines parties de ces matières à l'État fédéral. Tel est le cas notamment de l'énergie nucléaire, des normes de produits, de protection contre les radiations ionisantes et une partie des matières relatives à l'agriculture (article 6 §1^{er} II deuxième alinéa, V, deuxième alinéa et VII f) et deuxième alinéa)³.

¹ Voir notamment J. SAMBON, *Le droit à la protection d'un environnement sain*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 15-113 ; F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, pp. 359-372 ; J.-F. NEVEN, "Le droit à la protection d'un environnement sain : un droit fondamental ?", in C. BEHRENDT et al., *Droits fondamentaux et droit privé*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 55-74

² Moniteur Belge 15 août 1980, p. 9434

³ Voir notamment H. DUMONT et M. PAQUES, *Droit de l'environnement de la Belgique fédérale et des Régions*, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 39-83 ; C. Fallon et al., *La réforme de l'État et l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 9-77 ; J. SOHIER et J. SAMBON, *Droit de l'environnement en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 25-69 ; P. JADOUL et P. NIHOUL,

L'autorité fédérale demeure également compétente dans les matières qui ne sont pas attribuées aux régions (principe de la compétence résiduelle), quoique l'article 35 de la Constitution permette d'inverser ce mécanisme par le vote d'une loi qui n'a, jusqu'à ce jour, jamais été adoptée en sorte que cette disposition n'est pas en vigueur⁴.

Les régions, sans être pour autant reconnues en tant que telles au niveau supranational⁵, bénéficient ainsi d'une très large autonomie en matière environnementale au sens le plus large du terme (voir également sur ce point, la définition proposée dans la réponse à la question I, 21°). Cette autonomie matérielle s'accompagne aussi d'une importante indépendance financière, notamment sur le plan fiscal.

4. Le système de répartition des compétences en droit belge, ainsi très brièvement résumé, ne présente toutefois pas un caractère entièrement étanche.

En effet, d'une part, la Cour constitutionnelle admet que des matières relevant de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale fassent l'objet d'une réglementation par une entité fédérée si la compétence exercée se déduit d'une compétence attribuée aux entités fédérées⁶. La Cour constitutionnelle admet également l'existence de compétences accessoires résultant de la protection des intérêts confiés à une des entités composant l'État fédéral⁷.

En outre, la théorie des pouvoirs implicites permet aux régions, aux communautés et à l'autorité fédérale d'empiéter sur une matière qui ne relève pas de leur sphère à la triple condition que cet empiètement soit marginal de même qu'étroitement relié à l'exercice d'une matière attribuée ou réservée à l'entité concernée et que la question se prête à un traitement différencié. Cette théorie d'origine essentiellement prétorienne se fonde sur l'article 10 de la loi spéciale tel qu'interprété largement par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle⁸. L'exercice de tels pouvoirs doit toutefois

Droit de l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 19-63 ; G. DEKETELAERE, et al., *Handboek milieurecht*, Brugge, Die Keure, 2012, pp. 21-75.

⁴ Sur les raisons de ce blocage, voir J. VELAERS, L'article 35 de la Constitution : un projet inachevé ? in R. ANDERSEN ET P. NIHOUL, (dir.), *La Constitution belge à l'aube du XXI^e siècle*, Larcier, Bruxelles, 2012 ; p. 101-118, C. BEHRENDT, « L'article 35 de la Constitution : une réforme inachevée ou un projet à réinventer ? », in C. BEHRENDT ET M. VERDUSSEN, (dir.), *La révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, 2019, p. 201-216.

⁵ L'article 167 de la Constitution réserve à l'autorité fédérale et aux entités fédérées la compétence de conclure les traités internationaux relevant exclusivement de leur compétence. Les instances supranationales ne reconnaissent toutefois que l'État comme sujet de droit. En effet, selon le principe de l'unité de la personnalité internationale de l'État, seul l'État fédéral peut représenter la Belgique sur la scène internationale et assumer les obligations et les droits découlant des traités internationaux (O. DE SCHUTTER, *Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2010 pp. 75-80)

⁶ L'arrêt « fondateur » de cette théorie a été rendu le 10 mars 1988 dans une matière communautaire (CA 49/1988 (la Cour constitutionnelle était à l'époque dénommée Cour d'arbitrage))

⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, ULB, Anthémis, 2020, p. 937

⁸ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., pp. 950 à 955

respecter les principes de loyauté fédérale (article 143 §1^{er} de la Constitution) ⁹ et de proportionnalité¹⁰. Ceci signifie notamment qu'une autorité ne peut, à l'occasion de l'exercice de ses compétences, compromettre la possibilité pour une autre autorité de mener une politique efficace dans les matières qui relèvent de ses attributions¹¹.

5. Par ailleurs, des mécanismes de concertation et de coopération entre régions et entre régions et l'autorité fédérale régissent l'exercice de certaines compétences (voir entre autres, les articles suivants de la loi spéciale : 6 §3 (grands axes de la politique énergétique nationale), §3bis (planning, fonctionnalité et compatibilité des réseaux d'autoroutes et des voies hydrauliques) ou encore §5 (façon dont la politique en matière d'importation, d'exportation et de transit de déchets peut être coordonnée)).

D'autres règles visent de plus, si ce n'est à harmoniser, du moins à favoriser une coopération entre les différentes entités. Tel est le cas des accords de coopération, obligatoires dans certains cas (voir entre autres les articles 4bis (représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales et sur la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus dans ces organisations), 92 3 b) (application aux niveaux fédéral et régional de la réglementation européenne sur les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (établissements Seveso), 92 bis §§2 (hydrologie) et de la loi spéciale).

6. La Belgique connaît également dans un système de décentralisation verticale. Les provinces (au nombre de 10) et les communes (au nombre de 581, dont 19 en Région de Bruxelles-Capitale), ces dernières en tant que collectivités territoriales de base en Belgique, jouissent, sur leur territoire, d'une grande autonomie et sont compétentes pour régler tout ce qui est d'intérêt exclusivement provincial ou communal¹². Ce principe d'autonomie est consacré par la Constitution même (articles 41 alinéa 1^{er} et 162 alinéa 2 de la Constitution).

En vertu du principe d'autonomie, les autorités locales doivent toutefois, conformément au principe général du droit de la hiérarchie des normes consacré l'article 159 de la Constitution, se conformer aux règles édictées à un échelon supérieur, notamment

⁹ P. NIHOUL, « L'activisme de la Cour constitutionnelle de Belgique », <https://www.const-court.be/public/stet/f/stet-2016-002f.pdf>, p. 2

¹⁰ P. NIHOUL, L'activisme de la Cour constitutionnelle de Belgique, *op. cit.*, loc. cit. Ceci signifie que, même en l'absence d'obligation de conclure un accord de coopération les différentes entités composant la Belgique sont obligées de se concerter et de collaborer entre elles lorsque leurs compétences sont intrinsèquement liées.

¹¹ Voy. e.a. C.A., 30 septembre 1999, n° 102/99, B.9 ; C.A., 24 mai 1988, n° 54, 6.B.12.c.

¹² La définition même de la notion de l'intérêt communal est cependant controversée. Voir sur ce point B. CADRANEL ET Y. MOSSOUX, « L'articulation des compétences régionales et locales dans la Région de Bruxelles-Capitale : l'autonomie locale menacée ou recadrée ? », in *La sixième réforme de l'État : tournant historique ou soubresaut ordinaire*, Anthémis 2013, pp. 466-467 ?

la région dont elles relèvent¹³. Elles sont en outre soumises à des règles de tutelle. Leur champ d'action est ainsi limité et encadré par l'ensemble des règles édictées à un échelon de pouvoir supérieur, même si elles sont chargées de leur mise en œuvre, comme tel est notamment le cas, dans une certaine mesure, en matière de planification territoriale, d'urbanisme ou d'environnement. Autrement dit, l'autonomie locale s'arrête là où commencent l'intervention et la compétence des autorités régionales ou de l'autorité fédérale qui ont le pouvoir d'exclure cette autonomie par toute règle qu'elles édicteraient et dont elles décideraient de se saisir dans leur sphère de compétences. Le principe de l'autonomie locale en droit belge s'avère ainsi plus restreint du sens où l'entend la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985. Un point est cependant acquis. Le législateur ne peut établir une liste limitative des compétences locales. De plus, quelle que soit la norme régissant cette compétence, cette norme ne peut départir les communes (ou les provinces) de l'essence de leurs compétences.

Moyennant des nuances en fonction des régions, les communes sont chargées entre autres, d'assurer par voie de police générale tout ce qui a trait à la sécurité, la salubrité et la propreté. Cette compétence, qui englobe différents aspects environnementaux, est communément dénommée la police générale. La compétence d'établir des règlements appartient au conseil communal. Cette police communale couvre le respect de l'ordre public matériel. Les auteurs, en dépit d'une certaine jurisprudence de la Cour constitutionnelle, estiment que cette police ne relève pas de l'autonomie communale telle que développée ci-avant, de sorte que l'autorité supérieure est en droit de régir les aspects attribués aux communes en vue d'assurer le respect des aspects précités de sécurité de salubrité et de propreté communale¹⁴.

Les communes disposent par ailleurs du droit de s'associer au sein d'entités juridiques nommées intercommunales qui peuvent notamment déployer des missions de service public en termes notamment d'aménagement du territoire ou de déchets.

7. Relevons enfin qu'à tous les échelons, le pouvoir exécutif est doté de compétences parfois propres, mais essentiellement de mise en œuvre des normes édictées au niveau législatif.

Il s'agit du Roi (en pratique du Gouvernement) au niveau fédéral, des gouvernements pour ce qui est des communautés et des régions, des gouverneurs de province et des bourgmestres en ce qui concerne les communes.

¹³ Charles-Hubert BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Revue juridique de l'environnement* 2013/5 (n° spécial), p. 220.

¹⁴ P. GOFFAUX, Dictionnaire de droit administratif, v° Intérêt communal et Police communale, *Bruxelles, Bruylant* 2016, pp 325 à 333 et 472 à 476 ;

8. Conclusions relatives à la première question

Le système institutionnel belge se caractérise par une complexité qui rend son application à la fois peu transparente et aléatoire au gré des évolutions de la jurisprudence des hautes juridictions (Cour constitutionnelle et Conseil d'État) chargées de vérifier la mise en œuvre des principes contenus dans la Constitution et la loi spéciale. L'arsenal juridique dont la Belgique s'est ainsi dotée au fil du temps aboutit ainsi, en droit de l'environnement comme dans d'autres domaines, à une fragmentation doublée d'un éclatement de la norme. La pratique montre que les correctifs et les remparts dont la Constitution et la loi spéciale sont assortis ne suffisent pas à garantir aux administrés un degré de sécurité juridique suffisant.

2°) Avez-vous constaté, dans votre pays, une tendance à la fondamentalisation de la norme environnementale (édictee à un niveau de plus en plus haut dans la hiérarchie des normes)? Dresser la liste (en en déployant le contenu) des normes environnementales constitutionnellement consacrées.

1. La Belgique connaît depuis 1994 une tendance à la fondamentalisation de la norme environnementale, et ce principalement au travers de l'article 23 déjà cité de la Constitution, lequel porte que : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

(...)

2° le droit à (...) à la protection de la santé (...)

3° le droit à un logement décent ;

4° le droit à la protection d'un environnement sain ;

(...) ».

Même si les droits à la santé et à un logement décent ne se rapportent pas directement au droit de l'environnement, ils s'y rattachent à notre sens par le biais des normes édictées aux fins d'en assurer la protection. L'environnement qui nous entoure et sa protection constituent en effet des facteurs déterminants de la santé, comme le montre l'interdiction de certaines substances nocives. De même, les règles relatives à la

salubrité et à la sécurité des logements édictées au niveau régional entretiennent des liens évidents avec l'environnement. Il en va de même dès lors des mesures pour lutter contre les logements insalubres et les marchands de sommeil qui sont hélas encore légion de nos jours.

Quant à la consécration du droit à un environnement sain, celui-ci confère plus directement une efficacité et une légitimité à sa protection ainsi qu'à à celles des politiques menées à tous les niveaux de pouvoir pour en assurer une certaine pérennité. L'article 23 4° de la Constitution assure de même une plus grande pénétration de l'environnement dans divers autres domaines du droit, parfois inattendus. C'est ainsi que le nouveau livre 3 du Code civil belge¹⁵ consacre le principe prétorien d'action préventive en matière de troubles anormaux du voisinage lorsque des risques graves et manifestes en matière de sécurité, de santé ou de pollution risquent de rompre l'équilibre entre des fonds voisins. L'article 23 4° précité joue également un rôle de renforcement du contrôle juridictionnel des normes environnementales tant des lois fédérales que des décrets (pour la Région wallonne et flamande) et des ordonnances (pour la Région de Bruxelles-Capitale)¹⁶.

Le principe de standstill dérivant de l'article 23 de la Constitution dans son ensemble interdit en effet aux législateurs ou acteurs de la norme d'adopter des règles qui opéreraient un recul significatif en matière de protection de l'environnement par rapport au degré de protection antérieurement applicable (effet dit « cliquet »¹⁷) sans que ce recul ne soit justifié par des motifs raisonnables¹⁸. Auparavant, la Cour exigeait que le recul soit motivé par des raisons d'intérêt général¹⁹. Cette nouvelle jurisprudence, si elle se confirme, vient quelque peu tempérer le principe et les limitations qui en découlent au niveau législatif et réglementaire. Les derniers arrêts de la Cour de cassation belge en demeurent pour leur part à la jurisprudence antérieure de la Cour constitutionnelle en exigeant que le recul significatif soit justifié par des motifs d'intérêt général²⁰.

Il n'en demeure pas moins que la consécration constitutionnelle du droit à un environnement sain ne permet pas de pallier plusieurs difficultés, les unes liées à l'absence de définition uniforme de ce que l'on entend par ce droit, les autres résultant du fait qu'il demeure largement tributaire des textes législatifs qui le mettent en œuvre.

¹⁵Loi du 4 mars 2020 portant le livre 3 " Les biens " du Code civil, Moniteur Belge 17 mars 2020, p. 15753

¹⁶ O. DE SCHUTTER, "Les droits de l'homme et la protection de l'environnement", *Bruxelles, Bruylant*, 2002, pp. 15-63

¹⁷ I. HACHEZ, « Le principe de standstill en matière de droit fondamentaux », in *D'urbanisme et d'environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruylant 2015, pp.929 921.

¹⁸C. const. n° 127/2023 du 21 septembre 2023. Pour un commentaire de cet arrêt, F. TULKENS, « Le droit à la protection à un environnement sain comporte également une obligation de standstill », in *Les grands arrêts de droit inspirants du droit de l'environnement*, sous la coordination de Delphine MISONNE et Sophie DE CLIPPELE, Larcier-Intersentia 2024, pp. 190-193.

¹⁹ Voir par exemple, C. const. 6/2021 du 21 janvier 2021

²⁰ Cass. 19 juin 2023, S.22.0046.N

2. L'article 7 bis précité de la Constitution dispose pour sa part que : « *Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations.* »

Cette disposition a été introduite dans la constitution en 2007. Force est toutefois de constater qu'elle revêt une portée très limitée et ne constitue pas la base d'une véritable obligation d'action dans le chef des autorités. Selon la doctrine, cette disposition ne confère pas un droit subjectif aux administrés. Elle n'engendre dans le chef des autorités compétentes en matière environnementale qu'une obligation de moyen. Il s'agit donc davantage d'une disposition permettant d'en interpréter d'autres, et notamment le principe de standstill consacré par l'article 23 de la Constitution. Son effectivité s'avère donc aléatoire²¹.

3. L'on soulignera enfin qu'indépendamment de la fondamentalisation de la norme au niveau constitutionnel, les régions montrent une tendance de plus en plus marquée à concentrer les pouvoirs qui leur sont conférés. Cette politique se traduit notamment par une centralisation accrue au niveau de la planification et de la délivrance des permis qui se situait auparavant à l'échelon local, plus proche du citoyen²².

3° Existe-t-il un processus de codification de la norme environnementale ? Si oui, a-t-il abouti ? Est-il satisfaisant ?

1. Comme le souligne C. Larssen²³, le processus de codification du droit de la norme environnementale procède de plusieurs idéaux, que l'on peut prendre isolément ou de manière conjuguée : l'idéal de rationalité, l'idéal de démocratisation et l'idéal de création. Cohérence, systématisation et unification ou exhaustivité pour le premier, transparence, simplification et lisibilité, sources de sécurité juridique, pour le second et enfin, consolidation, robustesse, nous ajoutons élimination des redondances, des inexactitudes et des incohérences, pour le troisième²⁴.

²¹ Sur cette question, voir N. VANDERPUTTEN, « Donner du mordant au développement durable ? Constats et propositions concernant l'article 7 bis de la Constitution » in *Les grands arrêts inspirants du droit de l'environnement*, sous la direction de Delphine MISONNE et Marie Sophie DE CLIPPELLE, Larcier Intersentia 2024, pp. 471 à 481.

²² M. VON KUEGELGEN, « L'extension des pouvoirs du fonctionnaire délégué en Région de Bruxelles-Capitale – Rationalisation, précaution ou prise de pouvoir? », *Jurim Pratique*, 2009/2, p. 265-279.

²³ C. LARSEN, « Libres propos sur la codification en droit de l'environnement », *Aménagement 2008* (numéro spécial), pp. 67-70

²⁴ C'est à cet essai périlleux, mais combien productif, que s'essaie depuis plusieurs années le législateur fédéral par la création d'un Code civil si ce n'est révolutionnaire, du moins modernisé, clarifié, socialisé et en réponse directe à l'inévitable érosion que le temps a imprimée à notre Code Napoléon.

Or, comme on l'a vu, la norme environnementale belge est à la fois fragmentée et éclatée si bien qu'une codification générale s'avère impossible. Même au sein de chaque niveau de pouvoir et principalement des régions, cette norme se trouve emmêlée dans un écheveau dont les fils sont, si ce n'est définitivement inextricable, du moins particulièrement difficile à dénouer.

2. Les régions ont esquissé diverses tentatives en ce sens, mais le résultat s'avère à nos yeux largement insuffisants.

a. En **Région de Bruxelles-Capitale**, l'aménagement du territoire en ce compris l'urbanisme fait l'objet d'un Code de l'Aménagement du Territoire (le « CoBAT ») adopté en 2004, modifié depuis à pas moins plus de vingt reprises, ce qui engendre une opacité croissante de la norme en dépit de diverses améliorations apportées au texte lors de la réforme du 30 novembre 2017²⁵. Cette réforme nous semble toutefois un rendez-vous manqué puisqu'il s'agissait d'une occasion unique de rationaliser les procédures relatives aux permis d'urbanisme et de permis environnement lesquelles se trouvent inscrites dans une ordonnance distincte du Code²⁶. Les dispositions de ces deux bien qu'alignées à divers niveaux demeurent encore éparses à certains points de vue. La réforme de 2017 aurait aussi pu permettre d'intégrer un volet réglementaire d'exécution au sein du Code, évitant la disparité persistante des textes. Citons encore pour Bruxelles, le Code bruxellois de l'air du climat et de l'énergie du 2 mai 2013²⁷ et le Code l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale du 25 mars 1999²⁸. Des codes existent donc, mais ne sont pas unifiés en un Code droit de l'environnement qui opérerait la synthèse des matières en les rationalisant et en les faisant correspondre à tous points de vue.

b. En **Région wallonne**, il existe une tentative de codification du droit de l'environnement, cependant incomplète à ce jour. Le Code de l'environnement ne comporte en effet à ce jour que deux livres : le premier des 27 mai 2004 pour sa partie décrétable (donc législative) et 17 mars 2005 pour le volet réglementaire (exécutif) a trait aux dispositions communes et générales²⁹ ; le second, également du 27 mai 2004 pour sa partie décrétable, et du 3 mars 2005 pour le volet réglementaire, constitue le Code de l'eau³⁰. À côté de ce code, l'on trouve aussi un Code du Développement

²⁵ Ordonnance 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, Moniteur belge, 20 avril 2018, p. 35084.

²⁶ Ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement, Moniteur belge 26 juin 1997, p. 17055

²⁷ Moniteur belge du 21 mai 2003, p. 28357

²⁸ Moniteur belge du 24 juin 1999, p. 23850

²⁹ Moniteur belge des 9 juillet 2004, p. 54654 et 4 mai 2005, p.21184

³⁰ Moniteur belge des 23 septembre 2004, p.68724 et 12 avril 2005, p.15068

Territorial (le « CoDT »)³¹ ou encore de l'habitation durable du 29 octobre 1998,³² un Code du bien-être animal du 4 octobre 2018³³ et un Code de l'agriculture du 27 mars 2014³⁴.

c. Enfin, la **Région flamande** a adopté un Code de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009³⁵, mais pas de code de l'environnement en tant que tel³⁶. Le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (connu sous le nom de « décret DAMB ») s'apparente néanmoins à une forme de codification des règles du droit de l'environnement³⁷. En outre, cette Région s'est dotée d'arrêtés d'exécution complets du décret du 5 avril 1995 à savoir le VLAREM II contenant des dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement et VLAREM III relatif aux mesures applicables à ce que l'on appelle les installations GPVB c'est-à-dire les activités susceptibles d'avoir un impact élevé sur l'environnement. Cette partie du VLAREM III prévoit notamment que tous les établissements classés, y compris les installations, appliquent les meilleures techniques disponibles. En outre, la Flandre a entièrement intégré les permis d'urbanisme et d'environnement en les regroupant sous le vocable de « *omgevingsvergunning* ». Cette synthèse résulte d'un décret du 25 avril 2014³⁸ qui regroupe sous une seule coupole tous les projets exigeant un permis, quelle qu'en soit la nature. Le mot « *omgeving* » se traduit traditionnellement en français par « *environnement* ». Cette traduction ne rend cependant pas entièrement compte de ce concept qui recouvre un champ plus vaste et englobant, que l'on pourrait qualifier « d'alentours », l'*omgeving* comprenant donc « ce qui nous entoure », notre cadre environnant, vivant ou non, dans tous les domaines. Cette notion « importée » du droit hollandais³⁹ permet à nos yeux une appréhension plus globale des incidences des projets sur le cadre de vie et l'environnement en tant que tel, même si l'on s'accorde à dire que le décret du 25 avril 2014 constitue un texte essentiellement procédural⁴⁰.

³¹ Moniteur belge des 14 novembre 2016, p. 75071 et 3 avril 2017, p.47208

³² Moniteur belge du 4 décembre 1998, p. 38965

³³ Moniteur belge du 31 décembre 2018, p.106772

³⁴ Moniteur belge du 5 juin 2014, p.42894

³⁵ Moniteur belge du 20 août 2009, p.55005

³⁶ Moniteur belge du 19 août 1997, p.21110

³⁷ Moniteur belge du 3 juin 1995, p. 15971

³⁸ Moniteur belge du 23 octobre 2014, p. 82085

³⁹ B. VANHEUSDEN en al. , *De omgevingsvergunning*, Die Keure 2015, p.

⁴⁰ B. VANHEUSDEN en al. , *De omgevingsvergunning*, op.cit., pp; 125-126

d. Conclusion relative à la troisième question

Il suit des développements consacrés à la question I. 1° qu'une codification unifiée du droit de l'environnement en droit belge est impossible en raison du système institutionnel étudié plus haut.

Au niveau régional, les tentatives de réglementation sont nombreuses, mais l'on ne peut considérer, à notre sens, qu'elles sont satisfaisantes dès lors qu'aucune des trois entités fédérées n'a abouti à une codification générale de l'ensemble de son droit environnemental.

On assiste aussi à un phénomène d'éloignement entre régions qui adoptent des normes de plus en plus éloignées, ce qui complexifie encore davantage la compréhension par le citoyen du système dans lequel il doit insérer ses projets.

À cet égard, l'on ne peut qu'appeler de ses vœux une véritable coopération entre régions pour au moins tenter de tendre à une certaine harmonisation et en tout cas à un système plus rationnel dans lequel les différentes législations pourraient se rejoindre sur certains points.

4°) Quelle place occupe les prescriptions internationales dans la conception et l'édiction de vos normes environnementales nationales ?

1. Les normes internationales et européennes occupent une place fondamentale en droit belge. Outre sa qualité d'État membre de l'Union européenne, la Belgique est partie à des centaines de traités multilatéraux et d'innombrables traités bilatéraux.

2. Leurs effets dépendent de la force juridique de ces normes dans l'ordre interne.

L'on distinguera à ce propos les règles issues du droit européen des autres traités issus des relations de la Belgique avec d'autres états.

Pour ce qui est tout d'abord de l'Europe, il va sans dire, mais il est bon de le rappeler que, par son adhésion à l'Europe, la Belgique lui a délégué une partie de ses compétences, comme l'autorise l'article 34 de la Constitution⁴¹. Le droit belge se trouve dès lors subordonné au droit de l'Union dont la primauté est affirmée depuis l'origine

⁴¹ L'on observera que la Cour constitutionnelle considère néanmoins que l'art le 34 précité « n'autorise en aucun cas qu'il soit porté une atteinte discriminatoire à l'identité nationale inhérente aux structures fondamentales, politique et constitutionnelle ou aux valeurs fondamentales de la protection que la constitution que la Constitution confère aux sujets de droit ». C. const., arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016

par la Cour de justice de l'Union européenne⁴². Elle est également consacrée par la Cour constitutionnelle.⁴³

Les règlements européens s'imposent dès lors en droit belge sans intervention de l'État. Les directives doivent pour leur part faire l'objet d'une transposition, mais ont un effet direct si elles sont suffisamment claires, précises et inconditionnelles⁴⁴.

3. Quant aux traités, le système belge est un système en principe de type moniste. Conformément à la jurisprudence *Le Ski* de la Cour de cassation⁴⁵, les cours et tribunaux contrôlent le respect des normes issues de traités internationaux, pourvus d'un effet direct au sens visé au point 2, ce compte tenu « *de la nature même du droit international conventionnel* »⁴⁶. Toutefois, l'application d'un Traité en Belgique suppose sa ratification par le Roi en vertu de l'article 167 de la Constitution, mais aussi son assentiment par les parlements fédéral et régionaux. Curieusement, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle considère que c'est la loi d'assentiment elle-même qui doit être conforme à la Constitution en sorte qu'elle exerce un contrôle quoique marginal sur cette loi⁴⁷. Elle estime donc également disposer d'un droit de regard sur le traité tout en tenant compte du fait qu'il ne s'agit pas d'un acte de souveraineté nationale, en sorte que le législateur dispose à ce propos d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de l'assentiment⁴⁸.

4. Les normes nationales de protection de l'environnement prennent donc en considération les normes internationales et en particulier les normes européennes qu'elles entendent mettre en œuvre. Ceci vaut tant pour les normes fédérales, que pour celles des entités fédérées.

5. Les développements de droit européen sont dès lors à l'évidence à l'origine de très nombreux développements du droit belge de l'environnement, le législateur se calquant, en général, sur les exigences législatives européennes (sous réserve de manquements détaillés à la question II 14°).

À titre d'exemple, le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire cité ci-avant, qui contient notamment diverses dispositions relatives à la protection de l'environnement,

⁴² N. DE SADELEER, *Manuel de droit institutionnel et de contentieux européen*, Paradigme, Bruylant, 2021, pp. 579 à 582

⁴³ C. const. arrêt n° 159/2022 du 1er décembre 2022

⁴⁴ *Aff. C-409/06, Winner Wetten GmbH ; aff. C-213/89, Factorame*

⁴⁵ Cass. 27 mai 197, Pas. 1971, I, p. 886

⁴⁶ Même arrêt que celui cité à la note précédente

⁴⁷ C. const., arrêt n° 36/2023 du 3 mars 2023 (rendu dans une affaire totalement étrangère à l'environnement mais emblématique, notamment pour la Belgique)

⁴⁸ Même arrêt que celui cité à la note précédente

indique parmi les objectifs auxquels il tend expressément la transposition de diverses directives européennes⁴⁹.

Le même mouvement de transposition existe en droit wallon et en droit flamand⁵⁰.

6. La Belgique a également adhéré à la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (voy. infra question I, 6°) ainsi qu'à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 (CCNUCC). Celle-ci, en vertu de son article 2, vise à « *stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* ». Le protocole de Kyoto à la Convention-cadre précitée des Nations unies est de même à présent en vigueur en Belgique⁵¹. Ces textes, tout comme l'Accord de Paris (COP 21 de fin 2015) de même que le Règlement (UE) 2018/1999 sur « *la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'Action climatique* », ont influencé différentes politiques internes, telles que notamment le plan fédéral énergie-climat (PNEC) qui établit les objectifs de la politique de la Belgique en matière énergétique et climatique pour la période 2021-2030. Ce plan remonte originellement à 2019, mais a été actualisé tout récemment⁵². Le Gouvernement fédéral a approuvé cet avancement le 17 mai 2024⁵³. Il sera soumis à la Commission européenne dès que la Région flamande aura elle-même fourni son actualisation définitive. Le PNEC se compose à la fois de textes communs, entérinés par les régions et l'État fédéral et contraignants pour tous ainsi que de règles spécifiques à chacune des entités précitées qui

⁴⁹ Voir l'art. 1^{er} du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire « (*Le Code*) vise notamment à transposer tout ou partie des directives européennes suivantes (...) ». Il transpose ainsi en son sein pas moins de huit directives : directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement; directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages; directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses; directive 97/11/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; 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 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages; 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, modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014; directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil.

⁵⁰ Notamment au travers des codes et réglementations visées dans la question I, 3°.

⁵¹ Il a été signé par la Belgique le 29 avril 1998 et est entré en vigueur en mai 2002 après son approbation par l'ensemble des parlements (fédéral et régionaux) : <https://climat.be/politique-climatique/internationale/protocole-de-kyoto-2008-2012/entree-en-vigueur>

⁵² <https://www.plannationalenergieclimat.be/be-pnec-projet-actualisation.pdf>

⁵³ <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/politique-energetique/contexte-belge/plan-national-energie-climat>

n'engagent que ces dernières⁵⁴. Cette absence d'unicité se traduit tout au long de la lecture du plan. Leur nombre ne permet pas de les résumer dans le cadre de cet exposé, mais illustre une fois encore l'écart entre les politiques fédérales et celles des trois régions.

7. L'on ne saurait clore la question des normes internationales sans évoquer l'influence de la Convention européenne des droits de l'homme (la « CEDH ») sur le droit de l'environnement et son incidence sur la mise en œuvre des instruments visés au point 5. Plusieurs auteurs reconnus ont consacré des contributions à ce sujet⁵⁵. Il suffit de penser au droit à la vie, à la vie privée et au domicile, dont la jouissance est protégée⁵⁶, pour apercevoir l'immédiateté de ces droits dans l'élaboration de la norme environnementale. La jurisprudence de la CEDH est à cet égard fixée en ce sens que « *la convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques et illusoires, mais concrets et effectifs* »⁵⁷.

Force est de constater que la Belgique ne tient pas suffisamment compte de cette dimension essentielle dans ses normes environnementales. C'est ce qu'illustre « l'affaire Klimaat » qui revêt depuis maintenant dix ans une dimension nationale. Dans cette affaire, la responsabilité de l'État belge et des trois régions a été engagée par une l'ASBL Klimaat à laquelle se sont jointes différentes autres personnes, du chef de la violation par la Belgique à ses obligations en matière climatique, qu'il s'agisse de l'autorité fédérale ou des entités fédérées. L'action se fonde sur la responsabilité à base de faute (articles 1382 et 1383) de l'ancien Code civil et sur la violation des articles 2 et 8 de la CEDH. Il est remarquable que la demande incrimine le comportement de la Belgique non seulement pour le passé, mais aussi pour l'avenir. En effet, les moyens invoqués critiquent le comportement passif des autorités et leurs manquements aux obligations climatiques déduites notamment des textes précités à la fois à ce jour, mais aussi dans le futur. Autrement dit, l'action repose sur une menace grave pour l'environnement. Les demandeurs soulignent entre autres que la Belgique n'a pas fait les efforts nécessaires en vertu de ses obligations internationales, en accord avec le principe de responsabilités communes, mais différenciées consacré notamment par les textes internationaux évoqués ci-avant et dans l'Accord de Paris COP 21 signé par la Belgique le 22 avril 2016 et ratifié le 6 avril 2017⁵⁸. Par un arrêt du 30 novembre 2023, la cour d'appel de Bruxelles a partiellement fait droit aux

⁵⁴ <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/plan-national-energie-et-climat>; <https://climat.be/doc/pnec-2023-projet-actualisation.pdf>

⁵⁵ Voir notamment, M. PAQUES, « L'environnement, un certain droit de l'homme », *APT*, 1/2006, pp. 38-66; voir également F. HAUMONT, « Le droit fondamental à la protection de l'environnement dans la Convention », in *L'environnement, objet d'un droit fondamental*, numéro spécial de la revue *Amén.-Env.*, 2008, pp. 9-55; N., De Sadeleer « Droits fondamentaux et protection de l'environnement dans l'ordre juridique de l'UE et dans la CEDH », *R.E.D.C.*, 2011/1, p. 25-51.

⁵⁶ Cour eur. D.H., arrêt *Giacomelli c. Italie*, 2 novembre 2006.

⁵⁷ Cour eur. D.H., arrêt *Scordino c. Italie*, n° 36813/97, 29 mars 2006

⁵⁸ L'on sait que cet Accord de Paris a été suivi de nombreux autres dont le dernier à Dubaï. La mise en œuvre des objectifs fixés par ces accords demeure cependant incertaine.

demandes⁵⁹. Elle a en effet prononcé des condamnations que l'on peut qualifier d'emblématiques contre les autorités, à l'exception de la Région wallonne. L'arrêt dit ainsi en substance pour droit, premièrement, que l'État fédéral ainsi que les Régions de Bruxelles-Capitale et flamande ont méconnu, du moins partiellement, les articles 2 et 8 de la CEDH en n'adoptant pas de mesures suffisantes et coordonnées pour « *faire leur part* » en vue de prévenir les dangers du changement climatique (voir l'arrêt, spécialement pages 94 à 98, n^{os} 178 à 182). Il juge deuxièmement que : « (...) *le comportement de l'État belge, de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale est fautif dans la mesure où les seuils de leur contribution dans la réduction des émissions de GES, tels que définis et mis en œuvre, étaient nettement insuffisants au regard des acquis de la science climatique de l'époque, pour rencontrer les risques d'un réchauffement climatique dangereux* » (arrêt, p. 112, n^o 237). En conclusion, il condamne principalement l'État et les deux régions précitées (à l'exception, pour rappel, de la Région wallonne) à « (...) *prendre, après concertation avec la Région wallonne, les mesures appropriées pour faire leur part dans la diminution du volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge d'au moins -55 % en 2030 par rapport à 1990* » (arrêt, p. 158). Seule la Région flamande s'est pourvue en cassation contre cet arrêt. L'approbation de l'adaptation finale du plan national énergie-climat approuvé dès mai 2024 (voir supra, point 5) n'est sans doute pas étrangère à cette décision innovante et inédite, ce même en faisant abstraction des injonctions de l'Europe à l'égard de la Belgique sur cette question⁶⁰.

5°) Quels sont les déclencheurs de l'élaboration d'une norme environnementale ? Donner des exemples significatifs (initiative citoyenne, scientifique, politique, catastrophe écologique, etc.)

1. En vertu de l'article 74 de la Constitution, le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le roi en réalité, le gouvernement et le Parlement fédéral. Aux termes de son article 75, le droit d'initiative législatif appartient aux chambres du pouvoir législatif fédéral. Le droit d'initiative du Sénat est cependant limité à certaines matières dans lesquelles nous n'entrons pas ici.

La situation est la même au niveau régional. La loi spéciale prévoit que le pouvoir décretal s'exerce collectivement par le Parlement et le Gouvernement (article 17). Le droit d'initiative appartient au Gouvernement et aux membres du Parlement (article 18). La loi spéciale relative aux institutions bruxelloises 12 janvier 1989 comporte des dispositions similaires⁶¹.

⁵⁹ https://affaireclimat.cdn.prismic.io/affaireclimat/df045502-906f-4797-a46d-622dbfe03ec8_SP52019923113012320+fr.pdf

⁶⁰ Voir infra question II 14°.

⁶¹ Moniteur Belge du 14 janvier 1989, p. 667 (articles 6 à 8).

Cette disposition signifie que l'élaboration de la norme peut être déclenchée par une initiative gouvernementale ou par le Parlement ou certains parlementaires eux-mêmes.

2. Le droit d'initiative citoyenne demeure quant à lui très limité.

L'article 28 de la Constitution consacre le droit pour les administrés d'adresser aux autorités publiques des pétitions. Ce droit est organisé par différents textes régionaux.

En Région wallonne, ce droit est consacré par l'article 41 de la loi spéciale⁶². Pour la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit de l'article 30bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précité. Des dispositions analogues figurent dans le décret du Conseil flamand du 6 juillet 2001 fixant les modalités du droit de présenter des requêtes au Parlement flamand⁶³.

Le sort de ces pétitions est toutefois laissé à l'appréciation des parlements concernés en sorte que leur effectivité n'est certainement pas garantie.

Il en va d'autant plus ainsi que le nombre de signataires requis en vue de pouvoir présenter une pétition est particulièrement élevé et que la chance de pouvoir obtenir le quorum requis est faible.

Les catastrophes naturelles sont heureusement encore peu nombreuses en Belgique en dépit des changements climatiques que connaît la Terre. La catastrophe la plus importante est survenue en Région wallonne en juillet 2021. En effet, la Région a connu à cette époque des inondations exceptionnelles qui ont entraîné des dommages considérables, tant sur le plan humain que matériel.

Cet événement imprévisible et d'une ampleur jamais rencontrée a donné lieu à la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire chargée notamment d'examiner les causes des inondations et d'évaluer les mesures de gestion de celle-ci en vue d'émettre des recommandations. Le rapport de la commission a été rendu le 24 mars 2022⁶⁴. Il comporte diverses recommandations dont certaines sont axées sur l'aménagement du territoire. Un certain nombre de suggestions émises par la commission désignée a été mise en œuvre dans le Code du Développement Territorial.

C'est ainsi notamment que les risques d'inondation doivent être pris en compte dans l'élaboration des outils planologiques et que les schémas locaux doivent contenir une

⁶² Décret spécial modifiant l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, Moniteur belge du 11 septembre 2020, page 66214

⁶³ Moniteur belge 3 août 2001 p. 26672 (articles 2 et article 4).

⁶⁴ https://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2021_2022/RAPPORT/894_1.pdf, pp. 47 et s. du rapport.

analyse renforcée de ces risques⁶⁵. Le Code prévoit en outre à présent la possibilité d'inclure dans le guide régional d'urbanisme des normes portant sur les conditions destinées à accueillir des constructions et des installations dans les zones exposées à un risque d'inondation.⁶⁶

Des outils opérationnels innovants ont également été mis en place, notamment la possibilité de réaliser par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique les acquisitions d'immeubles requises pour la réalisation ou la mise en œuvre de l'objectif de sécurité publique ou de limitation des risques relatifs aux biens immobiliers exposés à un risque naturel ou à des contraintes géotechniques majeures telles que l'inondation⁶⁷.

Un droit de préemption peut être éventuellement mis en œuvre dans des cas similaires. L'article D.14 17 §1^{er} alinéa 2 2° du CDT vise à cet égard les biens « *compris dans un périmètre adopté en exécution d'une autre réglementation en vue d'adapter le territoire à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation au sens de l'article D.53-2 du Code de l'Eau, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers, les affaissements dus à des travaux ou ouvrages de mines, minières de fer ou cavités souterraines ou le risque sismique.* »

En outre, la Région wallonne a entamé l'élaboration d'un schéma stratégique du bassin versant de la Vesdre. Celui-ci a pour objectif essentiel d'opérer une analyse et une réflexion globales sur l'ensemble du bassin versant de la Vesdre et ses affluents de manière à éviter que des situations analogues puissent se reproduire, mais également de faire figurer ce territoire vulnérable au sein des politiques de transitions écologique et socio-économique⁶⁸.

6°) Votre droit prévoit-il des mécanismes permettant d'associer le public à l'élaboration de la norme environnementale (procédures d'information, de concertation, de participation offrant aux acteurs de la société civile la possibilité d'exprimer leurs points de vue)? Si oui, en quoi consistent-ils (consultations ouvertes ou fermées, enquêtes publiques, référendums, etc.)? Et dans la pratique, dans quelle mesure les pouvoirs publics prennent-ils en compte les résultats de cette association du public? Existe-t-il une démocratie administrative dans le domaine environnemental?

⁶⁵ Modification des articles D.II.6, D.II.10 et D.II.11 du CodT.

⁶⁶ Modification des articles D.III.2 et D.III.3 du CodT.

⁶⁷ Modification de l'article D.VI.1 par l'insertion d'un nouveau 11°. Une telle expropriation est également possible pour pallier les risques dus aux éboulements d'une paroi rocheuse, au glissement de terrain, au karst, aux affaissements miniers ou résultant de travaux ou ouvrages de mines, minières de fer ou cavités souterraines ou le risque sismique.

⁶⁸ <https://www.crvesdre.be/actualites/60-vallee-de-la-vesdre-un-schema-strategique-pour-le-futur>

1. À la suite de l'assentiment par la Belgique à la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 précitée, l'État fédéral et les trois régions ont adapté leurs réglementations environnementales en vue de mettre en œuvre les dispositions résultant de cet acte international.

La participation du public à l'élaboration de la norme environnementale présuppose une certaine représentativité, ce qui implique l'expression de points de vue permettant de refléter des intérêts et des compétences conjugués. Ce principe ne peut être effectif que si les procédures de publicité sont qualitatives, mais aussi si le public est effectivement impliqué. Or, la pratique montre que, très souvent, la publicité des procédures ainsi que les résultats de la consultation expriment davantage la somme d'intérêts particuliers plutôt qu'une véritable analyse critique (positive ou négative) de la norme en projet.

La participation du public repose également sur la qualité de l'information, laquelle doit être structurée et neutre. Les modalités de consultation et de participation sont de même essentielles. L'autorité se doit dans ce cadre, non seulement d'annoncer et de diffuser l'information, mais aussi de contribuer à fournir toutes les explications permettant aux administrés de bien cerner et comprendre son objet. Sur ce point, deux constats s'imposent en Belgique : d'une part, l'information reste souvent particulièrement ardue, même si les évaluations environnementales comportent un résumé non technique, et d'autre part, la consultation peut se trouver freinée par des obstacles divers, notamment temporels, de niveau de compréhension, mais aussi de moyens au sein des administrations concernées dont les équipes ne disposent pas toujours des effectifs nécessaires pour accueillir le public. Tout dépend, il est vrai, du domaine et du niveau de pouvoir.

L'on trouvera ci-après les principales dispositions fédérales et régionales relatives à l'accès aux informations et à la participation du public en les regroupant en fonction des deux premiers piliers de la Convention.

2. Le premier pilier "*Accès aux informations environnementales*" a été transposé au **niveau fédéral** par la loi du 5 août 2006⁶⁹ relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Celle-ci prévoit des obligations de publicité active à charge des instances environnementales fédérales au niveau du descriptif de leurs compétences et de leur organisation interne. Elle impose en outre à ces instances de communiquer une information claire et précise sur les normes internes et internationales applicables ainsi que sur les plans adoptés par le pouvoir fédéral, sur les autorisations et les permis susceptibles d'exercer une incidence significative sur l'environnement, de même que sur les accords environnementaux, pour autant qu'ils

⁶⁹ Moniteur belge du 20 août 2009, p. 55005

relèvent des compétences fédérales. Il en va également ainsi en ce qui concerne les déclarations gouvernementales, les rapports sur l'état de l'environnement, les études d'impact environnemental, les évaluations de risques et les rapports de sécurité qui concernent les compétences fédérales ou encore les mesures en matière d'environnement qui sont collectées par les instances environnementales.

La loi prévoit en outre une obligation d'information passive permettant aux citoyens d'avoir accès, sur demande, aux informations relatives à l'environnement, sauf les exceptions prévues par le texte. Elle organise un mécanisme de recours administratif contre les décisions prises par les instances saisies d'une demande de communication d'information. Les décisions de l'autorité de recours en tant qu'actes administratifs individuels sont susceptibles d'une requête en annulation et/ou en suspension devant le Conseil d'État. Il en va de même des décisions des autres instances de recours qui sont visées ci-après au niveau régional.

La loi contient enfin des obligations de rapportage périodique relatives à l'environnement.

En Région de Bruxelles-Capitale, un décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019⁷⁰ de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française relatif à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises comportent, du point de vue de la publicité active, une obligation pour Bruxelles-Environnement (sur cet organisme, voy. Infra, question I, 10° 2) de publier sur son site, avec mise à jour, les conventions et accords internationaux, ainsi que la législation européenne, fédérale, régionale et locale concernant l'environnement ou s'y rapportant.

Les autorités administratives compétentes doivent de même publier les plans et programmes environnementaux, les plans et schémas d'aménagement du territoire, les règlements d'urbanisme, les lignes de conduite en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire, ainsi que le rapport sur les incidences environnementales qui accompagne ces informations.

En outre, ces autorités sont tenues de faire connaître, sous la rubrique transparence de leur site internet, les permis d'urbanisme, les permis de lotir ainsi que les permis d'environnement, et leurs modifications, s'ils ont fait l'objet d'un rapport ou d'une étude d'incidences⁷¹.

⁷⁰ Moniteur belge du 7 juin 2019, p. 55845

⁷¹ Les rapports d'incidences se distinguent des études. Les premiers concernent en effet des projets dont l'impact est plus limité que celui qui doit faire l'objet des secondes. Ces dernières impliquent une procédure longue et lourde. Ces rapports et études sont principalement organisés et réglementés par l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement ainsi que par le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire.

L'organisation de la publicité passive prévue par l'ordonnance et le décret conjoints se présente de façon similaire à celle prévue par la loi fédérale. L'ordonnance et le décret conjoints créent en outre une Commission d'accès aux documents administratifs qui dispose de pouvoirs étendus, notamment d'investigation et de contrainte, à l'égard des autorités tenues de fournir des informations au public.

En Région flamande, le décret du 7 décembre 2018 relatif à la gouvernance⁷² organise des procédures de publicité actives et passives générales dans tous les domaines qui ont trait à la compétence de la région. Ce décret comporte entre autres des dispositions détaillées relatives à la publicité qui doit être donnée aux informations publiques via les sites internet notamment. Il permet également la réutilisation des données ouverte à des fins commerciales ou non et organise un accès aux données de recherche.

Les recherches menées dans le cadre de la présente contribution nous ont permis de constater que tant au niveau fédéral que régional, la mise en œuvre de la publicité active de l'administration reste très imparfaite, soit parce que les textes de référence ne sont pas publiés ou mis à jour, soit parce que les liens de renvoi vers ce texte sont incorrects. Il reste donc du chemin à faire.

3. Le deuxième pilier de la Convention d'Aarhus, "*Participation du public au processus décisionnel*", fait tout d'abord l'objet d'une **loi fédérale** du 13 février 2006⁷³ 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.

Celle-ci soumet à une évaluation environnementale ainsi qu'à une participation du public, les plans qui sont élaborés par l'autorité fédérale au niveau environnemental (et notamment les plans relatifs l'organisation du marché de l'électricité ; le plan ou le programme relatif à l'approvisionnement en gaz naturel, le programme général de gestion à long terme des déchets radioactifs, les plans et les programmes sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental). Elle organise la forme et la procédure qui y ont trait (contenu de l'évaluation, auteur de celle-ci, déroulement de l'évaluation, consultation publique...).

La loi crée un Comité d'avis compétent pour analyser entre autres le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences ainsi que le répertoire de ce rapport qui doivent lui être soumis par son auteur. Le Comité est en outre chargé d'examiner si la mise en œuvre du plan ou du programme est susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement d'un autre État membre de l'Union européenne ou

⁷² Moniteur belge du 19 décembre 2018, p. 100776

⁷³ Moniteur belge du 10 mars 2006 p. 14491

d'un autre État Partie à la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

En Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁷⁴, soumet à évaluation des incidences les plans qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel pourra être autorisée à l'avenir la mise en œuvre des projets, ainsi que les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites Natura 2000, des réserves naturelles ou des réserves forestières. Les plans de gestion patrimoniale au sens du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire⁷⁵ doivent également faire l'objet d'une telle évaluation.

Par ailleurs, l'ordonnance prévoit que, lorsque de tels plans sont de nature à exercer des incidences notables sur l'environnement de la Région flamande, de la Région wallonne ou d'un État membre de l'Union européenne, le Gouvernement bruxellois doit, à leur demande, leur transmettre ces projets de plans et programmes et le rapport sur les incidences environnementales. Le Gouvernement et la région ou l'État membre concerné arrêtent d'un commun accord des modalités permettant d'informer les autorités compétentes et le public concerné et de transmettre leur avis dans un délai raisonnable.

Les plans et programmes adoptés doivent par ailleurs être mis à la disposition du public.

Un suivi des incidences notables résultant de la mise en œuvre du plan ou du programme doit par ailleurs être établi tous les cinq ans, en vue d'identifier, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'engager les actions correctrices jugées appropriées.

Le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire organise par ailleurs une procédure similaire en ce qui concerne les plans d'aménagement du territoire. Tant dans le cas des plans et programmes environnementaux que des plans d'aménagement, le public peut consulter et émettre des observations et réclamations à l'encontre des projets soumis à l'enquête.

⁷⁴ Moniteur belge du 30 mars 2004, p. 17836

⁷⁵ L'article 242/1 de ce Code permet au Gouvernement d'établir d'initiative ou à la demande d'un tiers un plan de gestion patrimoniale relatif à un bien qui fait l'objet d'une protection patrimoniale. Ce plan définit les objectifs de conservation à atteindre, les moyens et travaux pour y parvenir ainsi que les conditions de gestion globale aux fins d'assurer la conservation harmonieuse de ce bien.

Le Code bruxellois de l'air du climat et de l'énergie précité prévoit de même une évaluation des incidences et une enquête relative au plan air-climat-énergie de la Région.

La même dynamique que celle décrite ci-dessus prévaut **en Région wallonne** tant pour les plans de nature environnementale que pour les plans et schémas relatifs à l'aménagement du territoire. Les procédures de consultation du public sont à cet égard organisées par le Livre I du Code l'environnement wallon ainsi que par le Code du Développement Territorial.

Enfin, **en Flandre**, à la fois le décret du 5 avril 2005 précité relatif et le Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 prévoient des mesures d'évaluation des incidences des plans sur l'environnement. Ils organisent, tout comme dans les autres régions, des consultations du public relatives à ces plans.

4. Dans un autre ordre d'idées, le droit belge ne connaît pas la figure du référendum.

Tant la doctrine majoritaire⁷⁶ que la section de législation du Conseil d'État considèrent que celui-ci est inconstitutionnel en raison du caractère représentatif du système constitutionnel belge. Elles s'appuient notamment sur les articles 33⁷⁷, 36⁷⁸ et 42⁷⁹ de la Constitution. En conséquence, les procédures d'adoption des lois, décrets et ordonnances ne peuvent prévoir l'intervention directe des citoyens, rendant tout référendum impossible. Seuls les représentants parlementaires sont dès lors habilités à déterminer les orientations politiques, excluant ainsi toute forme de référendum.

La question fait également l'objet de débats en ce qui concerne la consultation populaire.

Celle-ci tend toutefois à se répandre à l'heure actuelle.

⁷⁶ M. Uyttendaele, Trente leçons de droit constitutionnel, Bruxelles Anthémis 2020, page 196 à 200; J. Vande Lanotte *et al.*, *Belgisch publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2015, p. 208-212.; J. Velaers, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », in B. Hubeau, M. Elst (dir.), *Democratie in ademnood? Over legitimiteit, legitimatie et verfijning van de democratie*, Bruges, Die Keure, 2002, p. 272-275;

⁷⁷ « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. »

⁷⁸ « Le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat »

⁷⁹ « Les membres des deux Chambres représentent la Nation entière »

C'est ainsi notamment que le décret wallon Neutralité Carbone du 16 novembre 2023⁸⁰ prévoit la constitution d'un groupe citoyen dans le cadre de l'élaboration du projet de plan Air Climat Énergie. La participation y est volontaire.

Par ailleurs, en vertu du décret spécial wallon du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire⁸¹, le Parlement wallon peut sur demande d'au moins 60.000 habitants de la Région, décider de consulter ses habitants sur des matières relevant de la compétence de régionale, à l'exclusion de questions particulières telles celles qui auraient pour effet de déroger aux obligations internationales et supranationales de la Belgique ou qui requerraient la majorité des deux tiers au sein du Parlement wallon. De même, les matières qui doivent faire l'objet d'un traité mixte au niveau international ne peuvent faire l'objet d'une telle consultation. La procédure n'est recevable qu'après que la Cour constitutionnelle l'ait avalidée. La consultation se déroule après constitution d'un comité du oui et d'un comité du non. Le Parlement wallon débat en séance plénière des résultats de la consultation et des suites ils entendent y réserver.

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (le 13 décembre 2019), l'Assemblée de la Commission communautaire française (le 20 décembre 2019) et le Parlement wallon (le 28 octobre 2020) ont de même, chacun pour ce qui le concerne, adapté leur règlement en vue de permettre la création de commissions délibératives mixtes, composées de parlementaires et de citoyens tirés au sort. Ces trois régimes présentent des caractéristiques comparables.

Au niveau local, l'article 41, alinéa 5 de la Constitution permet des consultations populaires au niveau communal ou des collectivités supracommunales ainsi qu'au niveau provincial, dans les matières d'intérêt communal, supracommunal ou provincial.

Les textes organiques relatifs aux autorités locales décentralisées prévoient différents dispositifs spécifiques à ce propos⁸².

L'on ne peut donc pas réellement parler en Belgique d'une véritable démocratie administrative, même si les voix se multiplient⁸³ et si l'on sent un mouvement politique en ce sens.

⁸⁰ Moniteur belge du 29 décembre 2023, p. 124921

⁸¹ Moniteur belge du 29 août 2018, p. 74507

⁸² Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004, Moniteur belge du 12 août 2004, p. 59699 ; Décret flamand relatif à la démocratie locale du 22 décembre 2017 Moniteur belge du 15 février 2018, p. 11159 ; Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, Moniteur belge du 3 septembre 1988, p. 12482.

⁸³ D. Misonne, le droit de l'environnement au défi de ses transitions », in *A quoi sert le Droit de l'Environnement, Réalité et spécificités de son apport à la société*, sous la coordination de D. Misonne, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 298

D'ailleurs, indépendamment même de textes législatifs, l'on peut constater une profusion de forum citoyens et de plateformes d'échanges plus ou moins organisés par l'administration et donnant parfois lieu à des aides financières visant à stimuler des projets participatifs.

7°) L'activité de lobbying est-elle encadrée dans le processus d'élaboration de la norme environnementale ? Dans l'affirmative, comment est organisée l'activité de lobbying dans ce processus ? Dans la négative, l'activité de lobbying a-t-elle eu un impact sur le processus d'élaboration de la norme environnementale ? Donnez des exemples.

Les activités de lobbying ne font pas l'objet d'une réglementation particulière en Belgique, si ce n'est celle émanant du règlement de certaines assemblées législatives.

Au niveau fédéral, le règlement de la Chambre des représentants impose l'obligation des lobbies de s'enregistrer auprès d'un registre tenu par elle et de s'engager à respecter son Code de conduite⁸⁴.

Au niveau régional, cette obligation existe également en ce qui concerne le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (art. 104 du Règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles).

Des discussions sont également en cours au Parlement de la Région wallonne pour imposer une obligation similaire.

Il n'en demeure pas moins que, même non reconnu et réglementé, le lobbying occupe une place essentielle et centrale dans l'élaboration des normes et dans leur mise en œuvre par les pouvoirs publics. Cette tendance se révèle entre autres en amont au travers des actions menées par les associations professionnelles ou celles de défense de l'environnement.

À cet égard, des organisations telles que l'Union professionnelle du secteur immobilier ou la Fédération des entreprises ou encore la Confédération de la construction (aujourd'hui dénommée Embuild) communiquent à leurs membres des résumés de leurs contacts avec les autorités et les résultats qu'elles ont pu obtenir.

En aval, la Belgique connaît un activisme judiciaire tendant à infléchir la position des autorités dans l'exécution même des législations qu'elles ont adoptées.

L'on retrouve à ce propos sur le site des hautes juridictions administratives, à savoir le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle des dizaines d'arrêts rendus à l'initiative des associations de protection de l'environnement qui agissent, soit contre des

⁸⁴ Article 163ter du Règlement de la Chambre des représentants ([reglementFR.pdf \(lachambre.be\)](#))

réglementations ou législations, soit contre des décisions individuelles d'exécution de ces législations. Ces actions aboutissent dans certains cas à infléchir la position des autorités qui soit font marche arrière dans l'adoption de réglementation, voire la réforment ou la modifient, soit le cas échéant, adaptent leur approche dans certains projets touchants à l'urbanisme ou à l'environnement. Il faut aussi souligner que dans la mesure où les actions ou certaines d'entre elles aboutissent à une annulation de la législation ou de l'acte administratif concerné, l'autorité se voit contrainte de modifier sa position en fonction des motifs d'annulation.

Personnellement, nous ne pensons pas que l'activisme judiciaire des associations environnementales, même s'il se comprend et se justifie dans différents cas, sert nécessairement l'intérêt des causes qu'elles entendent défendre. La structuration de ces associations et leur philosophie de mouvement sont en effet telles qu'elles ne permettent pas de dialogue avec le monde économique⁸⁵ alors qu'une véritable rencontre et une écoute mutuelle permettraient sans doute d'aboutir à des avancées plus significatives en matière environnementale.

Notons enfin que le lobbying inorganisé ne se limite pas aux actions judiciaires et aux avis rendus par les fédérations professionnelles. Il se traduit aussi par des interventions directes auprès des parlementaires, voire des autorités gouvernementales qui sont fréquemment sollicitées par des représentants des organisations précitées. Ce type d'intervention directe et reste toutefois très « discret » et ne fait pas l'objet d'un rapportage systématique.

8°) Les normes externes (internationales, régionales, étrangères) ont-elles eu un impact sur l'élaboration des normes environnementales internes ? Inversement, les normes environnementales internes existant dans votre État ont-elles eu un effet sur l'élaboration des normes externes ? Dans l'affirmative, donner des exemples.

1. Les normes internationales exercent une incidence croissante et majeure sur le droit belge de l'environnement tant au niveau fédéral que régional. Ces normes sont multiples et lient souvent la Belgique.

Cette exigence résulte tant de l'adhésion de la Belgique à des conventions internationales que de sa qualité d'État membre de l'Union européenne. L'on se référera notamment à cet égard à la réponse à la question I 4°.

2. Au niveau supranational, hors Union européenne, l'on peut citer, à titre d'exemple marquant, la ratification par la Belgique, en vertu d'une loi du 17 décembre 2002⁸⁶, de la Convention d'Aarhus. Ce texte majeur pour le droit de l'environnement

⁸⁵ M. VON KUEGELGEN, « Nouveau CoBAT Le point de vue du secteur immobilier. Interview de Monsieur Pierre-Alain Franck, administrateur de l'UPSI », *Jurim Pratique*, 2019/2, p. 27, n° 7.

⁸⁶ Moniteur belge du 24 avril 2003, p. 22128

influence aujourd'hui pratiquement toutes nos normes environnementales et constitue aussi fréquemment une base légale de recours devant les juridictions belges, spécialement les hautes juridictions. Les régions tentent notamment d'y veiller notamment dans l'instruction des demandes de permis en tenant spécialement compte du fait que la participation du public doit avoir lieu le plus en amont possible du processus de décision relatif au projet.

3. L'influence du droit étranger est évidemment présente en Belgique qui s'inspire à plusieurs niveaux des évolutions des pays voisins. Cette tendance marque particulièrement en Flandre. À titre d'exemple marquant, on peut citer le « omgevingsvergunning » directement issu du droit des Pays-Bas. Celui-ci diffère singulièrement des permis d'environnement et des permis d'urbanisme tel qu'ils sont prévus dans les autres régions de sorte que son appréhension par les juristes qui ne pratiquent pas le droit en Flandre semble davantage complexe.

4. Nous n'avons en revanche pas connaissance d'hypothèses où une norme belge spécifique en matière d'environnement aurait également inspiré l'élaboration de normes européennes.

Le jugement du tribunal de première instance, rendu le 17 juin 2021 par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles dans l'« *Affaire Klimaat* » commentée ci-dessus (question I, 4°, point 7), par lequel les autorités ont été condamnées en raison de leur inaction face au changement climatique, pourrait néanmoins inspirer d'autres juridictions et affaires en cours – de la même manière que l'affaire belge a été alimentée par l'arrêt *Urganda* du Tribunal d'Amsterdam notamment.

Ce jugement a, par exemple, inspiré la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, où la Cour y fait explicitement référence (§§269-272)⁸⁷.

9°) L'élaboration de la norme environnementale se fait-elle, à titre principal, à l'échelle nationale ou locale ?

L'essentiel des compétences environnementales appartenant aux régions, l'élaboration des normes intervient à leur niveau dans ce domaine et n'est plus du ressort du pouvoir fédéral sauf pour les compétences réservées, partagées, résiduelles ou implicites (voir question I, 1°, n° 3). C'est le gouvernement régional qui est chargé à titre principal d'exécuter ces normes au travers de règlements. Par ailleurs, et comme il a été souligné dans la réponse à la question I 1°, les communes

⁸⁷ CEDH (grande chambre), arrêt du 9 avril 2024

sont également chargées de mettre en œuvre certaines législations environnementales. Il en va notamment ainsi au niveau de l'élaboration de certains plans locaux en matière de mobilité ou de développement territorial.

Par exemple, le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire déjà cité⁸⁸ charge les communes d'élaborer des plans communaux de développement ainsi que des plans particuliers d'affectation du sol (« PPAS »). Les premiers n'ont pas de valeur réglementaire à l'inverse des seconds, mais fixent des lignes de politique générale notamment en matière de développement environnemental. Les PPAS quant à eux sont essentiellement destinés à définir l'affectation des zones au niveau local, mais peuvent également contenir des règles d'aménagement, de construction et de rénovation destinées à améliorer le bilan environnemental du périmètre visé. Cette amélioration environnementale constitue en effet une préoccupation constante en droit de l'urbanisme. Les communes peuvent également adopter des règlements communaux d'urbanisme qui viennent compléter les règlements régionaux. Comporte généralement également des prescriptions de nature environnementale.

La situation diffère en Région wallonne. Le Code du développement territorial ne prévoit en effet plus qu'une catégorie de plans à valeur réglementaire. Il s'agit des plans de secteur adoptés par zone au sein de la Wallonie. Au niveau communal, il n'existe plus que des schémas de développement. Ceux-ci peuvent être instaurés par plusieurs communes conjointement. Ils tiennent compte de très nombreux enjeux environnementaux et notamment du maillage vert ou encore des perspectives et les besoins en termes, énergétique, patrimonial, environnemental, de préservation et de restauration de la nature et de mobilité ainsi que les contraintes du territoire au regard des risques naturels. La Région wallonne est également dotée d'un guide régional l'urbanisme qui comprend entre autres les conditions pour accueillir les constructions et les installations dans les zones exposées à un risque d'accident ou naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers. Des objectifs similaires peuvent être intégrés dans les guides locaux d'urbanisme élaborés par les communes.

⁸⁸ Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire du 9 avril 2004, Moniteur belge du 26 mai 2004, p. 40738.

10°) En tout état de cause, si des autorités locales sont appelées à intervenir dans l'élaboration de la norme environnementale, s'agit-il d'autorités déconcentrées (relevant du Gouvernement) ou décentralisées (distinctes du Gouvernement) ?

1. Il résulte de la réponse à la question I 1° (point 6) que les autorités locales décentralisées (essentiellement les communes) sont en substance appelées à exécuter les décisions adoptées par les autorités régionales en matière de normes environnementales.

2. De nombreuses autres autorités de nature déconcentrée exercent également des compétences dans ce domaine.

Ainsi, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public permet à l'État et aux régions de créer des services publics dotés de la personnalité juridique, dont ils confient la gestion à un ministre qui les dirige. Ce ministre n'agit pas comme s'il représentait l'État ou le pouvoir exécutif, mais bien le service public dont il a la charge. Ces organismes sont dénommés parastataux ou pararégionaux de type A.

Les services de type A ont en charge des activités d'intérêt général. Ils disposent d'une certaine autonomie administrative et financière. Le ministre responsable exerce sur eux un contrôle hiérarchique.

On peut citer comme exemples l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA), qui assure la sécurité sanitaire des aliments, ou l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'environnement créé en 1989, et aujourd'hui dénommé Bruxelles-Environnement⁸⁹. Celui-ci assure la direction tant de la délivrance de très nombreux permis que la police des sols pollués⁹⁰ ou encore le contrôle des établissements classés (c'est-à-dire ceux devant faire l'objet d'un permis d'environnement, lequel demeure pour Bruxelles, distinct du permis d'urbanisme (de construire, démolir, transformer...)).

3. Il existe également de nombreux services déconcentrés au sein de l'administration qui, pour leur part, gèrent des missions de service public sans autonomie directe, ni personnalité juridique, dès lors qu'ils sont logés au sein de l'État ou des régions. Ces services, bien que dans une certaine mesure autonomes dans leur gestion, n'adoptent pas de décisions distinctes de l'autorité à laquelle ils appartiennent (voir également à ce sujet la réponse à la question I,15°).

⁸⁹ Organisme de type A au sens de la loi précitée du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (voir question I, 10°, point 2), créé par un arrêté royal du 8 mars 1989 (Moniteur belge du 24 mars 1989, p. 5242).

⁹⁰ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mars 2009 relative à la gestion et l'assainissement des sols pollués (Moniteur belge du 10 mars 2009, p. 21164)

11°) Comment, le cas échéant, la compétence des pouvoirs publics nationaux s'articule-t-elle avec celle des entités décentralisées ?

Cette question a été examinée à l'occasion des développements consacrés à la question I, 1° (point 6) et l'auteur se permet d'y renvoyer.

12°) À l'échelle nationale, comment la compétence du législateur s'articule-t-elle avec celle des autorités exécutives ? Quel est le rôle respectif de chacun ?

Cette question a été examinée dans les réponses consacrées à la question I 1° (point 7) et l'auteur se permet d'y renvoyer.

13°) Votre système juridique prévoit-il l'existence de structures indépendantes, à l'échelon national ou local, dédiées aux questions environnementales, qui peuvent être associées à l'élaboration de la norme environnementale (un Conseil économique, social et environnemental ou bien des agences indépendantes) ?

1. Il existe différentes structures consultatives au niveau fédéral, mais la présente section se concentrera essentiellement sur les régions compte tenu de leurs compétences presque exclusives en matière d'environnement. Comment nous pourrions le constater, les structures sont multiples et ne sont pas toujours réellement indépendantes bien que leurs experts expriment des points de vue personnels lors des consultations relatives aux projets de normes.

2. Les législations régionales prévoient plusieurs types d'organismes qui peuvent ou doivent intervenir à l'occasion de l'élaboration d'une norme environnementale.

Leur statut et la portée de leurs compétences varient de législation à législation.

Nous nous limitons aussi aux principaux organismes dont la compétence d'avis est prévue dans le cadre de l'élaboration des normes environnementales.

- a) En Région de Bruxelles-Capitale**, le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, déjà cité, prévoit en ses articles 7 et 8 la création d'une Commission régionale de développement (la CRD) qui est notamment chargée de donner des avis au Gouvernement sur les projets d'ordonnance qui entrent dans le champ d'application du Code et qui ont une incidence notable sur le développement de la Région. Cette commission est composée d'experts et dispose d'une compétence interdisciplinaire (juristes, techniciens, conseils en études) qui couvre également l'environnement. Même si le Code concerne principalement l'aménagement du territoire, les objectifs qu'il indique en ses

articles 2 et 3 ⁹¹ englobent aussi des préoccupations environnementales en sorte que la Commission est appelée à donner des avis sur des textes qui y ont trait. Elle a ainsi tout récemment rendu un avis sur la stratégie « good soils » de la Région bruxelloise visant à assurer une gestion intégrée et durable des sols⁹².

Un arrêté de l'Exécutif (aujourd'hui gouvernement) de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 1990 règle par ailleurs l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale⁹³. Ce Conseil émet des avis sur les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en matière d'environnement et sur les projets d'ordonnances et d'arrêtés réglementaires en matière d'environnement. Il ne s'agit toutefois pas réellement d'une structure indépendante dès lors qu'elle est directement reliée au Gouvernement. Ses avis sont cependant donnés par des experts qui observent une certaine indépendance dans leurs prises de position.

On citera en outre le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale créé par l'ordonnance du 8 septembre 1994, ⁹⁴restructuré et renommé Brupartners par une ordonnance du 2 décembre 2021⁹⁵. Cet organisme doté de la personnalité juridique est composé de représentants des organisations des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du non-marchand. Brupartners est notamment compétent pour rendre un avis sur tous les avant-projets d'ordonnance et les projets d'arrêté qui relèvent de la compétence de la Région et ont une incidence, soit sur sa vie économique et sociale, soit sur celle de l'État, mais dans, cette dernière hypothèse, uniquement si une procédure de concertation est prévue avec ce dernier (article 16 de l'ordonnance du 2 décembre 2021). Compte tenu des impacts notables que la réglementation environnementale exerce sur le développement économique, de très nombreux textes en matière d'environnement lui sont soumis.

b) En Région wallonne, le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie (CESE Wallonie) constitue l'organisme central chargé de rendre des

⁹¹ Le Code a pour objectifs de poursuivre le « (...) développement de la Région, en ce compris l'aménagement de son territoire, est poursuivi pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux et de mobilité de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager et par une amélioration de la performance énergétique des bâtiments ainsi que de la mobilité ». Aux termes de son article 3 « Dans la mise en œuvre du présent Code, les autorités administratives s'efforcent de concilier le progrès social et économique et la qualité de la vie en garantissant aux habitants de la Région le respect d'un aménagement harmonieux. »

⁹² https://crd-goc.be/sites/default/files/2024-04/24024_2060AD_STRATE%CC%81GIE%20GOOD%20SOIL_0.pdf

⁹³ Moniteur belge du 15 mars 1990, p. 11737

⁹⁴ Moniteur belge du 6 décembre 1994, p. 30280

⁹⁵ Moniteur belge du 3 janvier 2022, p. 23

avis relatifs aux projets de normes environnementales⁹⁶. Il dispose de la personnalité juridique et a succédé au Conseil économique et social de Wallonie ainsi qu'au Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable dont il a absorbé toutes les compétences. Il se compose de représentants des organisations patronales et syndicales et des associations environnementales. En vertu de l'article 2/4 du Décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative, le Pôle environnement du CESE est notamment compétent pour rendre des avis sur les avant-projets de décrets relatifs à l'environnement et à la politique de l'eau ainsi que la politique du développement durable en lien avec l'environnement. Tel est également le cas dans le cadre de la planification environnementale en ce qui concerne les projets d'arrêtés réglementaires pris en exécution des Livres Ier et II du Code de l'Environnement wallon et les projets d'arrêtés réglementaires pris en vertu du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

L'Union des villes et des communes de Wallonie est par ailleurs chargée, par le décret précité du 6 novembre 2008, de donner des avis sur tout avant-projet de décret ainsi que tout avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon susceptibles d'influencer les finances ou la gestion des villes et communes. Cette compétence peut comporter des avant-projets de décret environnementaux.

- c) Enfin, **en Flandre**, le Conseil de l'environnement et de la nature de Flandre, ou MinaRaad⁹⁷, constitue l'organe consultatif du Gouvernement flamand. Cet organisme dispose d'un pouvoir général d'étude, de recommandation et de conseil dans tous les domaines de l'environnement.

En vertu du décret du 5 avril 1995 portant dispositions générales en matière de politique de l'environnement déjà cité, l'environnement et la politique de l'environnement sont entendus dans un très large sens. Partant, le Conseil traite également de questions telles que le développement durable, l'aménagement du territoire, l'énergie, la mobilité, l'agriculture et les ressources naturelles.

Un décret du 7 mai 2004⁹⁸ a par ailleurs créé la "Vlaams Agentschap Ondernemen" (Agence flamande de l'Entrepreneuriat). Cette agence autonomisée dite « interne » est dotée de la personnalité juridique. Le décret lui

⁹⁶ Les textes principaux à retenir sont la loi-cadre fédérale du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique (Moniteur belge, Moniteur belge du 21 juillet 1970, p. 7617) ainsi que le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative (Moniteur belge du 19 décembre 2008, p. 67308), modifié entre autres par un décret du 16 février 2017 (Moniteur belge du 5 avril 2017, p. 48384).

⁹⁷ Institué par un décret du Conseil flamand du 30 avril 2004 complétant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement par un titre " Conseil consultatif stratégique " et modifiant divers autres décrets (Moniteur belge du 8 juin 2004, p. 43427)

⁹⁸ Moniteur belge du 7 juin 2004, p. 43041

confie des missions dans différents domaines. Elle est notamment appelée à rendre des avis sur les projets de plans et programmes environnementaux.

14°) Quelle place est faite aux experts en amont / lors de / en aval de l'élaboration de la norme environnementale ? Sont-ils astreints à des déclarations d'intérêts ? Dans quelle mesure ? Ce processus est-il transparent ? Selon quelle procédure les experts sont-ils désignés / choisis ?

L'environnement et, par voie de conséquence, le droit de l'environnement sont par nature interdisciplinaires et même transdisciplinaires. Les connaissances scientifiques acquièrent au fil du temps une importance croissante et sont même devenues indispensables aujourd'hui pour pouvoir faire progresser tant le droit que la jurisprudence. Les rapports rendus par le GIEC témoignent dans ce cadre de l'importance fondamentale des experts dans les mutations que connaissent et que doivent connaître la norme environnementale. L'« affaire Klimaat » précitée en constitue un exemple éclatant. Pour autant, l'intervention du chercheur n'a de sens que si elle est à foi guidée par l'indépendance, l'éthique et l'engagement. À notre sens, elle ne peut donc être le réceptacle de l'activisme tout louable qu'il soit par ailleurs ⁹⁹.

Ignorant cette dimension et cette nécessité, les pouvoirs publics ont longtemps fait abstraction du rôle crucial de l'expert comme moteur de la norme et source de renouveau.

On assiste cependant aujourd'hui à une prise de conscience évidente du législateur qui se traduit dans différents textes dont nous citons certains ci-après.

Au **niveau de l'Etat**, la Belgique s'est enfin dotée, en 2024, d'une loi relative à la gouvernance de la politique climatique fédérale¹⁰⁰.

Cette loi établit un Comité d'experts permanent et indépendant composé d'experts scientifiques nommés dans différentes disciplines en vue du suivi et de l'évaluation de la politique climatique fédérale.

Le Comité a pour mission de rendre différents avis notamment sur l'efficacité de la mise en œuvre et l'impact des politiques et mesures fédérales en matière climatique. Il répond aussi aux demandes d'avis du gouvernement en matière de changement climatique et d'adaptation à celui-ci. Il est également chargé de rendre un avis sur les demandes de financement des différentes politiques et mesures, en fonction de leur

⁹⁹ A. PEETERS, « L'engagement du chercheur dans la société », in *D'urbanisme et d'environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruxelles Bruylant 2015, pp. 1043 à 1066.

¹⁰⁰Loi du 15 février 2024, Moniteur belge du 7 février 2024, p. 14809

efficacité. Il se prononce aussi sur les textes, projet ou question qui lui sont soumis par le gouvernement.

Par l'exigence d'indépendance qui leur est impartie, les membres du Comité ne peuvent prendre part aux délibérations lorsqu'ils sont frappés d'un conflit d'intérêts. Leur qualité de parlementaires ou de membres d'un gouvernement ou d'un ministère sont incompatibles avec leur fonction.

En **Région de Bruxelles-Capitale**, l'ordonnance climat du 17 juin 2021 ¹⁰¹ modifiant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie institue, pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, un Comité d'experts climat composé d'experts scientifiques indépendants qui remet annuellement un rapport sur les politiques publiques régionales aux objectifs climatiques à moyen et long terme dans les domaines des engagements internationaux de la Belgique en matière climatique, d'un climat sûr et sain pour l'humain et la biodiversité, d'une résilience de la Région face aux changements climatiques et du développement durable de celle-ci.

En **Région wallonne**, le décret Neutralité Carbone du 16 novembre 2023 crée de même un Comité des experts sur le climat. Il se compose de membres nommés parmi des personnalités qui offrent toutes les garanties d'indépendance et de compétence dans une matière en relation directe avec les missions du Comité. Les disciplines couvertes sont le changement climatique, la politique climatique, l'économie, les technologies, les entreprises, la recherche et l'innovation, l'énergie, les finances des politiques publiques, l'enjeu social et sociétal ainsi que la sociologie et la psychologie du changement. Le Comité a pour mission d'émettre des propositions et des avis dans le cadre du plan Air Climat Énergie ou de sa mise à jour ainsi que sur l'adoption ou l'adaptation des politiques et mesures en relation avec les objectifs notamment de changement climatique. Les membres du Comité sont tenus à un devoir de neutralité qui leur interdit de prendre part à une délibération lorsqu'ils ont intérêt direct ou indirect, patrimonial personnel, à la mesure objet de cette délibération.

Enfin, en Région flamande, le MinaRaad institué par le décret du Conseil flamand du 30 avril 2004 complétant le décret du 5 avril 1995 est notamment composé d'experts au nombre de quatre (ce qui constitue une très petite minorité des vingt-quatre membres).

¹⁰¹ Moniteur belge du 25 juin 2021, p. 14809 ;

15°) Existe-t-il, dans votre État, des autorités publiques spécialisées en matière environnementale ? (ministère de l'Environnement ou de la transition écologique, ADEME, Commissions, Autorité indépendante, etc.) ? Quelles sont leurs compétences et leur statut ?

1. La politique environnementale constitue le terrain de prédilection idéal d'autorités publiques dédiées aux questions environnementales.

2. D'un point de vue général, toutes les administrations sont dotées d'agences ou de services spécialisés. Leur organisation et leur organigramme varient au cas par cas, mais elles disposent généralement d'une direction centrale accompagnée de services spécialisés en fonction des matières. Il s'agit d'un exemple de déconcentration par services étant entendu que la décision finale revient toujours au ministre compétent et au Gouvernement concerné.

a) **Au niveau fédéral**, la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable a créé un Conseil fédéral du Développement durable (articles 10 à 15)¹⁰². Outre un représentant de chaque ministre et de chaque gouvernement des communautés et des régions, il se compose entre autres de représentants de la société civile et des milieux scientifiques. Ses attributions comportent notamment l'organisation d'études scientifiques dans les domaines ayant trait au développement durable, mais il constitue également un lieu de forum et d'incitation de la participation citoyenne. Il peut être consulté notamment par les ministres et Secrétaires d'État ainsi que par la Chambre des représentants et le Sénat.

L'administration fédérale dénommée « Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement » comporte également une Direction générale de l'environnement qui centralise différentes problématiques environnementales de niveau fédéral,¹⁰³ mais qui œuvre aussi dans le domaine de la concertation avec les régions.

¹⁰² MB 18 juin 1997, p. 16270

¹⁰³ Telles que la politique intégrée de produits, la mise sur le marché des produits chimiques, l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales et animales non indigènes ainsi que leurs produits dérivés, la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le respect des engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto.

b) En Région de Bruxelles-Capitale, c'est essentiellement Bruxelles-Environnement (supra, question I, 10°, point 2) qui assure l'administration de la politique environnementale. Comme on l'a vu, plus haut, il ne s'agit pas d'une administration interne à la Région, mais d'une autorité personnalisée placée sous l'autorité hiérarchique du ministre qui a l'environnement dans ses attributions.

Par ailleurs, même s'il ne s'agit pas d'une administration entièrement dédiée à l'environnement, le Bureau bruxellois de la Planification, créé par une ordonnance du 29 juillet 2015¹⁰⁴ portant création du Bureau bruxellois de la planification et rebaptisé Perspective.brussels, assure, outre des missions statistiques, l'observation sectorielle du territoire et la préparation des missions réglementaires et stratégiques de la planification territoriale, ce qui comprend l'ensemble des plans visés par le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire. Ces plans, et notamment le Plan Régional de Développement Durable touchent évidemment à l'environnement. Dans le même ordre d'idées, la révision en cours¹⁰⁵ du plan régional d'affectation du sol du 3 mai 2001¹⁰⁶, qui couvre l'ensemble de la Région et la divise en zones d'affectation, devra faire face à de nombreux défis dans lesquels s'imbriqueront la politique territoriale au sens strict ainsi que des enjeux plus vastes, relevant, eux de l'environnement, tels que le climat, la réduction des émissions polluantes, la lutte contre l'effet d'îlot de chaleur ou encore la végétalisation en milieu urbain.

Citons également la Commission régionale de la Mobilité créée par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2000¹⁰⁷. Cette Commission a pour rôle principal d'analyser, de mesurer et de donner des avis et suggestions sur la mobilité en général, les transports en commun et l'aménagement de l'espace public.

Enfin, Bruxelles Mobilité, qui constitue l'un des huit départements du Service public régional de Bruxelles, remplit également une tâche importante en ce qu'elle coordonne l'ensemble de la politique de la mobilité de la Région qui, à l'évidence, exerce des effets directs sur l'environnement.

¹⁰⁴ Moniteur belge du 12 août 1985, p. 51463

¹⁰⁵ Ouverte par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 2021 moniteur belge du 17 février 2022, p. 13526. Cette révision prendra encore plusieurs années.

¹⁰⁶ Moniteur belge du 14 juin 2001, p. 19773

¹⁰⁷ Moniteur belge du 23 mars 2002, p. 12200

- c) En Région wallonne**, le Service public de Wallonie comporte pour sa part une direction de l'Agriculture, des Ressources naturelles et Environnement (qui comprend un département du sol et des déchets) ainsi qu'une Direction du Territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie. Ces directions spécialisées sont internalisées au sein de l'administration wallonne et dépendent chacune du ministre compétent dans le domaine considéré.
- d) Enfin, en Région flamande**, la société flamande de l'Environnement (Vlaamse Milieumaatschappij, en abrégé « VMM »), agence autonomisée, mais « interne », créée par le décret flamand du 5 avril 1995, constitue l'organe d'administration centrale de la Région flamande en matière d'environnement. Elle a pour mission de contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de l'environnement au sein de cette Région.

La Région flamande s'est en outre dotée d'une seconde société autonome « interne » gérant, pour sa part, les questions touchant aux déchets. Il s'agit de la Société publique des déchets pour la Région flamande (Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, en abrégé « OVAM »). L'OVAM est également chargée de la politique de l'environnement en contribuant à la gestion durable des cycles de matériaux, à la réalisation des objectifs de la politique des déchets, et en mettant en œuvre la politique d'assainissement du sol déterminée par le décret sur l'assainissement du sol du 27 octobre 2006¹⁰⁸.

3. Coordination et coopération entre l'État et les trois régions

- a)** Dans un autre ordre d'idées, il faut ici aborder la coordination environnementale entre l'État et les régions d'un point de vue climatique. Nonobstant l'attribution à ces dernières de l'essentiel des compétences en matière d'environnement, il subsiste, en effet, comme on l'a vu (question I 1°), des compétences exclusives de l'État fédéral ainsi que des compétences partagées ou, qui, à défaut d'attribution expresse, sont demeurées du ressort fédéral. Bien plus, il est évident qu'en dépit des spécificités de chaque région et de celles de la politique étatique, l'État, unique, bien que fédéral, doit assurer, tant bien que mal, la coordination des positions défendues devant les instances supranationales et à l'égard des états tiers.

¹⁰⁸ Moniteur belge du 22 janvier 2007, p. 2603

Comme il a été souligné, la loi spéciale prévoit à ce propos des mécanismes de coopération et de concertation, souvent facultatifs, mais parfois obligatoires (supra, question I 1°, point 5). Il en va entre autres ainsi en ce qui concerne la représentation internationale de la Belgique.

L'État fédéral et les régions ont ainsi conclu, le 5 avril 1995, un accord de coopération relatif à la politique internationale de l'environnement¹⁰⁹. Celui-ci s'est concrétisé au sein du Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE) dont la Direction générale assurée par la direction générale Environnement du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (voir supra, point 2, a). Il réunit tous les organes stratégiques compétents en matière d'environnement en Belgique. Il comporte, un bureau, une assemblée plénière ainsi que des groupes de travail et directeurs sur des thèmes généraux ou transversaux. Il organise entre autres des réunions de concertation ainsi que des réunions d'information pour la société civile (Stakeholder's dialogues) tous les six mois. Celles-ci se composent de représentants d'organisations patronales et syndicales ainsi d'ONG environnementales.

La Conférence interministérielle de l'environnement (CIE) a par ailleurs pour vocation d'assurer la coordination des politiques environnementales qui doivent faire l'objet d'une concertation avant leur mise en œuvre aux différents niveaux de pouvoirs. Elle rassemble dès lors les ministres régionaux et fédéraux qui ont l'environnement et la nature dans leurs attributions. Elle est élargie à d'autres membres des gouvernements lorsque les questions dont elle a à connaître dépassent la sphère de l'environnement. Il en va notamment ainsi pour le climat.

La Commission Nationale pour le Climat (CNC), composée de représentants du pouvoir fédéral et des trois régions, est pour sa part chargée de la réalisation de la politique nationale en matière de climat et du rapportage obligatoire auprès des institutions européennes et internationales. Elle résulte de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région bruxelloise visant à assurer la rédaction, l'exécution et le suivi du Plan national Climat, et le rapportage prévu par la Convention-cadre des Nations Unies en matière de changement climatique et le Protocole de Kyoto¹¹⁰.

Enfin, l'accord de coopération entre l'État et les régions du 18 décembre 1991 relatif à la coordination des activités liées à l'énergie, conclu entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale, a

¹⁰⁹ Moniteur belge du 13 décembre 1995, p. 33437

¹¹⁰ Moniteur belge du 5 décembre 2003, p. 58232.

pour sa part donné le jour à un groupe de concertation destiné à assurer une meilleure coopération entre les quatre entités dans le domaine de l'énergie.

16°) La confection de la norme environnementale s'accompagne-t-elle de méthodes d'élaboration particulières ? Existe-t-il des contraintes spécifiques sur le plan de la légistique ? Des dispositifs d'étude d'impact et d'évaluation environnementale sont-ils consacrés ?

Sans que ceci constitue une obligation particulière, la pratique montre que l'élaboration de normes environnementales est, dans de très nombreux cas, et sauf en ce qui concerne des réglementations très simples ou « mécaniques, le fruit d'un travail commun entre experts, praticiens du droit et administration chargées de préparer le travail législatif, en concertation avec les représentants des autorités concernées. Ainsi, dans notre expérience, le législateur veille à s'entourer des conseils nécessaires en vue d'assurer l'élaboration de normes qui reflète une qualité interdisciplinaire. Bien évidemment, les projets sont ensuite discutés au niveau politique et peuvent dès lors faire l'objet d'adaptations qui échappent à l'expertise à laquelle elles ont été soumises.

Par ailleurs, la section de législation du Conseil d'État a publié un guide très élaboré de technique légistique qui répond aux questions les plus fréquentes relatives à l'élaboration d'une norme et énonce les règles de rédaction auxquelles le Conseil d'État estime que l'autorité doit répondre¹¹¹.

Indépendamment de cette remarque liminaire, la norme, de même que différents plans et programmes, sont dans la plupart des cas soumis à l'avis d'instances, telles celles évoquées à la question I, 13°.

La section de législation du Conseil d'État est ensuite appelée à rendre un avis motivé, tant sur les projets de lois que d'ordonnances (pour Bruxelles) et de décrets (pour la Wallonie et la Flandre). Sauf dans des cas très particuliers, cet avis est requis par l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973¹¹². En revanche, les propositions de loi, d'ordonnance et de décret émanant de parlementaires ne sont en principe pas soumis à l'avis de la section de législation, bien que celle-ci soit très souvent consultée d'initiative. Cet avis est également requis en cas d'adoption des actes administratifs réglementaires dont le projet est envisagé par le Roi ou un gouvernement de communauté ou de région. L'avis ne lie pas l'autorité concernée qui veille cependant à répondre aux observations du Conseil d'État et aux objections qu'il aurait formulées.

¹¹¹ http://www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr

¹¹² Moniteur belge du 21 mars 1973, p. 3461. Ce texte a été modifié à de très nombreuses reprises depuis son adoption.

Il résulte par ailleurs de la réponse à la question I 6° que les plans et programmes sont soumis à une évaluation préalable des incidences sur l'environnement en fonction des critères et règles prévus par les différentes législations fédérales et régionales.

Cette évaluation s'impose, sauf exception, en vertu de l'application du droit international, tant en application de la Convention d'Aarhus que de la Directive 2001/42 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Comme il a été souligné, les plans et programmes sont également soumis à la consultation du public.

Selon la jurisprudence de la Cour de justice Union européenne, un tel plan s'entend d'un ensemble de « *règles et de (...) procédures de contrôle applicables au secteur concerné* » et par ce biais établit « *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* »¹¹³.

La Cour de justice estime que pour qu'un acte soit considéré comme un plan au sens de la directive précitée, elle doit présenter un caractère véritablement programmatique et planificateur¹¹⁴.

Dans le cadre de l'affaire C-300/20 *Bund Naturschutz*, M. l'Avocat général a considéré a considéré à ce propos que :

“S’il n’est pas nécessaire que les projets soient prévus expressément et en détail dans le plan ou le programme, il me semble en revanche indispensable que ce dernier comporte un nombre suffisant de critères à prendre en considération pour définir leur contenu, leur élaboration et leur mise en œuvre. [...] En d’autres termes, un plan ou un programme est susceptible d’avoir des incidences notables sur l’environnement [...] s’il introduit des dispositions sur la localisation, les caractéristiques, les dimensions, les conditions de fonctionnement ou l’attribution de ressources dans le cadre de ces projets.” (§§89-90).

Il n'est donc pas impossible qu'une loi ou un acte législatif émanant d'une région puissent être considérés comme un plan ou un programme au sens de la directive. La Cour de justice et la section de législation du Conseil d'État se prononcent en ce sens dans certains cas¹¹⁵. Ceux-ci demeurent cependant limités, le but du législateur

¹¹³ *Aff. C-290/15, D'Oultremont*, §49

¹¹⁴ *Aff. C-24/19, Eoliennes à Alter et à Nevele*, §61; *Aff. C-300/20 Bund Naturschutz*, §41

¹¹⁵ C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. c. Région de Bruxelles-Capitale*, 7 juin 2018, C-671/16 et C.J.U.E., arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, 7 juin 2018, C-160/17 ; Avis n° 64.928/4 donné le 6 février 2019 sur un avant-projet

européen n'ayant pas été de soumettre systématiquement une législation à l'évaluation des incidences précitée¹¹⁶.

Par ailleurs, la loi, le décret et l'ordonnance ne sont à notre avis pas soumis à la 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.

17°) Lorsqu'ils édictent une norme environnementale, les pouvoirs publics peuvent-ils tenir compte des effets que les activités exercées sur le territoire national peuvent porter à l'environnement à l'étranger (ce qu'a admis, pour la France, le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020) ?

La Belgique est partie à plusieurs conventions internationales et européennes qui visent à protéger l'environnement et à prévenir les dommages transfrontaliers. Il en va notamment ainsi de la convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, du Protocole de Kiev du 21 mai 2003 ou encore de la convention d'Aarhus. De même, la Belgique est liée par la directive européenne 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.

Ces normes de droit supranational supérieur exigent de prendre en considération les effets potentiels des projets belges sur l'environnement de certains pays voisins et de coopérer avec eux pour prévenir ou réduire les impacts négatifs des projets dont une demande d'autorisation est déposée en Belgique. C'est ainsi par exemple que le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire cité plus haut prévoit, en son article 175/1 §4, que tout projet susceptible d'exercer des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à la Convention d'Espoo, comporte une évaluation spécifique sur les incidences transfrontalières qui doit être transmises aux autorités compétentes de l'autre État membre de l'Union européenne ou de l'autre État partie à la Convention d'Espoo. Il en va de même en Région wallonne et en Région flamande (articles D.29.11 §1er du Livre

de décret de la Région wallonne « relatif au Livre IX du Code de l'Environnement contenant le Code du permis d'environnement et modifiant le décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, le décret du 24 mai 2018 transposant la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification administrative et diverses dispositions, le Livre I er du Code de l'Environnement et le CoDT », Doc. parl., Parl. w., 2018-2019, n° 1339/1, pp. 74-89 ; Avis n° 66.015/2/V donné 29 juillet 2019 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 6 février 2020 « portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2018 remplaçant l'annexe 1re du décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols », Doc. parl., Parl. w., 2019-2020, n° 93/1, pp. 8-10

¹¹⁶ C. const., 14 octobre 2021, n° 142/2021 ; voy également C. J.U.E, *aff. C-182/10* §33 et G. Groller, « Droit de l'environnement-Laboratoire de participation transfrontière », in *A quoi sert le droit de l'environnement. Réalité et spécificité de son apport au droit et à la société*, Bruxelles, Bruylant 2019, pp. 131-136

I du Code wallon de l'environnement et 4.3.3. du décret flamand du 5 avril 1995, déjà cité).

La prise en considération des effets transfrontaliers de l'environnement dans le système interne belge trouve par ailleurs selon nous une base dans les principes généraux du droit de l'environnement de prévention et de précaution (voir infra, question II 3°) ainsi que dans l'obligation, consacrée en droit européen (article 191.2 du TFUE), d'éviter ou de réduire à la source les dommages à l'environnement ou encore dans le principe de coopération, qui encourage la concertation et la coordination entre les États pour la gestion des ressources naturelles communes. Les règles générales de la responsabilité, qui oblige les auteurs d'un dommage à le réparer, sont pour leur part source de longs débats, mais pourraient aussi constituer une source juridique à l'appui de la prise en compte envisagée. Nous y revenons dans la seconde partie de cette contribution.

18°) Dans votre ordre juridique, quelle place est faite, en matière environnementale, au droit souple ?

En Belgique comme ailleurs, le droit souple n'a pas de valeur juridiquement contraignante en tant que telle.

Les Codes de conduite que peuvent adopter divers acteurs ne les lient pas, sur le plan strictement juridique. Ils demeurent libres de s'en écarter.

Il en va ainsi des Codes de bonne conduite adoptés par des entreprises, aux fins de s'astreindre au respect de normes environnementales, ou encore des labels distribués par diverses associations – comme le label « UNITAR » que la chambre de commerce et d'industrie de Wallonie octroie aux entreprises qui adoptent diverses mesures aux fins de mettre en œuvre les objectifs de développement durable des Nations-Unies.

Il est, toutefois, également fait usage de lignes directrices édictées par les pouvoirs publics, par exemple, dans le cadre de l'identification de pratiques commerciales déloyales, qui constituent du *greenwashing*. Le ministère de l'Économie précise, dans ces lignes directrices, les pratiques qu'il considère comme étant a priori contraires à l'interdiction des pratiques commerciales déloyales, en ce qu'elles constituent du *greenwashing*¹¹⁷.

En pareil cas, ces lignes directrices, non contraignantes en soi, clarifient toutefois l'interprétation que les autorités donnent au texte légal – de sorte qu'elles permettent de mieux saisir le contenu des obligations contraignantes en la matière.

¹¹⁷<https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/guidance/pratiques-commerciales/rediger-des-allegations>

Le droit souple - bien que souvent absent des réglementations relatives aux permis d'environnement, qui privilégient une approche de droit dur - se manifeste néanmoins à différents niveaux.

L'on songe spécialement aux lignes de conduite à valeur non réglementaire qui fixent des objectifs de politique générale ou des directives destinées aux autorités publiques (au sujet des plans, voir la question I, 19°). Celles-ci peuvent s'en départir moyennant due motivation. Lorsque leur adoption n'est pas organisée par des textes législatifs ou réglementaires, leur place dans l'ordre juridique est difficile à cerner d'autant plus qu'elles ne sont pas nécessairement publiques. Les autorités marquent en effet une tendance à appliquer ces lignes de conduite sans examiner la situation concrète qui se présente à elles et qui pourrait justifier un écart par rapport à l'objectif poursuivi. Une telle attitude peut constituer une violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs¹¹⁸ qui impose que de tels actes soient motivés en la forme de manière complète, pertinente et adéquate.

Il convient également de mentionner le rôle des circulaires qui sont adoptées par un gouvernement ou un ministre à l'attention de l'administration ou des pouvoirs qui lui sont subordonnés.

Ces circulaires n'ont pas (et ne peuvent) avoir de valeur réglementaire. Elles expriment simplement le pouvoir hiérarchique de leur auteur à l'égard des administrations et agents relevant de leur autorité. Elles sont constituées d'instructions ou d'interprétation des textes que ceux-ci sont chargés d'appliquer.

Les circulaires peuvent également fixer les balises d'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire par l'autorité qui doit l'exercer. Il ne s'agit néanmoins pas d'une règle juridique et elles ne peuvent dès lors s'appliquer de manière abstraite et automatique (voir-ci-dessus). Elles s'imposent cependant en principe à l'autorité elle-même, sauf revirement d'attitude dûment motivé (voir également ci-avant l'exigence de motivation formelle des actes administratifs)¹¹⁹.

Relevons enfin que, si une circulaire entendait édicter de véritables règles de droit, en ajoutant de nouvelles normes dans l'ordonnement juridique, elle serait en principe frappée d'illégalité pour incompetence de l'auteur de l'acte ou violation des règles de légalité. Ceci suppose que pareille circulaire comporte des règles visant à la rendre obligatoire pour les administrés en s'assurant de mesures destinées à assurer son respect.

¹¹⁸ Moniteur belge du 1^{er} septembre 1991, p. 19976

¹¹⁹ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 123 à 132 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Larcier, 2015, n^{os} 485 à 489.

19°) Les normes environnementales sont-elles de type unilatéral ou contractuel? Y a-t-il des outils de planification environnementale ou de planification budgétaire ?

1. Planification environnementale

a. La planification environnementale est prévue au niveau national et régional et donne lieu à l'adoption de très nombreux plans dont la multiplication rend peu lisible la législation environnementale dans son ensemble. L'administré est en effet confronté à une multitude de textes dont la portée n'est pas toujours claire et qui en tout cas ne globalise pas la politique environnementale.

b. De manière générale, les plans environnementaux présentent une nature essentiellement programmatique et politique et ne revêtent pas de caractère réglementaire. Les plans d'affectation du sol ont en revanche valeur réglementaire.

c. Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer le plan fédéral énergie-climat (question I, 4°, n° 7) et nous y reviendrons encore dans la question I, 22°.

Il faut aussi mentionner le plan fédéral de développement durable adopté par le Gouvernement fédéral le 16 octobre 2022¹²⁰. Celui-ci vise notamment à établir un ensemble de mesures de nature économique et opérationnelle destinées à rencontrer les besoins de la population face aux crises et aux enjeux actuels de la société. Dans ce cadre, il tend à entre autres à glisser vers une économie et une société climatiquement neutres, à développer l'économie circulaire ainsi que l'économie collaborative, à renforcer la résilience face aux risques et notamment à gérer les risques de catastrophes, à assurer un environnement marin sain, à réduire le trafic routier et les émissions de même que l'impact du transport aérien, tout comme à financer la lutte contre le changement climatique.

d. Au niveau régional, **la Région de Bruxelles-Capitale** s'est dotée de nombreux plans.

À titre d'exemple, l'on peut citer le Plan Régional de Développement Durable adopté par le Gouvernement bruxellois le 12 juillet 2018¹²¹. Parmi les objectifs du plan se trouve notamment la volonté de protéger et d'améliorer le cadre de vie de la Région, en se concentrant sur la création d'espaces publics accueillants, la mise en place de maillages verts, ainsi que la préservation des cours d'eau et de la biodiversité. Le plan s'engage aussi à aborder des thématiques telles que la lutte contre la pollution sonore et atmosphérique, la gestion des risques comme les inondations, et la prévention des atteintes à l'environnement, en ce compris la gestion des déchets, la réduction du gaspillage énergétique et la protection du patrimoine.

¹²⁰ Moniteur belge du 30 décembre 2022, p. 103080

¹²¹ Moniteur belge du 5 novembre 2018, p. 84038

Le 27 avril 2023, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a par ailleurs adopté en troisième et dernière lecture, le nouveau fédéral Plan régional Air-Climat-Énergie (PACE) ¹²²

Le troisième Plan de gestion de l'eau de la Région de Bruxelles-Capitale a pour sa part été arrêté le 22 juin 2023¹²³.

La Région a de même établi, en 2016, un programme régional en économie circulaire (le « PREC »)¹²⁴ qui, suivant ses auteurs, vise à faire de la Région de Bruxelles-Capitale une région européenne à la pointe de l'innovation et un modèle en matière de politique publique soutenant l'économie circulaire, grâce à une gestion proactive et efficiente des ressources. Le PREC tend à déployer des initiatives pour dématérialiser l'économie, réduire son empreinte environnementale et renforcer certaines activités au travers du développement de circuits économiques courts, tout en conservant les richesses générées par les travailleurs bruxellois. La transition vers une économie circulaire à Bruxelles repose également sur des pratiques de consommation responsable. Le PREC a été actualisé en 2019. Suivant les sources disponibles, il a donné lieu à plusieurs actions, avec la contribution de partenaires privés, et a permis de concrétiser différentes initiatives (création d'emplois, partenariats publics-privés, formations en économie circulaire, soutien financier à différents projets, etc.)¹²⁵.

Le Plan Nature du 14 avril 2016 établit quant à lui différents objectifs en vue du développement de la nature et de la biodiversité en Région bruxelloise à l'horizon 2050¹²⁶.

e. En Région wallonne, le Livre I du Code wallon de l'environnement prévoit en son article D 30 une planification environnementale destinée à préserver les ressources naturelles.

C'est en exécution de cette disposition que sont établis régulièrement des états de l'environnement wallon, dont le dernier date de 2024.

La troisième stratégie wallonne de développement durable (SWDD) a par ailleurs été adoptée par le Gouvernement wallon le 22 septembre 2022¹²⁷.

¹²² Moniteur belge du 1er septembre 2023, p. 71477

¹²³ Moniteur belge du 26 juillet 2023, p. 62044.

¹²⁴ https://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/PROG_160308_PREC_DEF_FR

¹²⁵ <https://www.circulareconomy.brussels/cirede-des-resultats-sur-le-fond-et-sur-la-forme/>

¹²⁶ Moniteur belge du 8 décembre 2017, p. 108348

¹²⁷ [Troisième stratégie wallonne de développement durable \(wallonie.be\)](https://www.wallonie.be/fr/actualites/la-troisieme-strategie-wallonne-de-developpement-durable)

Elle vise entre autres à accélérer le programme mondial de développement durable au travers de dix-sept objectifs à réaliser pour l'horizon 2030. Elle comprend une cartographie des stratégies et des plans wallons structurants de manière à mettre en évidence leur contribution aux objectifs de développement durable de la Wallonie ainsi qu'une vue globale des instruments stratégiques dont elle dispose.

Elle comporte par ailleurs des objectifs chiffrés ciblant les objectifs poursuivis à l'horizon 2030 et les indicateurs de suivi utilisés en vue d'évaluer la progression régionale.

Des actions transversales sont en outre prévues en vue d'asseoir davantage la faculté de la Région dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable.

En exécution du décret du 1^{er} juillet 2021¹²⁸ organisant une coordination et un renforcement des actions de la Fédération Wallonie-Bruxelles (qui correspond à la Communauté française de Belgique) en faveur d'une transition écologique, le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a de son côté adopté, le 16 septembre 2021, un Plan transversal de Transition écologique qui définit, dans ses sphères de compétences¹²⁹, plusieurs objectifs destinés à rencontrer les objectifs belges relatifs à : la neutralité carbone au plus tard en 2050 ; la réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 ; l'engagement en faveur de mesures d'adaptation comportementale en lien avec la transition écologique et la préservation de la biodiversité.

f. En Flandres, le Gouvernement flamand a approuvé, le 12 mai 2023, un nouveau Plan flamand pour l'énergie et le climat (le « VEKP »)¹³⁰. Il s'agit d'une mise à jour du plan initial approuvé en 2019. Ce plan prévoit une intensification des efforts dans les secteurs des transports, des bâtiments, de l'agriculture, de l'industrie (légère) et des déchets, les secteurs dits ESA. L'ambition du nouveau VEKP 2021-2030 en termes de réduction des émissions de GES dans les secteurs ESR est donc portée à -40% d'ici 2030 (par rapport à 2005). Ce plan doit encore être actualisé à la suite de l'adoption du plan fédéral énergie-climat précité.

Par ailleurs, le Gouvernement flamand a également approuvé, en octobre 2019, le Plan de politique de l'air 2030. Ce plan contient des mesures pour lutter contre

¹²⁸ Moniteur belge du 14 juillet 2021, p. 70480

¹²⁹ Les Communautés ne disposent en effet pas de compétences environnementales à proprement parler, ces compétences étant dévolues aux régions

¹³⁰ [32555 \(vlaanderen.be\)](https://www.vlaanderen.be/32555)

la pollution de l'air en Flandre afin de réduire davantage l'impact de la pollution de l'air sur la santé et l'environnement¹³¹.

2. Planification budgétaire

De l'ensemble des mesures visées au point 1, il résulte que différentes stratégies et mesures de planification budgétaire doivent nécessairement suivre pour permettre leur mise en œuvre.

Des budgets sont à ce propos spécifiquement affectés à la réalisation des différents programmes prévus au niveau fédéral et régional.

La planification est généralement de nature pluriannuelle, mais est ajustée de manière régulière.

Malheureusement, cette planification demeure actuellement éparsée et manque de structuration globale.

À la suite de l'adoption du Plan de relance pour la Wallonie arrêté en 2022, le Gouvernement wallon, en concertation avec les partenaires sociaux et environnementaux, a décidé d'identifier 42 projets d'actions prioritaires, d'un montant total de 2,5 milliards €, dont une partie est dédiée à l'amélioration de l'environnement.

Selon les informations publiées récemment, la Région a actuellement sélectionné et financé 62 projets pour un montant global d'environ 193 millions d'euros en vue de renforcer la transition vers la neutralité climatique¹³².

La Flandres a pour sa part spécifiquement prévu un Fonds pour le climat qui constitue un outil budgétaire organique important dans le financement de la politique climatique flamande depuis sa création en 2012. Le fonds est principalement alimenté par le produit des ventes aux enchères des ETS de l'UE qui revient à la Flandre.

La Stratégie climatique flamande à l'horizon 2050¹³³ fait cependant apparaître un manque de moyens pour atteindre les objectifs poursuivis. Elle relève, sur la base des études réalisées, que : « *Pour une série de mesures, le coût total d'investissement est, aujourd'hui encore, supérieur aux recettes attendues,*

¹³¹ file:///C:/Users/mvk/Downloads/20230929%20%20Tweede%20voortgangsrapport%20over%20het%20Vlaams%20Luchtbeleidplan_TW.pdf

¹³² <https://dirupo.wallonie.be/home/presse--actualites/communiqués-de-presse1/presses/fonds-de-transition-juste--62-projets-selectionnes-en-wallonie-pour-renforcer-la-transition-vers-la-neutralite-climatique.html>

¹³³ <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/32563>

notamment parce que les dommages climatiques évités ne sont pas ou pas suffisamment pris en compte dans ces recettes. Pour cette catégorie de mesures, on misera sur des investissements publics, des subventions (temporaires). ». Elle souligne aussi que la transition ne pourra réussir que si les coûts globaux sont minimisés autant que possible et si les financements nécessaires sont rassemblés pour les investissements indispensables. La note stratégique indique en outre que les règles budgétaires européennes freinent la mise en œuvre des grands projets publics et plaide pour leur assouplissement. La Région flamande ambitionne toutefois d'ajuster son budget pour l'aligner sur ses objectifs climatiques tout en insistant sur le fait qu'au moins du budget de l'Union européenne soit consacré à l'action pour le climat.

Rassembler ces financements constitue un défi majeur pour toutes les régions, tant en ce qui concerne les autorités que les citoyens et les entreprises. Les observations qui précèdent valent donc aussi, selon nous, pour les deux autres régions.

3. Conventions environnementales¹³⁴

- a.** La pratique des conventions environnementales est courante et organisée dans les trois régions de Belgique.

Les textes de base sont, pour la Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 29 avril 2004 relative aux conventions environnementales¹³⁵, pour la Région wallonne, le livre I du Code de l'environnement wallon et le décret Neutralité Carbone du 16 novembre 2023¹³⁶ et, pour la Région flamande le décret flamand du 5 avril 1995 ainsi que le décret flamand du 30 mars 2007 relatif aux conventions Brownfield¹³⁷.

- b.** Les conventions environnementales sont destinées, dans les trois régions, à prévenir la pollution de l'environnement, d'en limiter ou neutraliser les effets ou de promouvoir une gestion efficace de l'environnement.

¹³⁴M. PAQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, 347-350, 423 ; M. PAQUES, "Les conventions sectorielles en matière d'environnement du point de vue du droit public" in H. BOCKEN et I. TRAEEST (eds.), *Environmental policy conventions. Conventions sectorielles : Instrument de gestion de l'environnement*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1991, (55) 66.

¹³⁵ Moniteur belge du 27 mai 2004, p. 41403

¹³⁶ Moniteur belge du 29 décembre 2023, p. 124921

¹³⁷ Moniteur belge du 19 juin 2007, p. 33509

Les conventions carbone organisées par le décret wallon Neutralité Carbone visent quant à elles à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre des membres d'une communauté carbone, en agissant sur les émissions, sur la gestion de la consommation énergétique et sur l'intégration d'énergies de source renouvelable. Au sens du décret, la communauté carbone est une association d'entreprises ou de leurs établissements, désireuse de prendre des engagements communs regroupés au sein d'un périmètre géographique ou en fonction d'une chaîne de valeur ou d'un secteur économique.

Les conventions Brownfield prévues par le décret flamand du 30 mars 2007 ont de leur côté pour but d'établir des mesures structurelles en vue du développement d'un Brownfield c'est-à-dire d'un terrain abandonné ou inexploité et pollué, à tel point qu'il ne peut manifestement plus faire l'objet d'une utilisation ou d'une réaffectation sans mesures spécifiques. La convention vise à favoriser le redéveloppement de ces terrains par des projets concrets permettant des réalisations sur le plan économique, social et environnemental.

- c. Les conventions environnementales ont pour parties contractantes la région concernée et, soit une autre autorité publique, soit une ou plusieurs personne(s) de droit privé, généralement une ou plusieurs organisations représentatives d'entreprises telles que définies par la législation concernée.

Leur contenu minimal est généralement fixé par l'ordonnance ou le décret concerné. Elles ont force obligatoire comme tout contrat et le droit commun s'y applique en principe.

Elles doivent toutefois respecter les principes généraux prescrits par les différents textes législatifs régionaux, tout comme les normes hiérarchiques supérieures, en ce compris les règles de droit international.

En outre, les principes de bonne administration leur sont également applicables.

Il en va ainsi notamment du principe d'égalité et de transparence, ce qui implique notamment que la conclusion d'une convention environnementale doit être précédée d'une certaine mise en concurrence et que les différents candidats susceptibles d'être intéressés par la conclusion de la convention environnementale doivent être traités sur un pied d'égalité.

L'intérêt général doit également primer tant lors de la conclusion de la convention que dans son exécution ce qui signifie entre autres qu'elle est soumise au principe de mutabilité des conventions administratives.

Avec des nuances, les différentes législations prévoient à ce propos que, pendant la durée de la convention, l'autorité publique s'engage à ne pas prendre de mesures réglementaires qui établiraient des conditions plus restrictives que celle prévue par la convention, sous réserve des mesures qui s'imposeraient en raison d'une urgence ou de motifs d'intérêt général.

- d. L'on peut s'interroger, de manière générale, sur le sort à réserver aux actes réglementaires qui seraient adoptés en aval de la convention environnementale et qui couvriraient un domaine identique ou similaire à celle-ci ou viseraient à en permettre l'exécution.

La question s'est posée devant le Conseil d'État à propos de conventions qui avaient pour objet la mise en œuvre de plans locaux d'urbanisme, comme le permet le Code flamand de l'Aménagement du Territoire en son article 2.2.5 §2.

La problématique soumise à la Haute juridiction était celle de savoir si l'autorité, après s'être conventionnellement engagée, avait pu légalement adopter des arrêtés tendant à la mise en œuvre de l'objet même de la même convention.

Par un arrêt du 26 septembre 2019¹³⁸, la Haute juridiction a considéré que la commune concernée, en adoptant son plan d'aménagement, n'avait pu agir de manière objective et en tenant compte des objectifs d'intérêt général poursuivis par le Code flamand de l'Aménagement du Territoire, dès lors que la convention qu'elle avait conclue avec un développeur privé fixait déjà le contenu de ce plan.

Il en irait autrement si une autorité publique concluait une convention de zonage déterminant uniquement des objectifs généraux se matérialisant par des engagements de moyens, et non par des obligations de résultat comme tel était le cas dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt précité du 26 septembre 2019. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'État dans un arrêt du 10 mars 2022¹³⁹.

20°) A qui s'adresse la norme environnementale ? Aux pouvoirs publics ? Aux particuliers ? Aux entreprises ? Dans quelle proportion ?

Il n'existe pas de règles systématiques permettant de définir les catégories de normes environnementales, mais il est possible de les classer selon certains critères qui dépendent de leur portée, de leur contenu et de leur fonction.

¹³⁸ CE n° 245.537 du 26 septembre 2019, Peters et cts

¹³⁹ CE n° 253.182 du 10 mars 2022, Braem et Saels

L'on observera à ce propos, avant toute chose, que les règles normatives belges obéissent au principe fondamental de la hiérarchie des normes, consacré par l'article 159 de la Constitution, en vertu duquel « *Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois* »¹⁴⁰. Ce principe général du droit impose que toute norme inférieure se conforme à la norme qui lui est supérieure, ce sauf si celle-ci permet elle-même d'y déroger. Son contrôle s'exerce par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, mais aussi par la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État et la Cour de cassation.

Les normes internationales et européennes s'adressent aux autorités en ce qu'elles établissent les obligations qu'elles doivent mettre en œuvre ou respecter en droit national.

Les normes constitutionnelles s'adressent essentiellement aux autorités et offrent une protection aux citoyens.

Les normes-cadre déterminant les conditions et modalités à définir pour entourer les activités humaines avec l'environnement s'adressent aux autorités chargées de définir ce cadre.

Les normes définissant les incitants financiers susceptibles d'être accordés afin de remplir de manière directe ou indirecte les objectifs poursuivis par les normes environnementales s'adressent aux autorités chargées d'accorder ces incitants et aux administrés bénéficiaires en ce que ces avantages supposent la réunion de différentes conditions.

Les normes de protection et de prévention visant à prévenir les atteintes à l'environnement et à protéger les ressources naturelles sont adoptées par les autorités publiques en vue de protéger certaines zones sensibles et de prévenir des risques environnementaux. Tant les entreprises que les particuliers doivent respecter les interdictions et restrictions qui en découlent, comme tel est le cas dans les réserves naturelles ou les zones Natura 2000.

Les normes fixant les règles applicables au développement des projets et déterminant les conditions et modalités qu'ils doivent remplir s'adressent en premier lieu aux particuliers dès lors que leurs projets doivent respecter les dispositions qui encadrent leurs projets. Elles s'imposent également aux autorités dès lors que les permis à délivrer ne sont légaux que si le projet autorisé se conforme à ces conditions. Les juridictions sont chargées de contrôler la mise en œuvre de ces règles. Le Conseil d'État est compétent pour annuler les autorisations qui ne les respecteraient pas. Il

¹⁴⁰ A. VANDEBURIE, « Hiérarchie des normes », in *Les grands arrêts du droit administratif*, Larcier 2021, pp. 30 à 36 ; P. GOFFAUX, op. cit., *Dictionnaire de droit administratif*, pp. 306-307.

peut le cas échéant interroger la Cour constitutionnelle, la Cour de justice de l'Union européenne ou la Cour européenne des droits de l'homme sur la conformité de la norme à la Constitution ou aux règles de droit international en vigueur en droit belge.

Les normes sectorielles ou de qualité environnementale, réglementent les activités humaines et définissent des seuils de qualité à atteindre dans différentes branches d'activités en vue d'assurer la protection de l'environnement et de la santé contre les nuisances qui pourraient en résulter sont arrêtées par les autorités publiques en fonction des normes cadre et s'adressent essentiellement aux particuliers en fixant les règles qu'ils doivent respecter dans l'exploitation de leurs activités.

Les normes répressives établissent le système de contrôle et de sanctions des infractions environnementales et assurent la répression et la réparation des atteintes à l'environnement. Elles s'adressent, d'une part, aux autorités publiques en fixant leurs pouvoirs d'action à l'égard des administrés qui méconnaîtraient la réglementation applicable et, d'autre part, aux citoyens en définissant les sanctions qu'ils sont susceptibles d'encourir en cas de transgression des normes (voir questions II 1° et 2°).

Les normes de responsabilité et de réparation arrêtent la responsabilité des acteurs en cas de dommages environnementaux et les obligations de réparation qui en découlent ainsi que les procédures d'application. Elles s'adressent essentiellement aux administrés qui, comme on le verra dans la seconde partie de cet exposé (questions II, 8°, 9° et 13°), sont tenus de réparer les dommages environnementaux causés par leurs activités, souvent à leurs frais.

Les normes de participation et de sensibilisation encouragent la participation du public et des entreprises à la gestion environnementale et visent à sensibiliser aux questions environnementales. Elles s'adressent aux autorités publiques qui, en vertu de différents textes législatifs, sont tenues d'organiser des consultations publiques, d'informer et de sensibiliser les citoyens aux enjeux environnementaux, et d'encourager les initiatives citoyennes. Les administrés en sont évidemment les acteurs dès lors que leur contribution, pour autant qu'elle soit correctement encadrée, est essentielle en vue d'assurer l'effectivité des initiatives ainsi mises en place.

Il est pratiquement impossible de définir la proportion dans laquelle les normes s'appliquent aux autorités ou aux administrés. Toutefois, la tentative de classification qui précède, tout comme la pratique, démontrent à notre avis que la législation qui entoure l'action administrative représente un pourcentage du système inférieur à celui des règles qui s'impose aux administrés.

21°) Votre droit donne-t-il une définition du mot « environnement » ? Si oui, laquelle ? Si non, pouvez-vous nous donner quelques définitions de ce terme dégagées par la doctrine de votre pays ?

1. L'environnement fait l'objet de définitions diverses, qu'elles soient juridiques ou de sens commun¹⁴¹.

Aucune définition uniforme n'en est donnée en droit belge. Il s'agit assurément d'une notion polysémique qui fait intervenir de multiples facteurs.

Elle recouvre aujourd'hui des concepts plus larges que la nature et englobe de nombreuses autres composantes, telles que par exemple, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, la biodiversité, les espèces et habitats protégés, les ressources naturelles, l'énergie et l'environnement sonore, les équilibres biologiques, les paysages, le climat, la mobilité et même l'aménagement du territoire, ce à des degrés et dans des termes divers en fonction des textes applicables. Cette extension s'explique notamment par le principe d'intégration consacré notamment par l'article 11 du TFUE¹⁴².

Le Décret du conseil flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement prévoit quant à lui en son article 1.1.2. 1° que l'on entend par environnement « *l'atmosphère, le sol, l'eau, la flore, la faune et les autres organismes à part l'homme, les écosystèmes, les paysages et le climat* » (traduction libre).

L'article D.1.24 du Livre 1 du Code de l'environnement wallon du 27 mai 2004 dispose de manière non limitative que l'environnement comprend (...) « *notamment les espaces, paysages, ressources et milieux naturels, l'air, le sol, l'eau, la diversité et les équilibres biologiques (...)* ».

Enfin, l'ordonnance-décret conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française du 16 mai 2019 relatif à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises, énonce en son article 4 7° que l'environnement comprend : « *toutes les matières reprises à l'article 6, § 1^{er}, II, III et V de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980* », c'est-à-dire notamment l'eau, l'air, les déchets, le sol, le sous-sol, la conservation de la nature, les zones d'espaces verts,... En vertu l'article 4, 8° de cette

¹⁴¹ Voy. *supra* note 3.

¹⁴² En vertu d cette disposition « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

ordonnance-décret conjoints, l'information environnementale comprend également l'aménagement du territoire.

Au-delà du droit à un environnement sain consacré par la Constitution, les objectifs de protection de l'environnement ne se réduisent pas, par ailleurs, à la prévention et à la répression des pollutions et des nuisances, mais tendent aussi, de manière plus large, à guider voire diriger l'action administrative, à créer de nouveaux devoirs s'imposant aux administrés¹⁴³, à restreindre la liberté contractuelle dans certains domaines ou encore à étudier, développer, gérer et préserver l'environnement considéré comme un patrimoine commun. Le Livre 3 du nouveau Code civil dispose en ce sens, en son article 3.43, que « (les choses communes¹⁴⁴) n'appartiennent à personne et sont utilisées dans l'intérêt général, y compris celui des générations futures.

2. Loin de se limiter à l'addition ou la superposition de simples règles de polices administratives et de se fondre au sein du droit administratif au sens large¹⁴⁵, le droit de l'environnement constitue par ailleurs de nos jours, à notre avis, et bien que nous ayons dans le passé exprimé l'idée contraire¹⁴⁶, une branche du droit autonome. Celle-ci comporte des caractéristiques propres et obéit à des principes directeurs. Il en va ainsi notamment des principes de prévention et de précaution, du principe du pollueur payeur, du principe de correction à la source des atteintes à l'environnement, également inscrit dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 191.2 précité du Traité) et du principe de standstill¹⁴⁷. Force est néanmoins de constater qu'il se présente, du moins en droit belge, sous une forme « éclatée ». Certes, la Constitution comporte-t-elle des principes essentiels dont a vu toutefois qu'ils n'offrent malheureusement qu'une protection limitée de l'environnement et des personnes. Au-delà de cette pierre angulaire, la matière est essentiellement régionalisée¹⁴⁸. Partant, l'environnement et sa protection sont, de par la structure même de notre État fédéral, disséminés dans des textes épars. Et, comme il a été souligné dans la réponse à la question I, 3°, aucune de nos trois régions n'a à ce jour codifié le droit de l'environnement de manière aboutie¹⁴⁹.

¹⁴³ Voy. par exemple, l'article D.2. du Livre 1 du code wallon de l'environnement qui dispose : « Toute personne veille à la sauvegarde et contribue à la protection de l'environnement. »

¹⁴⁴ Telles l'eau, l'air ou les ressources naturelles dans leur globalité

¹⁴⁵ J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement, op.cit.*, pp. 57-58.

¹⁴⁶ A ce sujet, voy. P.-Y. ERNEUX et M. VON KUEGELGEN, « L'ancrage de l'ordre public environnemental dans le droit privé des contrats immobiliers », in *Le défi du notaire*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 544.

¹⁴⁷ *Infra* n° 22.

¹⁴⁸ Article 6, §1^{er}, II, alinéa 1^{er} de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980. Il n'est pas possible d'entrer ici dans le détail ici dans les conflits de compétence qui peuvent surgir entre les régions et l'État fédéral, notamment sur les éventuels empiètements des régions sur les compétences fédérales notamment fondées la théorie des pouvoirs implicites (sur cette question, voy. notamment Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 640 et suiv. ; B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN, *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Bruges, die Keure, 2017, pp. 36 et suiv. ; G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *A.P.T.*, 2018/4, p. 367 et suiv.).

¹⁴⁹ *Infra*, n° 26.

22°) La politique européenne du Green Deal a-t-elle eu un impact sur les normes environnementales adoptées dans votre pays ?

Le Green Deal constitue un catalyseur pour renforcer la réglementation environnementale en Belgique, en l'alignant sur les objectifs ambitieux fixés au niveau européen.

La mesure principale qui en découle actuellement est le Plan Fédéral Energie et Climat, déjà évoqué ci-dessus (question 1, 4°, point 6).

L'objectif global du Green Deal est de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55% d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. La Belgique a aligné ses propres objectifs nationaux sur ces cibles européennes, et travaille actuellement sur l'adoption définitive du Plan National Energie et Climat.

Le projet de mise à jour du PNEC est structuré selon la table des matières imposée par le règlement UE 2018/1999 sur la gouvernance (voir annexe 1 du règlement) et les lignes directrices de la Commission européenne.

Ce plan vise à mettre en œuvre un nombre significatif de stratégies nationales visant notamment à la décarbonation de la société, dont il n'est pas possible de synthétiser l'ensemble dans ces lignes, mais qui sont axées sur la décarbonation de la société, la dimension d'efficacité énergétique, la dimension de la sécurité énergétique, la dimension du marché intérieur de l'énergie, la dimension de recherche, innovation et compétitivité.

En 2021, le gouvernement fédéral a en effet réitéré l'engagement de l'accord de gouvernement de revoir sa contribution au Plan national énergie – climat (PNEC) par le biais d'un plan d'action, conformément à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990.

Dans ce contexte, le gouvernement affirme sa volonté de rehausser l'ambition de la politique climatique fédérale et s'engage, via la PNEC, à :

- mettre en œuvre dès que possible toutes les politiques et mesures incluses dans la contribution fédérale dans l'actuel PNEC ;
- pour le secteur non-soumis au système de quotas d'échange d'émission (SEQE-UE), élaborer et mettre en œuvre des politiques et des mesures nouvelles et renforcées, visant une réduction supplémentaire des émissions de 25 millions de tonnes d'équivalent CO₂ au cours de la période 2022-2030 ;
- renforcer les mesures existantes ou en élaborer de nouvelles pour soutenir les réductions d'émissions dans les secteurs relevant du SEQE au cours de la

période 2021-2030, notamment en augmentant la capacité de production d'électricité en mer du Nord et en supprimant progressivement les subventions aux combustibles fossiles, de préférence dans le contexte européen ;

- adopter des politiques et des lignes directrices habilitantes qui contribuent à créer un cadre propice à la pleine réalisation du potentiel des politiques et mesures fédérales et régionales en matière de réduction des émissions.

D'autres textes ont également vu le jour tels que la loi fédérale relative à la gouvernance climatique. Cette loi est destinée à renforcer le cadre politique fédéral pour le suivi et la supervision de la mise en œuvre des politiques et mesures fédérales, par lesquelles l'État fédéral contribue aux objectifs européens du paquet "Ajustement à l'objectif 55" ou Fit for 55. Ce cadre devra veiller à ce que les autorités concernées participent activement et assument la responsabilité du suivi, de la mise en œuvre et du renforcement des politiques et mesures climatiques.

L'état d'avancement de ces politiques sera évalué chaque année dans un rapport de synthèse fondé sur les rapports de progrès des départements fédéraux et des institutions publiques fédérales. Ce rapport sera rendu public, transmis au Parlement et soumis aux organes consultatifs ainsi qu'à un nouveau comité d'experts scientifiques indépendant, composé de 5 à 7 membres sélectionnés et nommés en fonction de leur expertise scientifique dans diverses disciplines.

La loi vise également à accroître la transparence et la précision de l'utilisation des recettes issues des enchères de quotas d'émission. Un aperçu détaillé de toutes les dépenses et investissements existants et supplémentaires en matière de climat est à cet égard prévu annuellement.

L'on peut aussi citer l'accord de coopération du 22 septembre 2023 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à certaines dispositions du partage des objectifs belges climat et énergie pour le début de la période 2021-2030 et au partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluses.

Pour Bruxelles, l'on mentionnera par ailleurs l'adaptation, en mars 2024, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie en vue de cadrer la rénovation du bâti dans une optique de réduction de son impact sur le climat¹⁵⁰ ou encore Ordonnance Climat du 17 juin 2021¹⁵¹. Les exigences de performances énergétiques des bâtiments ont également été adaptées en Flandre par un arrêté

¹⁵⁰ Ordonnance du 7 mars 2024 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie en vue de mettre en œuvre la stratégie de rénovation du bâti. Moniteur belge du 22 mars 2024, p. 35579

¹⁵¹ Moniteur belge du 25 juin 2021, p. 65383

ministériel du 17 avril 2024. Le secteur est immobilier s'inquiète vivement de ces exigences qui s'ajoutent à de nombreuses autres et fragilisent sensiblement la faisabilité financière des investissements.

En Région wallonne, le décret Neutralité Carbone du 16 novembre 2023 prévoit, outre les conventions carbone déjà citées, un soutien aux communes dans leur politique énergétique et climatique. Ce texte constitue une suite directe du Green Deal¹⁵².

¹⁵² https://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2023_2024/DECRET/1493_1.pdf

II. La mise en œuvre de la norme environnementale

1°) Certaines institutions sont-elles dédiées au contrôle du respect de la norme environnementale ? Si oui, lesquelles (dénomination, statut juridique, caractéristiques, etc.) ?

2°) Votre droit prévoit-il l'existence de polices environnementales ? Concrètement, des régimes sont-ils institués pour prévenir une atteinte à l'ordre public environnemental (police administrative) et, le cas échéant, permettre une sanction aux infractions environnementales commises (police judiciaire) ?

Ces questions présentent des liens étroits et appellent une réponse conjointe.

1. Observations liminaires

1.1. La recherche et la poursuite des infractions environnementales connaissent un essor inédit ces dernières années grâce à une politique répressive plus cohérente et coordonnée. Les instruments d'information disponibles visent toutefois aussi à sensibiliser les administrés. La réglementation contient à ce propos des méthodes destinées à atteindre les objectifs poursuivis par d'autres moyens que la seule sanction au sens strict du terme.

1.2. La politique répressive s'exerce au sein de toutes les entités belges, chacune dans leur sphère de compétences. La troisième réforme de l'État a habilité les régions à ériger en infraction et à établir des sanctions de nature pénale et administrative¹. Cette habilitation s'entend sans préjudice du droit pénal fédéral auquel les régions peuvent cependant déroger.²

Les trois régions ont, sur cette base, progressivement tenté d'harmoniser et de coordonner le régime de la répression environnementale et urbanistique pour aboutir aujourd'hui à une situation si ce n'est entièrement unifiée du moins plus lisible, efficace et englobante qu'elle ne l'était dans le passé. Ces réglementations ont pour vocation de fixer des règles uniformes, applicables à la très grande majorité des infractions environnementales, même s'il subsiste encore certaines règles qui sortent du cadre de cette codification.

¹ Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État et à compléter la législation électorale relative aux Régions et aux Communautés ; Moniteur belge du 20 juillet 1993, p. 17170

² Article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 (voir section I, 1° ci-dessus)

1.3. Sans entrer dans le détail de chaque réglementation, les développements qui suivent analysent successivement :

- Les principales administrations et institutions dédiées au contrôle général de la norme environnementale aux différents niveaux de pouvoir ;
- Les compétences fédérales en matière d'environnement, leur contrôle et les sanctions
- Le système répressif applicable dans le cadre des compétences régionales et plus spécialement :
 - o La codification des règles dans les trois régions ;
 - o Les différents types d'infraction dans le cadre régional ;
 - o Le régime relatif à la recherche constatation des infractions ;
 - o Les règles afférentes aux poursuites et aux sanctions administratives et pénales qui peuvent être infligées aux contrevenants ;
 - o Le régime de la responsabilité environnementale et la prévention.

2. Principales administrations et institutions dédiées au contrôle général de la norme environnementale

2.1. Au niveau fédéral, l'Inspection fédérale des contrôles est chargée notamment de surveiller le respect des normes édictées au niveau national.

Cette administration fait partie du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement créé en 2001. Ses compétences comportent la protection de (i) la santé humaine (ii) la santé animale et végétale, en ce compris la protection de la sécurité de la chaîne alimentaire et (iii) l'environnement. Dans ce domaine, cette administration a pour mission de veiller à un environnement et une atmosphère de qualité, et à promouvoir des modes de production et de consommation durables, dans le respect de la biodiversité et de la santé, par le biais d'une politique intégrée des produits qui relève de la compétence fédérale (voir infra, point 3). Elle assure à cet effet l'organisation et la coordination de la politique des contrôles. Elle supervise aussi la gestion des crises environnementales.

La Direction générale Environnement coordonne la politique environnementale fédérale, la gouvernance internationale, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation climatique, la régulation des substances chimiques, la protection de la biodiversité, et la gestion durable du milieu marin.

Les implications transfrontalières en termes de santé et d'environnement, ainsi que la diversité des compétences institutionnelles imposent au Service public fédéral d'établir des partenariats pour garantir une certaine cohérence politique et réglementaire au niveau international dont on constate malheureusement qu'elle demeure imparfaite en pratique. La Direction générale Environnement (DGE) supervise ces collaborations.

Lors de l'adoption de mesures environnementales fédérales, la réglementation prévoit la consultation des fédérations d'employeurs, des syndicats et des ONG concernées, souvent en collaboration avec le Conseil Fédéral de Développement durable. Des accords sectoriels facilitent aussi les interactions avec les fédérations d'entreprises. Les missions d'inspection s'appuient aussi sur une coopération avec ces fédérations et les entreprises elles-mêmes.

Les campagnes environnementales et le système d'alerte rapide européen (RAPEX) assurent le retrait des produits dangereux.

2.2. En Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles Environnement a pour mission la conduite de recherches, de planification et de conseils sur des questions environnementales (sur cet organisme, voir Section I, 13°). Cet organisme élabore des plans sectoriels, notamment pour la prévention et la gestion des déchets, la lutte contre les nuisances sonores, la gestion de la forêt de Soignes, ainsi que les plans Air et Climat. Il assiste aussi les entreprises à respecter leurs obligations environnementales.

Les actions menées par l'inspection environnementale reposent sur plusieurs principes clés destinés à prévenir et corriger différents types de pollution et de nuisances, en favorisant un accompagnement des contrevenants.

Elle effectue ainsi des inspections détaillées, des contrôles et des enquêtes approfondies. Elle met en place des mesures préventives strictes et applique de la législation. Elle constate des infractions. Elle impose des mesures correctives visant à restaurer l'environnement en cas de dommage. Elle propose des transactions administratives en cas d'infractions légères ou inflige des amendes administratives dans certains cas. L'on se reportera au point 4 c) pour plus de détails.

2.3. En Région wallonne, le Service public Wallonie « Agriculture, Ressources naturelles et Environnement » veille à la préservation de l'environnement dans une perspective de développement durable. En pratique, il organise et surveille la gestion des ressources naturelles – air, terre, eau, sous-sol, faune et flore – en vue d'assurer la protection de la biodiversité. Il encadre la gestion durable des forêts, de la conservation de la nature, de la chasse et la pêche, et veille à la protection des eaux souterraines en appliquant les directives européennes relatives à l'eau potable. La gestion des cours d'eau non navigables, la prévention des inondations et la réponse aux enjeux climatiques font également partie de ses missions.

Investie d'un rôle essentiel de prévention, de surveillance et de protection de l'environnement, cette administration élabore des normes entre autres de gestion et de transit des déchets, ainsi que de sauvegarde et de réhabilitation des sols et des sous-sols.

Elle est structurée en plusieurs divisions. **Le Département de la Police et des Contrôles exerce un rôle préventif et répressif** en veillant au respect des lois, arrêtés, décrets et des autres dispositions visant à protéger l'environnement. Il est également chargé de réaliser les contrôles agricoles obligatoires dans le cadre des programmes d'aides européennes et régionales. De plus, le service du Fonctionnaire sanctionnateur examine les dossiers d'infractions en matière environnementale, de bien-être animal, de nature, de forêt, de chasse et de pêche, et, le cas échéant, inflige des amendes administratives. L'on se reportera au point 4 c) pour plus de détails.

2.4. En Flandre, le Département Environnement de l'administration flamande est compétent pour faire respecter le respect des normes environnementales, urbanistiques et patrimoniales. Il assure la mise en œuvre de la réglementation relative aux dommages environnementaux et conseille les ministres compétents dans le cadre des recours contre les décisions administratives et les demandes de remise d'amendes. En cas de danger pour la population, cette administration gère aussi les crises environnementales au travers de cellules spécialisées.

Conformément à l'accord de coalition 2019-2024 de la Région flamande, celle-ci a par ailleurs supprimé l'organe consultatif qui supervisait et contrôlait auparavant la politique d'exécution des normes environnementales.

Son rôle a été transféré à l'administration de l'environnement (« Departement Omgeving »)³ par une réforme du décret du 5 avril 1995 « contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement » (ci-après le « décret flamand du 5 avril 1995 »). Cette réforme vise à rationaliser l'application de la réglementation et à coordonner les acteurs de la chaîne répressive.

L'administration régionale se charge ainsi de l'élaboration des politiques, de l'harmonisation et de l'intégration des priorités répressives. Elle établit des rapports périodiques pour permettre une meilleure planification stratégique.

La supervision, les enquêtes, les poursuites, les sanctions et l'exécution des décisions sont par ailleurs réparties aux différents échelons régionaux et notamment au niveau municipal.

Par ailleurs, la Région flamande a créé plusieurs agences spécialisées et dotées de la personnalité juridique, telles que notamment l'OVAM pour la protection des sols ou l'Agence flamande de l'énergie et du climat.

³ Décret du 26 février 2021 modifiant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et le Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne la suppression du Conseil supérieur flamand pour le Maintien de l'Environnement et le transfert de tâches relatives au maintien de l'environnement (Moniteur belge du 23 mars 2021, p. 23772)

3. Bref aperçu des normes environnementales fédérales répressives et régime des sanctions

3.1. En premier lieu, il faut souligner l'avancée pionnière qui vient de faire son apparition au sein **du droit pénal fédéral de l'environnement par l'adoption de la loi du 29 février 2024 introduisant le Livre 2 du (nouveau) Code pénal⁴. La Belgique devient ainsi le premier pays européen à reconnaître le crime d'écocide⁵**. Ce crime est puni par un niveau de peine très élevé pouvant aller jusqu'à vingt ans d'emprisonnement (peines de niveau 6 définies par l'article 36 du Livre I du nouveau Code pénal (introduit par une loi du 29 février 2024 également⁶).

Pour être qualifié d'écocide, l'acte doit être commis **intentionnellement**, avec la **conscience** que ses conséquences entraîneront des **répercussions graves et durables sur l'environnement**. Au sens du Code celui-ci comprend aux termes de la loi environnement : « la terre, ses écosystèmes, sa biosphère, sa cryosphère, sa lithosphère, son hydrosphère, son atmosphère, ainsi que l'espace extra-atmosphérique ». L'acte n'est incriminé qu'en cas de changements, perturbations ou atteintes négatifs hautement préjudiciables à une quelconque composante de l'environnement (**dommage grave**). Le dommage doit de plus être irréversible ou non réparable par régénération naturelle dans un délai raisonnable (**dommage à long terme**). Il doit également affecter une zone géographique étendue (**dommage étendu**).

L'écocide est limité aux violations des lois fédérales, des instruments internationaux liant la Belgique et aux actes non localisables sur le territoire belge.

L'entrée en vigueur du nouveau Code pénal est prévue deux ans après sa publication au Moniteur belge, soit dans le courant le 8 avril 2026.

La portée de la législation demeure restreinte en pratique compte tenu de la régionalisation des compétences environnementales. Même imparfaite, il s'agit toutefois d'une étape marquante et il faut espérer que les régions emboîtent le pas à l'État dans cette lancée.

3.2. Comme on l'a vu dans la section I (question 1), l'autorité fédérale demeure compétente pour certaines matières liées à l'environnement.

a) Il s'agit essentiellement :

- De la protection contre les radiations ionisantes

⁴ Moniteur belge du 8 avril 2024, p. 40548

⁵ Ce crime « (...) consiste à commettre délibérément, par action ou par omission, un acte illégal causant des dommages graves, étendus et à long terme à l'environnement en sachant que cet acte cause de tels dommages, pour autant que cet acte constitue une infraction à la législation fédérale ou à un instrument international qui lie l'autorité fédérale ou si l'acte ne peut pas être localisé en Belgique. » (Article 2 de la loi)

⁶ Moniteur belge du 8 avril 2024, p. 40520

- Des normes de produit
- De l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales et animales non indigènes ainsi que leurs dépouilles
- De la protection du milieu marin
- Et enfin, de la coordination de la politique internationale de l'environnement

b) Ces compétences sont mises en œuvre par des législations assorties de sanctions, notamment pénales.

Il en va ainsi, sans exhaustivité, de :

- La loi du 15 avril 1994⁷ relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire. Celle-ci assure les missions de radioprotection, de sûreté nucléaire et de contrôle radiologique.

La législation englobe les activités humaines dangereuses en termes de radiations ionisantes, et protège tant la population que les employés ou l'écosystème. Des lois complémentaires⁸ encadrent la sécurité nucléaire.

Différents arrêtés royaux ont étendu le rôle de l'Agence fédérale. Le plus important concerne la radioprotection et la sûreté nucléaire⁹.

- La loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits¹⁰. Celle-ci tend entre autres à promouvoir des pratiques de production et de consommation durables pour :

- Sauvegarder l'environnement contre les dommages ou les dangers liés à des produits vendus ou exportés vers des pays hors de l'Union européenne ;
- Préserver la santé publique contre les effets néfastes ou les risques associés à certains produits commercialisés ou exportés en dehors de l'Union européenne ;
- Garantir que les produits respectent les directives et règlements de l'Union européenne sur les normes de protection de l'environnement ou de santé publique.

Le respect de cette loi fait partie des missions de l'Inspection fédérale de l'Environnement.

L'administration assure entre autres :

- **Le contrôle de la conformité de mise sur le marché des biocides et de leur utilisation.**

⁷ Moniteur belge du 15 avril 1994, p. 19537

⁸ Des 2 avril 2003 (Moniteur belge du 2 mai 2003, p. 23745) et et 30 mars 2011 (Moniteur belge du 18 avril 2011, p. 24061)

⁹ Arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants (Moniteur belge du 30 août 2011, p. 28909).

¹⁰ Moniteur belge du 11 février 1999, p.3986. Cette loi ne concerne pas la protection des consommateurs.

- **La conformité des substances chimiques, au règlement REACH.** Différents contrôles importés principalement de Chine ont révélé des infractions sanctionnées par l'interdiction de mise sur le marché, la destruction ou la réexportation des produits non conformes. **L'inspection collabore avec l'Administration générale des Douanes et Accises pour renforcer les contrôles à l'entrée du territoire.**

c) Les législations précitées édictent des sanctions.

Leur constatation et les poursuites se déroulent en substance comme suit :

- **Les infractions** font l'objet de procès-verbaux d'infraction transmis par l'administration compétente au procureur du Roi. Celui-ci peut entamer des poursuites dans le délai déterminé par la loi méconnue.
- **En l'absence de poursuites pénales**, l'administration compétente peut infliger des amendes administratives
- **Dans le cadre de la loi sur les normes de produits, les poursuites pénales peuvent être exclues pour certaines infractions moins graves** constatées par l'Inspection fédérale de l'environnement.

4. Système répressif dans la sphère des compétences régionales

4.1. Codification du régime relatif à la recherche la constatation et la poursuite des infractions environnementales.

Le siège de la matière se présente comme suit :

- En **Région de Bruxelles**, la codification figure dans l'ordonnance du 25 mars 1999¹¹ citée dans la première section de cette contribution (dénommée ci-après le « Code bruxellois de l'inspection »). Cette ordonnance rassemble les règles relatives à l'inspection la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de responsabilité environnementale. Le Code privilégie une action préventive au sein même du dispositif de contrôle en vue d'optimiser la gestion des faits répréhensibles.

Le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire, établit pour sa part un corps de règles propre aux infractions urbanistiques énumérées dans ce Code.

- En **Région wallonne**, le Livre I du Code wallon de l'environnement régit la délinquance environnementale.

Le Code du Développement du Territoire comporte les dispositions relatives aux infractions urbanistiques.

¹¹ Moniteur belge du 24 juin 1999, p. 23850

- **En Flandre**, le décret flamand du 5 avril 1995 comporte l'ensemble des mesures dans le domaine environnemental. Le Code flamand de l'aménagement du territoire inclut pour sa part, comme dans les autres régions, différentes dispositions en matière d'infractions urbanistiques.

La codification demeure imparfaite, notamment dans la mesure où l'ensemble des infractions ne sont pas couvertes par les codes précités. Par ailleurs, il subsiste une distinction entre le régime des infractions aux règles applicables en matière d'urbanisme et celles relatives à la législation environnementale, alors que le premier est pris dans la notion d'environnement entendue au sens large¹².

L'uniformité accrue des règles et la coordination entre acteurs a néanmoins permis d'améliorer et d'intensifier la recherche et la poursuite des infractions. La voie pénale autrefois privilégiée est aujourd'hui plus rarement utilisée, sauf dans certains cas graves. Les sanctions se limitent ainsi très souvent à des mesures administratives.

Pour le reste et malgré des différences parfois conséquentes, les trois régimes ont, une fois n'est pas coutume, tendance à converger ce qui nous permet de les analyser globalement par thème.

4.2. Infractions

Les différents codes visés au point 4.1. érigent en infraction un grand nombre de comportements en ce compris ceux qui transgressent le droit européen d'effet direct ou la méconnaissance des autorisations environnementales.

Les réglementations wallonne et flamande contiennent par ailleurs une classification des infractions. Une partie d'entre elles, dénommées **infractions environnementales en Flandre et infractions déclassées en Région wallonne**, peuvent uniquement faire l'objet de **poursuites administratives**. Le gouvernement concerné arrête la liste de ce type d'infractions. Cette particularité exerce une influence directe sur la suite de la procédure (infra point 4.4.)).

Le Code de l'inspection bruxellois ne prévoit quant à lui que des infractions de type pénal.

4.3. Inspection et recherche des infractions

Dans les trois régions, des agents assermentés assurent le contrôle, l'inspection et la recherche des infractions. Leurs fonctions sont similaires.

Leur mode de désignation diffère selon le type d'infractions et le territoire concerné.

¹² Voir supra, I 21°

a) **En Région de Bruxelles-Capitale**, les agents en charge de faire respecter la réglementation sont désignés par :

- Le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles-Environnement pour toutes infractions définies par l'article 2 du Code bruxellois de l'inspection, en ce compris les règlements européens.
- L'Agence Régionale de Propreté pour certains types d'infractions, en particulier celles liées aux déchets.
- Le Gouvernement en ce qui concerne les infractions au Code Bruxellois de l'Air, du Climat et de l'Énergie.
- Les communes peuvent pour les infractions commises sur leur territoire.

b) **En Région wallonne**, les agents sont nommés par diverses autorités telles que le Gouvernement, les communes, les intercommunales ou certains organismes d'intérêt public, en fonction de la nature des infractions.

c) **En Flandre**, les « surveillants » sont nommés par le Gouvernement flamand, les provinces, les communes, les intercommunales ou les autorités compétentes pour les zones de police. Leur mission est définie territorialement pour les agents provinciaux ou communaux, et couvre les réglementations mentionnées à l'article 16.3.1 du décret flamand du 5 avril 1995, ainsi que la législation environnementale de l'Union européenne et internationale.

4.4. Poursuites des infractions et recours

a) **Étapes préalables aux sanctions**

- **Les agents visés au point 4.3. disposent de très larges prérogatives pour surveiller le respect décrets et ordonnances, investiguer et rechercher les infractions.** Ils peuvent notamment enquêter et pénétrer dans les lieux, ordonner des inspections ou se faire, dans certains cas, assister par les forces de police. S'il s'agit d'un domicile, ils doivent toutefois obtenir l'autorisation préalable du juge d'instruction ou l'accord de la personne concernée.
- **La première étape des poursuites consiste en l'établissement d'un procès-verbal d'infraction qui soit être transmis notamment au contrevenant.**

En règle générale, **ces constats doivent être précédés d'un avertissement**, constitutif d'une mise en demeure qui précède les mesures répressives. Ce principe est applicable dans les trois régions.

- **En Région wallonne et en Région flamande**, la suite de la procédure dépend de la catégorie d'infractions concernée (supra point 4.2).

Comme il a été souligné, les unes (« infractions environnementales » en Région flamande et les « infractions déclassées » en Région wallonne) font le cas échant de poursuites administratives.

Les autres ainsi que les faits érigés en infraction en Région de Bruxelles-Capitale sont susceptibles de poursuites pénales. Le procès-verbal d'infraction doit en ce cas être communiqué au procureur du Roi. Celui-ci décide ou non d'entamer des poursuites pénales dans le un délai fixé par chaque texte. Toutefois, son abstention éventuelle ne constitue pas une présomption irréfutable de renonciation à l'exercice de telles poursuites.

Le Livre I du Code wallon de l'environnement impose en outre à la Région de coordonner ses actions avec le ministère public et les collectivités locales. L'objectif est d'utiliser le levier pénal pour inciter les contrevenants à se conformer aux amendes administratives¹³.

b) Sanctions administratives en l'absence de procédure pénale

Si le procureur du Roi ne met pas œuvre de répression pénale dans le délai qui lui est imparti, l'autorité compétente peut entamer une procédure administrative.

- **À Bruxelles, seules des amendes peuvent être prononcées, assorties éventuellement d'un ordre de cessation d'infraction qui doit être exécuté dans le délai prescrit sous peine d'une astreinte** (article 45 et 46 du Code bruxellois de l'inspection). Le montant des amendes et des astreintes éventuelles est versé à un Fonds pour la protection de l'environnement.
- **En Wallonie**, le Livre I du Code wallon de l'Environnement (article D.192 et suivants) prévoit notamment des amendes, la confiscation des avantages patrimoniaux liés à l'infraction, ainsi que des mesures complémentaires telles que la publication de la décision ou le retrait d'agrément, de l'enregistrement ou de l'autorisation (à l'exception du permis d'environnement). Les sanctions administratives peuvent être couplées à un ordre de prise en charge financière de mesures de restitution. Il peut s'agir par exemple de la restauration de l'état initial des lieux, du repeuplement de la faune aquatique ou terrestre ou encore d'actions de protection la population ou l'environnement. **Pour les majeurs, des prestations citoyennes ou des médiations (mesure d'éducation et de et réparation/de correction) peuvent également être ordonnées en lieu et place d'une amende.** Des mesures spécifiques sont prévues pour les mineurs d'âge.

¹³ D. RIBANT et G. VAN HAMME, « Les poursuites pénales et leurs implications environnementales », in P. MOËRYNCK et al., *Droit répressif de l'environnement en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 148-189.

- **En Flandre**, les autorités compétentes peuvent aussi imposer des amendes ainsi que des mesures administratives comme la cessation d'activités, la fermeture d'établissements, l'exécution de travaux ou l'interdiction d'utilisation (articles 16.4.25 et suivants du décret du 15 avril 1995).

c) **Recours contre les décisions des autorités compétentes**

Les mesures adoptées par les autorités compétentes sont sujettes à recours, mais les procédures diffèrent selon les régions :

- **En Région de Bruxelles-Capitale**, les décisions du fonctionnaire sanctionnateur en matière d'urbanisme peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le Collège d'environnement, avec une possibilité d'un recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'État contre la décision de ce Collège.
- **En Région wallonne**, le recours est introduit devant le tribunal de police, correctionnel ou encore de la jeunesse, ce pour les infractions concernant les mineurs. Les décisions du tribunal sont susceptibles de pourvoi en cassation, mais non d'appel.
- **En Flandre**, les amendes et autres sanctions administratives peuvent faire l'objet d'un recours auprès du ministre compétent ou du Collège d'application environnementale de la Région (le « Milieuhandhavingscollege) pour les autres mesures. Ce Collège constitue une juridiction administrative et non une autorité de réformation saisie de l'examen de l'ensemble du dossier. Ces décisions sont donc de nature juridictionnelle et peuvent uniquement faire l'objet d'un recours en cassation administrative devant le Conseil d'État (section du contentieux administratif) et non d'un recours en annulation.

d) **Prescription des sanctions administratives**

Les délais de prescription des sanctions administratives varient également selon les régions :

- Cinq ans en Région de Bruxelles-Capitale (article 53 du Code bruxellois de l'inspection).
- Deux ans après la réception du procès-verbal par le fonctionnaire sanctionnateur compétent en Région wallonne pour les amendes et autres mesures accessoires et trois ans pour les mesures de restitution (article D. 195§2 du Code wallon de l'environnement).
- Cinq ans en Région flamande (articles 15.4.30 et 16.4.8bis du décret flamand du 5 avril 1995).

e) Poursuites pénales et mesures complémentaires

- Les législations régionales définissent les peines applicables. **Selon la gravité de l'infraction, les infractions font l'objet d'amendes, d'emprisonnement, mais aussi de mesures complémentaires.** L'on constate à ce propos depuis plusieurs années une rigueur accrue envers les professionnels et les personnes morales, qui peuvent être individuellement poursuivies.
- **La mise en mouvement de l'action publique appartient en principe au procureur du Roi.**
- **Le tiers préjudicié peut toutefois se constituer partie civile au pénal ou agir en réparation devant le tribunal civil.** La Cour de cassation admet, depuis un arrêt du 11 juin 2013¹⁴, la constitution de partie civile d'une association de protection de l'environnement si celle-ci poursuit cette protection en vertu de ses statuts et que l'action attendue à contester les actes commis en infraction aux dispositions du droit de l'environnement. La reconnaissance de ce droit d'action est essentiellement fondée sur la convention d'Aarhus. Nous y reviendrons dans les questions 8) à 11° de cette Section.
- **Les autorités publiques ne peuvent mettre en mouvement l'action publique,** mais peuvent néanmoins solliciter devant le juge des mesures de restitution de nature civile définies par l'article 44 de l'ancien Code pénal ancien, comme les mesures destinées à effacer les conséquences de l'infraction en vue de rétablir la situation existante avant la commission des faits. Seules certaines autorités administratives, énumérées de manière limitative, sont compétentes pour agir en justice pour obtenir un tel mode de réparation. Le parquet ne peut donc les requérir et le juge n'est pas compétent pour les prononcer d'office. Ces mesures varient de région à région et encore en fonction de la nature de l'infraction. À titre d'exemple, il peut s'agir de l'exécution de travaux d'aménagement, de la remise en état des lieux, d'une cessation d'activité, de l'interdiction imposée au condamné d'exploiter les installations incriminées ou encore du paiement d'une somme d'argent.
- Enfin, **la transaction pénale** (article 216bis du Code d'instruction criminelle) permet de renoncer aux poursuites en échange d'une indemnisation de la victime, sous certaines conditions. **La médiation pénale** (article 216ter du Code d'instruction criminelle) offre également une alternative visant à favoriser la compréhension de la situation, la réinsertion sociale et à éviter les procès pénaux. Elle est subordonnée à l'indemnisation de la victime. **La transaction**

¹⁴ Cass. 11 juin 2013, pas. 2013, p. 1326

et la médiation sont également consacrées dans les législations régionales.

3°) Votre droit fait-il la différence, en matière environnementale, entre la démarche de prévention (le risque et son étendue sont connus) et la démarche de précaution (une incertitude existe quant au risque ou à son étendue) ? Votre droit consacre-t-il un principe de précaution ?

Le droit belge distingue nettement les principes de précaution et de prévention.

3.1. Principe de précaution

3.1.1. Textes internationaux

L'on sait que le principe de précaution a très tôt été reconnu, notamment par la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques¹⁵.

L'article 191.2. du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne y fait expressément référence en ces termes : « *La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur* ».

En droit belge, il peut en premier lieu se réclamer de l'article 23 alinéa 3, 2° et 2° de la Constitution¹⁶ consacrant, comme on l'a vu (supra Section I, 2°), le droit à un environnement sain. Il figure au rang de principe général de bonne administration du droit de l'environnement et la doctrine enseigne qu'il peut justifier des mesures restrictives, notamment en matière d'autorisation environnementale¹⁷ ou de mise sur le marché de certains produits, tels des médicaments¹⁸.

3.1.2. Reconnaissance interne

Ce principe figure expressément dans plusieurs textes régionaux.

¹⁵ Convention-Cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, faite à New York le 9 mai 1992, approuvée par la loi du 11 mai 1995, *M.B.*, 19 mars 1996, art. 3, 3. « *Il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures, étant entendu que les politiques et mesures qu'appellent les changements climatiques requièrent un bon rapport coût-efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible. Pour atteindre ce but, il convient que ces politiques et mesures tiennent compte de la diversité des contextes socio-économiques, soient globales, s'étendent à toutes les sources et à tous les puits et réservoirs de gaz à effet de serre qu'il conviendra, comprennent des mesures d'adaptation et s'appliquent à tous les secteurs économiques. Les initiatives visant à faire face aux changements climatiques pourront faire l'objet d'une action concertée des Parties intéressées* ».

¹⁶ C.E, n° 211.652 du 1^{er} mars 2011, Lenoir

¹⁷ C.E., n° 201.930 du 16 mars 2010, *Huys et Kupka*.

¹⁸ C.J.U.E., Aff C-269/13, arrêt du 10 avril 2014

L'article 6, 2° de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006 ¹⁹ établissant un cadre pour la politique de l'eau l'érige en norme obligatoire pour les personnes morales, dont la Région de Bruxelles-Capitale représentée par son Gouvernement, et les organismes qui exercent des compétences dans la gestion du cycle de l'eau.

De même, l'article D.3, 1° du Livre I du Code wallon de l'environnement prévoit, au sein du titre consacrant les dispositions générales du Code²⁰, que ce principe doit inspirer la politique environnementale de la Région.

De manière nettement plus affirmée et générale, l'article le décret flamand du 5 avril 1995 dispose comme suit :

« § 2. La politique de l'environnement vise un niveau élevé de protection sur la base d'une évaluation des différentes activités sociales. Elle repose notamment sur le principe de précaution, le principe de l'action préventive, le principe que les atteintes à l'environnement doivent par priorité être combattues à la source, le principe du standstill et le principe que le pollueur paie.

§ 3. Les objectifs et principes visés aux §§ 1er et 2, doivent être incorporés dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de la Région flamande dans d'autres domaines. » (Traduction libre du décret).

3.1.3 Analyse

Le principe de précaution s'envisage sous deux angles distincts : **(i)** celui de l'*obligation éventuelle des autorités d'agir* face à un risque incertain documenté scientifiquement avec un certain degré de précision et **(ii)** celui de la *possibilité pour les autorités de prendre des mesures restrictives* face à un risque incertain.

3.4.1. Obligation d'agir

a) Jurisprudence internationale

La Cour internationale de justice de La Haye a admis, dans un arrêt du 9 octobre 2018, que le principe de précaution constituait un principe général de droit international autonome s'imposant aux États²¹.

¹⁹ Moniteur belge du 3 novembre 2006, p. 58772. L'article 6 2° de cette ordonnance définit le principe de précaution « (...) comme l'obligation de prendre des mesures de protection lorsqu'il existe des motifs raisonnables de s'inquiéter de dommages graves ou irréversibles même en l'attente de certitude scientifique, cette attente ne pouvant servir de prétexte pour retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées ; (...) »

²⁰ Au sens du Code ce principe implique que « l'absence de certitude scientifique ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût socialement et économiquement acceptable »

²¹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2610&showbutton=true&keyword=urgenda>

Dans la même logique, la Cour européenne des droits de l'homme considère que le principe de précaution fait peser sur les États une obligation d'adopter des mesures raisonnables et adéquates même lorsque la certitude d'un risque ne peut être établie au regard des connaissances scientifiques et techniques existantes. Ainsi, l'absence de probabilité causale ne dispense pas les États d'agir lorsqu'il existe un risque sérieux pour la santé et le bien-être.²²

Un jugement du tribunal européen a également décidé que ce principe « (...) constitue **un principe général du droit de l'Union**, découlant de l'article 11 TFUE, de l'article 168, paragraphe 1, TFUE, de l'article 169, paragraphes 1 et 2, TFUE et de l'article 191, paragraphes 1 et 2, TFUE, **imposant** aux autorités concernées de prendre, dans le cadre précis de l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par la réglementation pertinente, des mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels pour la santé publique, la sécurité et l'environnement, en faisant prévaloir les exigences liées à la protection de ces intérêts sur les intérêts économiques. (...) »²³ (nous soulignons).

La jurisprudence européenne a encore récemment mis en évidence que le principe de précaution devait amener les autorités à renforcer les exigences d'approbation de substances actives et d'autorisation de mise sur le marché des produits²⁴.

Dans un arrêt récent du 19 janvier 2023²⁵, la Cour de justice a jugé à ce propos que l'article 53 §1 du Règlement européen n° 1107/2009 relatif aux néonicotinoïdes ne permet pas aux États membres « (...) d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences, ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits, dès lors que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces mêmes produits ont été expressément interdites par un règlement d'exécution ».

Cet arrêt fait suite à plusieurs questions préjudicielles posées à la Cour par le Conseil d'État de Belgique dans une affaire opposant l'État belge à des associations de protection de la nature²⁶.

Il se fonde notamment sur le principe de précaution : « (...) il y a lieu de relever que les mesures d'interdiction prévues par les règlements d'exécution 2018/784 et 2018/785 ont été adoptées compte tenu de la nécessité de garantir un niveau de sécurité et de protection conforme au niveau élevé de protection de la santé des animaux recherchés au sein de l'Union, ainsi que cela est énoncé aux considérants 11 de ces règlements d'exécution. (...) »

À cet égard, il convient de rappeler que ces dispositions se fondent sur le principe de précaution, qui est l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par l'Union dans le domaine de l'environnement ».

²² Cour eur. D.H., 27 janvier 2009, arrêt Tatar c. Roumanie

²³ Aff. T-1-817/4, arrêt du 17 mars 2016

²⁴ Aff. C-616/17, arrêt du 1^{er} octobre 2019

²⁵ Aff C-162/21

²⁶ C.E. arrêt n° n° 249.843 du 16 février 2021, Pesticide Action Network Europe et crts.,

À la suite de cette décision, le Conseil d'État a annulé plusieurs décisions autorisant le semis de semences enrobées d'insecticides, accordées en exerçant la procédure de dérogation relative aux « Situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire » prévue par l'article 53 du Règlement n° 1107/2009 précité²⁷. Ces arrêts du Conseil d'État se fondent cependant essentiellement sur le fait que les substances en question étaient interdites au sein l'Union européenne et non sur le risque qu'elles étaient susceptibles de présenter.

b) Jurisprudence du Conseil d'État

Par arrêt du 24 février 2021, le Conseil d'État a estimé, selon nous plus en retrait du principe, qu' « *il s'adresse aux autorités publiques dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir d'appréciation discrétionnaire dès lors qu'il implique un choix politique sur le niveau de risque acceptable qui permet à l'autorité publique de disposer d'une large latitude d'action. Il ne crée pas en tant que tel un droit dans le chef des particuliers ou des personnes morales comme les parties requérantes* »²⁸.

Cette jurisprudence s'est confirmée très récemment dans un arrêt du 12 janvier 2024²⁹. Le Conseil d'État adopte ainsi une approche prudente³⁰. Il n'accepte de censurer que des erreurs manifestes, sans substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative compétente.

Dans certains cas, la Haute juridiction administrative se montre cependant plus sévère.

Un arrêt du 14 février 2019 a ainsi jugé de manière tranchée que : « *L'obligation d'agir avec précaution qui résulte du principe de précaution découle d'abord de l'article 23, alinéa 3, 2° et 3°, de la Constitution. Elle se concrétise au sein l'article D.3 du Livre 1^{er} du Code de l'environnement et, encore, notamment, à l'article du Code wallon de développement du territoire qui impose à la Région et aux autres autorités publiques de rencontrer, entre autres, les besoins environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, ou dans l'article D.64 du Code de l'environnement, qui exige que les permis délivrés, y compris les permis d'urbanisme, soient motivés "en regard notamment des incidences sur l'environnement"* »³¹.

Le Conseil d'État a dans le même sens fait preuve d'une grande sévérité par un arrêt du 9 mars 2021³² qui juge illégale une autorisation accordée dans une zone sensible et protégée. Cette décision annule le permis comme contraire à l'article 6 paragraphe

²⁷ C.E. arrêt n° 257.641 du 17 octobre 2023, Pesticide Action Network Europe et cts ; n° 257.642 du 17 octobre 2023, Pesticide Action Network Europe et cts

²⁸ C.E., n° 249.904 du 24 février 2021, Derby et cts

²⁹ C.E., n° 258.421 du 12 janvier 2024, Bada

³⁰ C.E., n° 242.760 du 23 octobre 2018, Pereira

³¹ C.E., n° 243.613 du 14 février 2019, Hesse

³² CE. N° 250.025, vzw Natuurpunt

3 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 et à l'article 36ter du décret flamand sur la préservation de la nature³³ qui transpose cette directive.

Le Conseil d'État relève que, dans le cadre de sites protégés, le permis ne peut être accordé s'il n'existe pas de doute scientifique raisonnable sur l'absence d'effets nuisibles de l'activité projetée sur l'intégrité de la zone. L'arrêt insiste sur le fait que la décision attaquée a été adoptée alors que de tels doutes subsistaient quant aux effets dommageables de nature à mettre en péril des espèces protégées. Il précise que toute intervention qui représente une détérioration d'espèces qui ne sont pas en bon état doit être considérée comme significative.

Ainsi, lorsqu'un texte impose à l'autorité de s'assurer d'un niveau de protection précis l'autorité doit, en cas de doute, appliquer le principe de précaution de manière stricte³⁴.

La jurisprudence interne appelle ainsi aborder avec nuance l'obligation d'agir des pouvoirs publics. Cette obligation ne s'impose en effet pas avec la même évidence ni selon les mêmes modalités, lorsque l'existence même du risque ne fait pas l'objet d'une reconnaissance indiscutée par la communauté scientifique.

En outre, le choix de la mesure revient à l'autorité. La censure du Conseil d'État se limite à la sanction d'une erreur manifeste (infra question II 7°, point 2.1.) ou de la méconnaissance d'une obligation d'agir en vertu d'une norme précise.

Néanmoins, nous ne partageons pas l'avis de la doctrine qui estime qu'en l'absence de texte « concrétisant » le principe, aucune obligation positive ne s'imposerait aux pouvoirs publics³⁵. À notre sens, ceux-ci doivent, dans le respect de leur devoir de prudence et de diligence, adopter agir ou s'abstenir d'agir en cas de doute avéré pour l'intégrité de l'environnement et notamment de la santé ou de la nature. La jurisprudence de la Cour de justice et particulièrement l'arrêt précité du 19 janvier 2023 confortent selon nous cette analyse.

3.4.2. Mesures restrictives

Quant au second aspect du principe, la Commission européenne, dans sa communication sur le recours au principe de précaution³⁶, estime que celui-ci « (...) *ne consiste nullement à interdire toute activité dès qu'il existe une incertitude sur sa nocivité, mais à adopter des mesures effectives et proportionnées pour limiter le risque que cette nocivité, si elle devait être avérée, ne crée de dommages aux biens ou aux personnes* ».

La Cour de justice de l'Union européenne décide pour sa part qu'« *il doit être admis que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée des risques*

³³ Moniteur belge du 10 janvier 1998, p. 599

³⁴ C.E., n° 256.692 du 6 juin 2023, ASBL Maison de la pêche et cts

³⁵ I.-S. BROUHNS ET L. VANSNICK, « Les principes généraux en droit de l'urbanisme et de l'environnement », in *Les principes généraux de droit administratif* (dir. S BEN MESSAOUD et F. VISEUR), Bruxelles, Larcier, 2017, p. 775, n° 74. Sur ce principe, voy. également, N. DE SADELEER, « Le principe de précaution - Un nouveau principe général de droit », *J.T.*, 2003, pp.129 et suiv.

³⁶ (COM (2000) 1)

pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées »³⁷.

Un arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 janvier 2016³⁸, qui se fonde sur la jurisprudence de la Cour européenne, décide, en ce sens, qu'en l'absence de normes positives impliquant une action dans son chef, le législateur dispose d'une latitude importante dans l'adoption de mesures restrictives sur la base du principe de précaution. En l'absence de texte définissant une norme, ce principe n'impose pas au législateur de se calquer sur des recommandations internationales plus strictes que celles qu'il décide d'adopter. Dans le cas d'espèce, la norme d'émission existante avait été assouplie par la Région de Bruxelles-Capitale pour permettre l'implantation du réseau de téléphonie de quatrième génération. Le législateur avait toutefois examiné la situation et il n'existait pas d'études établissant l'existence d'un risque de dommages graves ou irréversibles pour la santé en présence de densités de puissance des radiations non ionisantes inférieures à celles recommandées par la « International Commission on Non-Ionising Radiation Protection.

Le Conseil d'État considère pour sa part que le principe de précaution consacré par l'article 191, § 2, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne s'impose à l'administration lorsqu'elle statue sur une demande de permis et peut en justifier le refus lorsque des risques même incertains sont démontrés par l'étude d'incidences et les avis recueillis dans l'instruction de la demande³⁹. Cette approche résulte aussi du principe de correction à la source des atteintes à l'environnement, également inscrit dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 191.2 précité du Traité).

Il résulte ainsi de la jurisprudence que l'appréciation de l'autorité ne peut se fonder sur des craintes purement hypothétiques et doit procéder d'une démarche analytique documentée, prenant appui sur des données concrètes. Les risques incertains doivent en effet demeurer circonscrits à ceux « dont la réalité n'est pas encore établie avec certitude, tout en faisant l'objet de controverses suffisamment sérieuses pour ne pouvoir être ignorées »⁴⁰. Toute restriction doit de plus respecter les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que le principe de proportionnalité⁴¹.

Il en va d'autant plus ainsi le principe de précaution n'est pas défini de manière précise uniforme et que ses contours demeurent parfois sujets à débat, tout

³⁷ Aff C-157/96 et C-180/96, arrêt du 5 mai 1998 ; Aff. C-236/01, arrêt du 9 septembre 2003 ; Aff. C-132/03, arrêt du 26 mai 2005 ; Aff. C-504/04, arrêt du 12 janvier 2006 ; Aff. C-269/13, arrêt du 10 avril 2014.

³⁸ 12/2016

³⁹ N° 210.676 S.P.R.L. Mobilae,

⁴⁰ C.E n°196.035 du 15 septembre 2009, Commune d'Etterbeek ; C.E. n° 187.717 du 4 novembre 2008, S.A. Base.

⁴¹ X. THUNIS, « Fonctions et fondements de la responsabilité en matière environnementale », Rapport belge, » in *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen*, sous la dir. de G. VINEY et B. DUBUISSON, Schulthess, Bruylant, L.G.D.J., 2006, p. 64, n° 39. ; C.J.U.E., aff. C-192/01, arrêt du 23 septembre 2003 ; aff. C-333/08, arrêt du 28 janvier 2010 ; aff. C-269/13 arrêt du 10 avril 2014

comme le degré d'incertitude ou de certitude du risque à prendre en considération en présence d'une situation qui pourrait mettre en danger la protection de l'environnement au sens large.

3.2. Principe de prévention

Ce principe s'applique lorsqu'il existe « *un risque vérifiable à l'aide des enseignements de la science et de l'expérience* »⁴². Les devoirs de l'administration se trouvent en ce cas nettement renforcés en ce cas puisque le risque est avéré et qu'il lui appartient dès lors d'adopter les mesures qui s'imposent pour éviter que le dommage ne se produise. Cette obligation d'agir transparaît, même en filigranes, dans la plupart des textes légaux ou réglementaires relatifs à l'environnement en Belgique. Le Code bruxellois de l'Inspection, le Code wallon de l'environnement et le décret flamand, ce dernier avec davantage d'acuité, comme il a été souligné, le consacrent expressément.

La loi belge du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière d'environnement (voir infra, question 10) met également l'accent sur une approche préventive. Elle permet en effet au Président du tribunal de première instance d'ordonner la cessation d'actes ou d'imposer des mesures visant à prévenir l'exécution d'actes susceptibles de provoquer des dangers graves pour l'environnement.

L'État et les régions ont par ailleurs transposé les relatives à la responsabilité environnementale résultant de la Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Nous y reviendrons.

Les auteurs relèvent dès lors à juste titre que le principe de prévention « constitue sans doute, à ce titre, « le plus autonome » des principes de droit de l'environnement dans son application et dans ses effets, dès lors qu'il impose aux autorités législatives, réglementaires et administratives une obligation de résultat »⁴³.

4°) De façon générale, quelles sont les obligations d'agir qui pèsent sur les autorités publiques en matière environnementale (anticiper la réalisation d'un risque, prendre toutes les mesures pour y mettre fin, protéger les droits des générations futures...) ?

1. L'obligation d'agir n'est pas définie en tant que telle en droit belge. Les autorités publiques, tant fédérales que régionales, assument cependant diverses obligations, à portée générale ou individuelle, destinée à protéger l'environnement. Il en va spécialement en raison des développements du droit

⁴² C.E., n° 222.929 du 20 mars 2013, *Quoidbach*.

⁴³ I.-S. BROUHNS et L. VANSNICK, « Les principes généraux en droit de l'urbanisme et de l'environnement », op.cit. p. 774, n° 72.

européen et international. Le Professeur Bouhon enseigne que : « *l'obligation d'agir qui pèse sur l'État pourra souvent être basée sur des règles de droit ; on pense par exemple à l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme qui, tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, impose aux États d'agir face à certains risques pour prévenir des décès prévisibles* »⁴⁴.

La norme générale de prudence et de diligence qui s'impose à tous constitue également un fondement de l'obligation d'agir. Elle repose entre autres sur les législateurs compétents. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus en profondeur ci-après (questions II, 8° à 11°)

Il est incontestable que l'ensemble de ces règles, constitutives de normes de comportement dont découlent une responsabilité, occupent aujourd'hui une place centrale dans les préoccupations sociales et concernent les intérêts essentiels de l'État et de la collectivité (voir également infra, question II, 10°)

Ci-après, sont exposées les obligations de protection de l'environnement qui s'imposent au législateur belge dans l'adoption des lois et politiques (2), avant de présenter celles qui s'imposent aux autorités administratives dans l'exercice de leur compétence (3).

2. Les obligations de protection de l'environnement qui s'imposent au législateur

Diverses obligations de prendre des mesures d'ordre législatif s'imposent au législateur belge, à savoir :

- a) L'obligation, de nature programmatique, d'intégrer les objectifs de développement durable lors de l'exercice des diverses compétences des autorités publiques (article 7bis de la Constitution) ;
- b) L'obligation de respecter le droit à la protection d'un environnement sain, en ce compris en s'abstenant d'adopter des mesures qui ont pour conséquence de réduire la protection de l'environnement (principe de « *standstill* ») (art. 23 de la Constitution) ;
- c) L'obligation d'adopter des mesures suffisantes afin de limiter le changement climatique (construction prétorienne à partir des dispositions relatives à la responsabilité civile et au droit à la vie privée et familiale).

Ces obligations, déjà évoquées dans la première partie de cet exposé, sont encore explorées plus avant, ci-après.

⁴⁴ FR. BOUHON, « La responsabilité civile pour la faute du législateur – Anno 2020 », *J.T.*, 2020, p. 749

2.1. L'obligation, de nature programmatique, d'intégrer les objectifs de développement durable parmi les autres objectifs politiques

Pour rappel, l'article 7bis de la Constitution consacre en ces termes l'obligation des autorités publiques de poursuivre les objectifs de développement durable :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations. Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions veillent à la protection et au bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles. »

Cette disposition a été insérée dans la Constitution lors de sa révision en 2007⁴⁵.

L'article 7bis de la Constitution n'a cependant qu'une valeur programmatique, de sorte qu'aucun droit subjectif ne peut en être déduit, ainsi que le soulignent les travaux préparatoires : *« Il s'agit d'un article dont la portée est celle d'une ligne de conduite qui s'impose aux pouvoirs publics, sans être la source d'un droit subjectif. »*⁴⁶

De plus, l'article 7bis ne fait que consacrer une obligation de *poursuivre* les objectifs de développement durable, sans leur accorder une priorité sur les autres objectifs politiques des pouvoirs publics au sens large. Il ressort sur ce point des travaux préparatoires que l'article 7bis entend garantir l'intégration des objectifs de développements durables parmi les autres politiques menées :

« Les différentes composantes politiques doivent être intégrées. Les objectifs sociaux et écologiques ne doivent donc pas être considérés comme complémentaires du développement économique ou séparément de celui-ci ; ces objectifs doivent être intégrés et poursuivis sur un pied d'égalité. Les auteurs soulignent dès lors la nécessité d'une intégration politique accrue, tant verticalement (au sein de plusieurs domaines politiques) qu'horizontalement (entre plusieurs domaines politiques). »

L'article 7bis énonce donc ce qui a été qualifié en doctrine de « directive constitutionnelle », non sans critiques en raison des incertitudes relatives à leur portée normative exacte. Comme l'a écrit Yves Lejeune en commentant cette disposition, « la règle de droit a des exigences de netteté et de précision qui ne cadrent guère avec l'énoncé d'un but ou d'un programme d'action ».⁴⁷

Un arrêt récent de la Cour constitutionnelle a néanmoins estimé que :

⁴⁵ Révision de la Constitution du 25 avril 2007, Moniteur belge du 26 avril 2007, p. 22.377

⁴⁶ Doc. Parl. Sénat, 2005-2006, Doc. Parl. n° 3-1778 ; voy. aussi N. VANDER PUTTEN « Donner du mordant au développement durable ? Constats et propositions concernant l'article 7 bis de la Constitution » in D. MISONNE et M.-S. DE CLIPPELLE, dir., *Les grands arrêts inspirants du droit de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2024, p. 471).

⁴⁷ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions. 2^{ème} ed.*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 337, n° 330 ; voy. également C.H. BORN, « Le développement durable, un objectif de politique générale à valeur constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2007, pp. 193-246

« Lorsqu'ils garantissent les droits économiques, sociaux et culturels, les législateurs doivent en outre tenir compte des conséquences de leur politique pour les générations futures. Par l'assentiment aux règles budgétaires prévues par le Traité, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent, conformément à l'article 7bis de la Constitution, les objectifs d'un développement durable dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations. »⁴⁸.

L'article 7bis de la Constitution a servi de fondement à diverses initiatives institutionnelles, qui visent à promouvoir le développement durable comme un objectif transversal, parmi l'ensemble des politiques menées au niveau fédéral et des entités fédérées. Le Comité de concertation, qui est l'organe rassemblant les représentants de l'État fédéral et des entités fédérées, a ainsi établi la Conférence interministérielle pour le développement durable (CIMD)⁴⁹.

La CIMD sert de comité spécialisé au sein du Comité de concertation, qui a pour objectif de favoriser la concertation relativement à la poursuite des objectifs de développement durable. Les travaux de la CIMD ont, par exemple, mené, à l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui s'inscrit lui-même dans le cadre de l'initiative des Nations-Unies du même nom⁵⁰, aux fins de réaliser les dix-sept objectifs de développement durable des Nations-Unies.

La CIMD n'est pas le lieu exclusif de la concertation en la matière, toutefois. D'autres ont lieu dans des cadres institutionnels *ad hoc*, spécifiquement créés pour mettre en œuvre des Conventions internationales. Par exemple, le point focal belge désigné conformément à l'article 18 de la Convention des Nations-Unies sur la diversité biologique, afin d'encourager la coopération technique et scientifique internationale sur la question, a permis la concertation entre les autres autorités fédérales et régionales compétentes aux fins d'établir la Stratégie nationale pour la diversité (laquelle fait également écho à la stratégie de l'Union européenne en la matière⁵¹).

L'élaboration de ces plans et stratégies, à valeur programmatique, se réalise également au travers de mesures de planification adoptées par l'État fédéral et les entités fédérées, chacun dans leur propre champ de compétences.

Parmi ces plans, on rappellera notamment :

- Au niveau fédéral : le plan national énergie-climat, qui fixe les objectifs de la politique énergétique et climatique de la Belgique ;
- En Région wallonne :

⁴⁸ Arrêt n° 147/2022 du 10 novembre 2022

⁴⁹ <https://www.developpementdurable.be/fr/politique/politique-nationale>

⁵⁰ U.N. A.G. Res. 70/01 du 25 septembre 2015, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*.

⁵¹ COM (2020) 380 final.

- Le Plan Air-Climat-Énergie, qui fixe des objectifs pour la réduction des émissions de CO₂, l'amélioration de l'efficacité énergétique et l'augmentation de la part des énergies renouvelables ;
 - Les contrats de rivière, qui programme la coopération avec les autorités locales (communes) pour la gestion intégrée des bassins hydrographiques afin de protéger les ressources en eau et les écosystèmes aquatiques de chaque bassin ;
- En Région flamande :
- Le plan flamand sur le climat (Vlaamse Klimaatbeleidsplan), qui définit des objectifs précis pour la réduction des émissions de CO₂ et la transition énergétique ;
 - Le programme d'Action pour l'Air (Luchtkwaliteitsplan), qui prévoit la mise en œuvre de mesures pour améliorer la qualité de l'air, notamment dans les zones urbaines et industrielles.
- En Région de Bruxelles-Capitale :
- Le plan Régional Air-Climat-Énergie (PRACE), qui définit des actions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer la qualité de l'air en Région bruxelloise ;
 - Le plan Gestion des Espaces verts qui vise à maintenir et développer les espaces verts urbains pour favoriser la biodiversité et améliorer la qualité de vie des citoyens.

2.2. L'obligation de s'abstenir d'adopter toute mesure portant atteinte au droit à la protection d'un environnement sain (principe dit de « *standstill* »)

L'article 23 précité de la Constitution consacre pour mémoire « *le droit à la protection d'un environnement sain* »

Cette disposition complète l'article 22 de la Constitution, qui protège le droit à la vie privée et familiale. Ce dernier a, en effet, été interprété en jurisprudence comme impliquant également le droit à un environnement de vie sain, conformément à la portée que la Cour européenne des droits de l'homme donne à l'article 8 C.E.D.H.⁵²

L'article 22 de la Constitution s'avère cependant plus limité que l'article 23, puisqu'il ne concerne que les atteintes à l'environnement de nature à porter atteinte à la sphère privée et familiale, comme celles pouvant résulter de diverses nuisances et pollutions.

Les atteintes à un site naturel inhabité ne relèvent donc pas de la protection du droit à la vie privée et familiale. À l'inverse, l'article 23 entend garantir le droit d'être protégé

⁵² Sur cette jurisprudence, voy. notamment M. PAQUES, « L'environnement, un certain droit de l'homme », *A.P.T.*, 2006/1, 2007, p. 38

des atteintes à l'environnement, quand bien même elles n'impacteraient pas directement la sphère privée et familiale⁵³.

Si l'incidence de l'article 23 de la Constitution est plus large, les possibilités de l'invoquer demeurent restreintes. Le droit à la protection d'un environnement sain n'a, selon la doctrine pas d'effet direct, de sorte que son invocation dans un litige concret est subordonnée à l'adoption d'une législation qui le met en œuvre⁵⁴.

Il serait néanmoins faux d'en déduire que le droit à la protection de l'environnement sain ne fait peser aucune obligation précise sur le législateur, et qu'il serait de nature purement programmatique – à l'instar de l'article 7bis de la Constitution.

En effet, comme on l'a déjà vu dans la première partie de cet exposé (question I. 2.), l'article 23 consacre l'obligation dite de « *standstill* » : le législateur ne peut en principe pas diminuer le niveau de protection de l'environnement, sauf à démontrer la nécessité de pareille mesure eu égard à des motifs d'intérêt généraux⁵⁵. Il en résulte donc bien certaines contraintes dans l'action législative.

En outre, nous pensons, à l'instar de F. Haumont et Ch.-H. Born, que le droit constitutionnel impose au législateur, que ce soit au niveau fédéral ou régional, de véritables obligations⁵⁶

2.3. L'obligation d'adopter des mesures suffisantes afin de limiter le changement climatique

Sur ce point, il est renvoyé aux développements relatifs à la jurisprudence récente et à l'arrêt dans l'affaire Climat (question I, 4°, point 7 et question II. 9 et 11, point 22).

Ce développement jurisprudentiel confirme, en effet, la tendance à la juridicisation grandissante des enjeux climatiques liés à la protection de l'environnement en Belgique –mobilisant une nouvelle approche pour soutenir cette juridicisation.

Celle-ci s'est initialement développée en droit belge au travers d'une approche programmatique (art. 7bis et art. 23 de la Constitution) et en lien avec la protection des droits fondamentaux (art. 22 de la Constitution et droit à la vie privée et familiale ; art. 23 de la Constitution et effet dit de « *standstill* »).

L'arrêt rendu dans l'affaire Climat semble désormais ouvrir une nouvelle voie pour renforcer davantage encore la protection de l'environnement, en mettant en cause la responsabilité extracontractuelle du législateur, interprétée en

⁵³ C.H. BORN et F. HAUMONT, « Le droit à la protection d'un environnement sain », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED, *Les droits constitutionnels en Belgique (volume 1 et 2)*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1425

⁵⁴ C.H. BORN et F. HAUMONT, « Le droit à la protection d'un environnement sain », *ibid.*, p. 1426

⁵⁵ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2008.

⁵⁶ F. HAUMONT et CH.-H. BORN, « Le droit à la protection d'un environnement sain », in *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1429

combinaison avec les droits fondamentaux. C'est en raison de l'obligation d'agir comme « une autorité normalement prudente et diligente » que l'État – et, par voie de conséquence, le législateur – se voient imposer la prise de mesures visant à protéger l'environnement⁵⁷ (infra, question II, 10°)

Cette nouvelle voie n'est, toutefois, pas sans questionner l'équilibre constitutionnel belge. Alors que le Constituant était essentiellement à la manœuvre lorsqu'il était question de juridiciser la protection de l'environnement au travers de dispositions constitutionnelles de nature programmatique, fondées sur des logiques de droits fondamentaux, les dernières évolutions jurisprudentielles, axées sur la responsabilité civile, accordent un rôle central au juge (infra questions II, 7° et 10°)

Pour cette raison, l'arrêt rendu dans l'affaire climat fait l'objet de vives controverses politiques, et la Région flamande a introduit un recours contre ce dernier (voyez infra question 9 et 11). Il reste désormais à savoir si ses enseignements seront confirmés par la Cour de cassation.

3. Les obligations de protection de l'environnement qui s'imposent aux autorités administratives

3.1. Les dispositions analysées ci-dessus s'imposent également aux autorités administratives, en raison soit de leur nature constitutionnelle (art. 7 bis, 22 23 de la Constitution), soit par le biais des normes relatives à leur responsabilité civile en cas de dommage subi par des tiers interprétés à la lumière des droits fondamentaux.

Mais le législateur a également consacré de nombreuses obligations applicables autorités administratives, qui leur imposent de ne pas demeurer passives face aux atteintes au droit à l'environnement.

Ces obligations résultent en règle générale des instruments législatifs régionaux, Les Régions ont ainsi adopté un ensemble de règles, qui s'inscrivent clairement dans une philosophie d'intervention active des autorités, aux fins de prévenir et réprimer les atteintes à l'environnement conformément au principe de précaution et du « pollueur-payeur », applicable au niveau de l'État et dans les trois régions.

3.2. Le Code wallon de l'environnement s'inspire ainsi, comme on l'a vu des principes de précaution et de prévention. Sa politique s'inspire aussi **(i)** du principe u pollueur-payeur « (...) *selon lequel les coûts induits par l'adoption de mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution sont assumés par le pollueur* » et **(ii)** du principe de correction à la source des atteintes à l'environnement en indiquant cependant que son coût doit être « *socialement et économiquement acceptable* ». Cette dernière précision limite sensiblement la protection accordée à l'environnement et privilégiant une vision centrée sur l'homme et l'économie.

⁵⁷ N. BERNARD et N. VAN DER PUTTEN, « La responsabilité civile de l'État pour faute du pouvoir exécutif. *Anno 2020, J.T.*, 2020, p. 739, n° 15

Pour rappel également, le décret flamand du 5 avril 1995 consacre une politique reposant sur les principes de précaution, d'action préventive, de lutte contre les atteintes à l'environnement à leur source, de *standstill* et du pollueur-payeur.

En Région Bruxelloise, l'on a vu qu'aucun Code de l'environnement ni décret n'a vocation à régler les questions liées à la protection de l'environnement au sein d'un texte unique. Ces questions figurent dans des instruments fragmentés– dont, pour mémoire, le Code bruxellois de l'air, du climat, et de la maîtrise de l'énergie (CoBRACE), ou encore le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT).

S'il n'existe donc pas de texte rassemblant les principes de politique environnementale à Bruxelles, il n'en demeure pas moins que les textes précités démontrent l'intention du législateur régional bruxellois de générer une approche (pro)active des autorités en la matière.

Le CoBrACE contient à ce propos des principes généraux, assez vagues à notre sens, qui doivent guider la politique climatique bruxelloise, et en particulier le plan régional Air-Climat-Energie qu'il revient au gouvernement bruxellois d'adopter et de mettre en œuvre (article 1.2.5., §2). Ces principes se résument en substance comme suit :

- Une justice sociale et de transition juste qui suppose une politique climatique doivent intégrer la prévention et la réduction des inégalités sociales et de la précarité ;
- La mutualité qui impose aux entités régionales et locales d'agir en vue d'amplifier l'efficacité des initiatives climatiques ;
- La contribution citoyenne qui oblige la Région à reconnaître et soutenir le rôle collectif des citoyens dans la gestion des ressources communes, face aux défis environnementaux, en particulier climatiques ;
- L'amélioration des objectifs et des politiques climatiques qui doivent viser une augmentation constante des ambitions ;
- La réduction intégrée de la pollution destinée à lutter contre le changement climatique et à protéger la biodiversité, la qualité de l'air, de l'eau et les autres éléments environnementaux.

Ce Code contient aussi les règles de réduction des gaz à effet de serre d'ici à 2030 et 2050 insérées par l'ordonnance climat du 17 juin 2021⁵⁸

Le Code bruxellois de l'aménagement du territoire se fonde de même sur les besoins durables sociaux, économiques et environnementaux de la Région et impose une parcimonie dans l'utilisation du sol et de ses ressources, en conservant notamment le patrimoine naturel et paysager.

Ces dispositions illustrent une certaine attention que les législateurs régionaux accordent à une politique (pro)active en matière d'environnement, dont la mise

⁵⁸ Moniteur belge du 25 juin 2021, p. 65383

en œuvre effective suppose que les autorités administratives ne demeurent pas passives.

3.3. Sans prétention à l'exhaustivité, on identifiera donc ci-dessous quatre types d'obligations d'agir dans le chef des autorités administratives, telles qu'elles ressortent des textes législatifs régionaux pertinents : les obligations de *prévention* des atteintes à l'environnement (notamment, au travers de mesures de planification adéquates), les obligations de *réaction* aux atteintes à l'environnement (notamment, au travers de l'usage d'instruments répressifs et de l'application du principe du pollueur-payeur), les obligations de *transparence* (notamment, dans le cadre du rapportage requis par les Traités internationaux pertinents) et les obligations de *coopérer* entre autorités administratives dans la mise en œuvre des législations pertinentes relatives à la protection de l'environnement – ce, compte tenu de la nature coopérative du fédéralisme belge.

a) Les obligations de prévention des atteintes à l'environnement

La prévention des atteintes à l'environnement est au cœur des logiques de droit belge de l'environnement.

Il ressort des développements consacrés à la question 3 que diverses obligations de prévention des atteintes à l'environnement peuvent être identifiées en droit belge.

Premièrement, chaque Région soumet les activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement à l'obtention préalable d'un permis soumis à des conditions plus ou moins strictes selon la classification de l'activité concernée (en fonction du degré de dangerosité de l'activité pour l'environnement et la santé).

Deuxièmement, chaque Région inclut, dans la procédure permettant aux autorités de statuer sur une demande de permis d'urbanisme, l'exigence de réaliser un rapport ou une étude d'incidences, en présence de projets aux impacts potentiellement importants sur l'environnement – comme des projets d'infrastructures d'envergure (lignes de train, centrales de production d'énergie, infrastructures de gestion des déchets, etc.).

Cette obligation s'impose non seulement dans le cadre de la délivrance de permis relatifs à la réalisation des projets concrets, mais également lors de l'élaboration, par les autorités publiques, de plans et programmes destinés les infrastructures énergétiques, de mobilité, etc. et à programmer leur développement (voy. également la réponse à la question II. 6).

b) Les obligations de réaction aux atteintes à l'environnement

Le droit belge consacre un ensemble de dispositions de droit pénal de l'environnement (voir question 2), qui entendent réprimer les atteintes à l'environnement à l'aide de diverses sanctions pénales, de degré de gravité variant en fonction de la nature de l'infraction commise.

Ces sanctions, comme on l'a vu, sont fixées par l'État ou les Régions en fonction des compétences qui leur sont attribuées la voie administrative s'avérant aujourd'hui la plus fréquente⁵⁹.

Enfin, le principe de restitution est également consacré dans les décrets et ordonnances pertinents. Cette dernière se sollicite devant les juridictions civiles.

c) Les obligations de transparence

La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, imposent diverses obligations de transparence spécifiques aux autorités administratives.

L'article 32 de la Constitution consacre à ce propos le droit d'accès aux documents administratifs : « *Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134* ». Ce droit est consacré au niveau fédéral et dans les différentes réglementations régionales.

La participation du public fait également l'objet de mesures législatives et réglementaires. L'on se reportera pour plus de détail à la question I. 6°.

d) Les obligations de coopération

Le droit belge de l'environnement comporte aussi une obligation des autorités de coopérer avec d'autres, aux fins de protéger l'environnement. Cette obligation notamment trouve sa source en droit international, en raison de l'adhésion de la Belgique à divers traités internationaux imposant la coopération avec d'autres États en matière de protection de l'environnement, dont les accords de Paris.

Le fédéralisme belge est de plus de type coopératif (art. 143, §1er, de la Constitution et loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 (voy. question I 1°, points 4 et 5)⁶⁰. **Les autorités administratives de l'État fédéral et des différentes entités fédérées doivent donc veiller à coopérer pour mettre en œuvre les législations relatives à la protection de l'environnement, lorsqu'ils s'avèrent que l'exercice de ces missions est également susceptible d'affecter les compétences et le territoire d'une autre entité.**

De nombreux accords de coopération sont conclus pour tendre à une application cohérente des différentes législations régionales sur le territoire belge, tout en respectant leurs spécificités propres. Il en va, ainsi, de l'accord de coopération du 16 février 2016⁶¹ entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs

⁵⁹ En Flandre, leurs statistiques sont rendues publiques.

⁶⁰ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*. 2ème éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 371, n° 355 ; H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ, dir., *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ? Les dossiers du J.T.*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 42, n° 21

⁶¹ *Moniteur belge* du 20 avril 2016, p. 2693

impliquant des substances dangereuses, qui vise à transposer la directive dite « Seveso » en droit belge.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle révèle cependant de nombreux manquements à cette obligation qui relève de la loyauté fédérale consacrée par l'article 143 §1^{er} de la Constitution⁶².

4. Conclusion de la question 4

Les obligations des autorités belges en matière environnementale sont étendues et englobent une série d'actions préventives, proactives et réparatrices. Elles sont supposées élaborer et mettre en œuvre des politiques efficaces, assurer la prévention et la réduction de la pollution, protéger la biodiversité, gérer durablement les ressources naturelles et lutter contre le changement climatique. La transparence, l'accès à l'information et la participation publique sont essentiels pour garantir une gestion environnementale inclusive et démocratique. Les spécificités régionales conduisent à une variété de politiques propres aux contextes locaux, qui doivent cependant assurer le respect des obligations nationales et internationales de la Belgique. L'État fédéral joue un rôle important dans la coordination de ces efforts et dans la représentation de la Belgique sur la scène internationale. Dans la pratique, la coopération et la concertation s'avèrent cependant très complexes et source de tensions entre les entités régionales et l'État. Les voix demeurent dissonantes et éparses et l'on ne peut parler d'un fédéralisme coopératif réellement effectif et harmonieux.

5°) Dans quel cadre juridique la gestion des risques environnementaux s'inscrit-elle ?

1. De façon générale, les principes généraux de précaution, de prévention et de correction à la source des risques (supra, question II 3°), de même que planification (infra, question II, 6°), constituent la source première de la gestion des risques environnementaux.

Celle-ci résulte aussi de politiques transversales et sectorielles qui doivent tenir compte des obligations de la Belgique dérivant du droit international et européen. L'on pense notamment aux traités dont certains déjà évoqués dans cette contribution : Accord de Paris sur le climat, Convention de Rio, Convention d'Aarhus, Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et leur élimination, ratifiée par l'Union le 1^{er} février 1993 et par la Belgique le 6 août 1993.

62 Voy. par exemple l'arrêt n° 37/2018 du 22 mars 2018 : « L'adoption par le législateur décentral de la Région wallonne, sans concertation préalable avec les législateurs des autres régions, d'une définition du producteur soumis à la responsabilité élargie, dans la mesure où elle risque de gêner la réalisation par l'État belge des objectifs qui lui sont imposés par l'Union européenne, viole le principe de loyauté fédérale garanti par l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution (...) »

Il faut également tenir compte des nombreuses directives européennes visant à prévenir les risques environnementaux, telles que :

- **La Directive 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques**, non encore transposée en Belgique ;
- **La Directive Seveso III 2012/18/UE** du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la **maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs** impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil ;
- **La Directive 2010/75/UE** du Parlement européen et Conseil du 24 novembre 2010 relative aux **émissions industrielles** (prévention et réduction intégrées de la pollution) ;
- **La Directive n° 2009/128/CE du 21 octobre 2009** instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des **pesticides** compatible avec le développement durable ;
- **La Directive-cadre 2008/98/CE** du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux **déchets** ;
- **La Directive 2004/35/CE** du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la **responsabilité environnementale** en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux ;
- **La Directive 2002/49/CE** du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002, relative à l'évaluation et à la **gestion du bruit dans l'environnement** ;
- **La Directive-cadre 2000/60/CE** du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de **l'eau** ;
- **Le Règlement REACH (CE n° 1907/2006)**, concernant l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des **substances chimiques** ;
- **Le Règlement 649/2012** relatif à l'importation et l'exportation de certaines **substances chimiques dangereuses**.

2. Au niveau fédéral, les compétences limitées, mais néanmoins importantes de l'État ont donné lieu, comme on l'a vu dans la réponse aux deux premières questions de cette section 2, à l'adoption de lois, dont celles :

- **Loi du 25 mai 2024** relative à la protection des êtres humains et de l'environnement lors de la prospection, de l'exploration et de l'exploitation des

ressources marines, des fonds marins et du sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale⁶³

- **Loi du 11 décembre 2022** visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges⁶⁴.
- **Du 21 décembre 1998**⁶⁵ relative aux normes de produits joue un rôle central dans cette matière. Elle vise à promouvoir des modes de production et de consommation durables et à protéger l'environnement ainsi que la santé et les travailleurs contre les substances dangereuses, tels que les biocides, les pesticides, les métaux lourds ou encore l'amiante.
- **Du 15 avril 1994**⁶⁶ relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire. Celle-ci assure les missions de radioprotection, de sûreté nucléaire et de contrôle radiologique.

Le Conseil des ministres a en outre approuvé, le 3 mai 2024 un projet de loi destiné à transposer droit belge la directive 2022/2557, en vue d'accroître la résilience des entités critiques qui procurent des services essentiels pour les besoins vitaux de la communauté.

3. L'ordonnancement juridique régional révèle un certain parallélisme dans les thèmes de gestion des risques, mais son organisation diffère dans chaque région.

3.1. Sous l'angle transversal, outre par les mesures de prévention de surveillance et de sanction examinées ci-dessus (supra, II, 1°), la politique de gestion des risques se traduit en **premier lieu par les règles de délivrance, de modification et de renouvellement des permis d'environnement ainsi que par celles qui s'appliquent en cours de validité du permis et lors de la cessation des activités.** Ces règles tendent en termes généraux à prévenir et réduire en assurant la protection de la population et de l'environnement contre les dangers et nuisances des installations susceptibles de nuire à l'environnement.

3.2. Les autorisations régionales se présentent cependant de manière assez différente.

- **En Région de Bruxelles-Capitale**, les permis d'environnement et les permis d'urbanisme font toujours l'objet d'autorisations distinctes, comme on l'a souligné dans la question II. 4°. Toutefois, lorsque le permis d'environnement implique une évaluation des incidences et que le projet est en même temps soumis à la délivrance d'un permis d'urbanisme, l'on parle de « *permis mixte* » et les procédures doivent suivre des procédures miroir et

⁶³ Moniteur belge du 20 juin 2024, p. 76269

⁶⁴ Moniteur belge du 16 décembre 2022, p. 97470

⁶⁵ Moniteur belge du 3 septembre 2009, p. 60484

⁶⁶ Moniteur belge du 15 avril 1994, p. 19537

imbriquer tant au niveau de l'évaluation des risques que des actes d'instruction. Les autorisations sont ainsi étroitement liées et l'absence de l'une ou sa péremption, par exemple, emportent l'extinction de l'autre.

Au niveau strictement environnemental, l'ordonnance du 5 juin 1997⁶⁷ sur les permis d'environnement édicte par ailleurs entre autres les obligations du titulaire du permis ainsi que les critères dont l'autorité doit tenir compte pour évaluer les dangers et nuisances de l'installation (meilleures techniques disponibles pour minimiser les risques ou produisant peu de déchets, utilisation de substances moins dangereuses, récupération et recyclage, nature des substances émises ...).

L'évaluation des incidences dépend par ailleurs d'un classement en fonction du degré de risque de l'installation concernée. L'évaluation sera ainsi plus lourde pour des établissements ou activités considérées comme les plus dangereuses. Celles-ci feront l'objet d'une étude d'incidences stricte et encadrée alors que celles dont les risques sont moins élevés devront uniquement s'accompagner d'un simple rapport d'incidences, qui, certes, doit respecter des règles rigoureuses, mais néanmoins moins lourdes.

- **En Wallonie**, les permis d'urbanisme et les permis d'environnement figurent toujours dans des textes distincts (Code du développement territorial pour les premiers et décret wallon du 11 mars 1999⁶⁸ pour les seconds). La réglementation a néanmoins prévu un permis dit « *unique* » pour la plupart des projets requérant à la fois un permis d'urbanisme et un permis d'environnement (également appelés « *projets mixtes* »). L'évaluation des incidences est par ailleurs organisée en deux étapes. Certaines installations (de catégorie IA) susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement doivent d'office faire l'objet d'une étude réalisée en amont du dépôt de la demande de permis, après consultation du public par la voie d'une réunion d'information préalable. Dans les autres cas, la demande doit uniquement s'accompagner d'une notice préalable d'évaluation des incidences sur l'environnement qui décrit les données écologiques du projet et fait ressortir ses répercussions sur l'environnement. Sur cette base, l'autorité peut imposer la réalisation d'une étude si elle considère que le projet peut exercer des incidences notables sur l'environnement.

- Comme il ressort de la première partie de cet exposé (supra, question I, 3°), la **Région flamande** a pour sa part fusionné les permis d'urbanisme et d'environnement. Outre la simplification administrative qu'il induit, ce processus aboutit à notre sens à une appréhension plus intégrée de l'impact des projets, même si le processus de codification régional n'est pas encore

⁶⁷ Moniteur belge du 26 juin 1997, p. 17055

⁶⁸ Moniteur belge du 8 juin 1999, p. 21114

abouti. À titre d'exemple, les permis sont organisés par le décret flamand précité du 25 avril 2014 sur le permis « d'environnement » (pour mémoire, « l'omgevingsvergunning » couvre un champ plus vaste que l'environnement au sens strict) alors que la procédure d'évaluation des incidences figure pour sa part dans le décret flamand du 5 avril 1995. L'évaluation s'organise en deux temps, comme en Région wallonne. En substance, la réglementation définit les projets pour lesquels une évaluation sur l'environnement s'impose, les projets dispensés de pareille évaluation et ceux qui supposent uniquement un screening préalable destinés à évaluer la nécessité d'un rapport détaillé. Dans les cas où le projet est soumis évaluation, le demandeur doit soumettre un projet de rapport à l'autorité compétente avant l'introduction de la demande. Ce projet fait l'objet d'une analyse, de divers avis d'instances désignées dans la réglementation et d'une enquête publique.

3.3. L'application des procédures à la fois de délivrance des permis et d'évaluation préalables des incidences fait l'objet d'un contrôle étroit par les juridictions compétentes. L'incomplétude ou les vices constatés dans l'évaluation peuvent conduire à l'annulation du permis lorsque ces manquements n'ont pas permis aux autorités de statuer en connaissance de cause sur les risques induits par les établissements objet de l'autorisation⁶⁹. Cet aspect illustre la gestion des risques environnementaux en termes de délivrance des permis.

3.4. Les réglementations régionales instaurent par ailleurs chacune des procédures spécifiques d'évaluation en cas de **dangers transfrontaliers**. Elles intègrent également des procédures d'évaluation appropriées des incidences relatives aux projets visés par la **réglementation Natura 2000**.

3.5. La responsabilité environnementale issue de la Directive 2004/35/CE constitue le second axe transversal de gestion des risques. Les régions l'ont transposée dans leurs réglementations respectives. Il s'agit, pour **la Région de Bruxelles-Capitale** du Code bruxellois de l'inspection. En **Région wallonne**, la partie IV du Livre I du Code de l'environnement organise, outre la réparation des dommages environnementaux, les mesures préventives et correctrices à charge de l'exploitant en cas de risques environnementaux de même que les missions des autorités compétentes, en ce compris les mesures d'action destinées à prévenir ou corriger les dommages à l'environnement. **En Région flamande**, des mesures similaires figurent dans le décret flamand du 5 avril 1995. Les administrés disposent du droit de formuler des observations sur les mesures envisagées, mais non d'obtenir réparation d'un préjudice.

⁶⁹ La jurisprudence du Conseil d'État est sur ce point constante. Les arrêts les plus récents le confirment (C.E. n° 259843 du 25 avril 2024, Luminus ; C.E. n° 259.154 du 15 mars 2024, Ville de Ciney)

3.6. Sur le plan sectoriel, la Directive Seveso III (2012/18/EU) a été intégrée dans la législation belge au travers d'un accord de coopération du 16 avril 2016 déjà cité dans la question II 4°. Cet accord lie l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. Il vise à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Il oblige notamment les établissements gérant des installations présentant ce type de risques à adopter des mesures destinées à éviter les accidents et à en réduire l'impact sur les personnes et l'environnement. Les exploitations ciblées sont tenues de mettre en place des dispositifs d'urgence internes et externes et de collaborer avec les autorités locales pour garantir la sécurité publique. L'accord instaure également des procédures et des organes de coordination entre l'État fédéral et les régions en vue d'assurer une gestion maîtrisée des risques.

3.7. L'arsenal des régions comporte enfin des **dispositifs sectoriels** dans de nombreux domaines dont les principaux sont :

- **L'atmosphère et le climat.** Bien que sectorielle en principe, cette thématique occupe une place essentielle dans la prévention et la correction des risques environnementaux. Malgré des efforts récents, la Belgique ne représente malheureusement pas un modèle à l'heure actuelle⁷⁰. L'on a déjà eu ou l'on aura l'occasion de développer certains aspects de la politique belge en cette matière à l'occasion de l'examen d'autres questions abordées dans cette contribution. Cette politique, essentiellement régionalisée, couvre des thématiques multiples (réduction des GES, performance énergétique des bâtiments, lutte contre les polluants atmosphériques, protection de la qualité de l'air, accroissement des sources d'énergie renouvelable, mesures sectorielles relatives aux établissements industriels et au secteur routier...). Le champ de cette contribution ne permet toutefois pas de les examiner. L'on observera par ailleurs que plusieurs accords de coopération ont été conclus entre l'État fédéral et les régions en vue de rencontrer ses obligations internationales.

Parmi d'autres, l'on citera l'accord du 22 septembre 2023, qui vise au partage des revenus de mise aux enchères des quotas d'émission pour les années 2015-2020 et 2021-2022. Il prévoit aussi un partage des efforts à réaliser pour tendre au respect des objectifs fixés au niveau international sur la période 2021-2030⁷¹.

- **La pollution des sols**⁷² a pour objectif la gestion et la réhabilitation des sols pollués. Des procédures particulières sont mises en place en cas de cession de droits

⁷⁰ Voy. l'affaire Climat déjà citée à plusieurs reprises, mais aussi les recommandations de la Commission européenne du 23 février 2024 (recommandation 2024/1042 UE de la Commission relative au projet de mise à jour du plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique pour la période 2021-2030, J.O.U.E 4 avril 2024) sur le projet de Plan Énergie-Air-Climat dont la Belgique aurait dû présenter la version finale et adaptée le 30 juin 2024 ce qui n'est pas le cas à la date d'envoi de cette contribution

⁷¹ Moniteur belge du 13 février 2024, p. 16095

⁷² Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mars 2009 relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués (Moniteur belge du 10 mars 2009, p. 21164) ; Décret wallon du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion des sols (Moniteur belge du 22 mars 2018, p. 28679) ; Décret flamand du 27 octobre 2006 relatif à l'assainissement du sol et à la protection du sol (Bodemdecreet) (Moniteur belge du 22 janvier 2007, p. 2603)

réels portant sur des terrains pollués ou repris comme potentiellement pollués dans les cartographies régionales (information de l'acquéreur ainsi qu'en Région de Bruxelles-Capitale et en Région flamande obligations d'étude voire de dépollution ou de gestion des risques en principe préalables à la cession).

- **La gestion des déchets**⁷³ tend à une politique prioritaire de prévention, de réutilisation et de préparation du réemploi, les autres de modes valorisation constituant une option subsidiaire. Les trois régions s'attellent à protéger la santé et l'environnement contre les effets néfastes des déchets et de promouvoir leur gestion durable dans une optique notamment de passage à une économie circulaire.

- **L'eau**⁷⁴. Il faut à cet égard distinguer les mesures de prévention à la source destinée à endiguer la présence même de substances polluantes (ce type de prévention relevant davantage des normes de produit de compétence fédérale) et celles qui consistent à agir en réglementant ou en interdisant l'utilisation de telles substances (qui ressortissent aux compétences régionales). Ces dernières mesures sont multiples allant de la réglementation des déversements et des rejets ou encore des prises d'eau à la fixation de valeurs seuils ou guides.

- **Les nuisances sonores**. Les Régions ont légiféré de manière éparse sur le sujet⁷⁵. Les réglementations sont nombreuses et dépendent des sources de bruit concernées. L'État fédéral peut de son côté encore adopter des mesures dans ce domaine au travers de ses compétences en matière de santé ou de normes de produits par exemple. Il reste aussi compétent pour la réglementation technique relative aux transports aériens bien que les Régions participent à sa mise en place. Les perturbations sonores occasionnées par les avions et l'activité aéroportuaire représentent une source importante de litiges relatifs aux nuisances acoustiques. Elles ont donné lieu à une abondante jurisprudence du Conseil d'État et des cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire de même qu'à des arrêts rendus sur questions préjudicielles par la Cour de justice et par la Cour constitutionnelle⁷⁶. Les compagnies aériennes nourrissent en effet un contentieux abondant en raison des restrictions qui leur sont imposées et des sanctions dont elles ont pu faire l'objet. Le Conseil d'État a admis sur ce point que les régions étaient compétentes pour édicter des normes acoustiques en matière aérienne et a rejeté la thèse suivant laquelle de telles normes relèveraient de la compétence de l'État fédéral, entre autres en matière de normes de

⁷³ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 14 juin 2012 (Moniteur belge du 27 juin 2012, p. 35675) ; Décret wallon du 9 mars 2023 relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique (Moniteur belge du 31 juillet 2023, p. 64292) ; décret flamand du 23 décembre 2011 relatif à la gestion durable de cycles de matériaux et de déchets (Moniteur belge du 28 février 2012, p. 12960)

⁷⁴ Décret flamand du 15 juin 2018 relatif à la politique intégrée de l'eau, Moniteur belge du décembre 2018, p. 99909 ; ordonnance de la Région de de Bruxelles-Capitale du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau (Moniteur belge du 2à octobre 2006, p 58772) ; Livre 2 : Code de l'Eau, du Code wallon de l'environnement du 27 mai 2004 (Moniteur belge du 23 septembre 2004, p. 68724)

⁷⁵ En Région wallonne, loi du 18 juillet 1073 modifiée par divers décrets wallons (Moniteur belge du 14 septembre 1973, p. 0410) ; la loi du 18 juillet 1973 s'applique également en Région flamande avec de même des adaptations spécifiques à cette région ; ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet relative à la prévention et à la lutte contre le bruit et les vibrations en milieu urbain (Moniteur belge du 23 octobre 1997, p. 28215) ; Décret flamand du Moniteur belge du 14 septembre 1973, p.)

⁷⁶C. const., n° 5/2014 du 16 janvier 2014 ; C. const., n° 44/2011 du 30 mars 2011 ; C.J.U.E, *aff.* C-120/10

produits (voir supra, question II, point 3.2)⁷⁷. Les règles de survol des agglomérations et, plus particulièrement, celles des vols de nuit ont aussi suscité et suscitent toujours de nombreux débats. L'on observe à ce propos une tendance jurisprudentielle favorable aux riverains et à la protection de l'environnement sonore⁷⁸. La jurisprudence estime généralement que les nuisances sonores aériennes peuvent emporter la violation d'un droit subjectif relevant de la compétence des cours et tribunaux. Un important arrêt de la Cour de cassation du 4 décembre 2008 a en substance décidé que l'absence de mesures concrètes de gestion des nuisances sonores induites par le bruit des avions était constitutive d'une faute ouvrant un droit à réparation au profit des riverains⁷⁹. En revanche : « *s'il a le pouvoir tant d'éviter 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 ou se substituer à celles-ci ; le juge des référés n'est pas davantage compétent à cet égard* »⁸⁰. Le juge ne peut partant empiéter sur le pouvoir d'action de l'autorité ni décider des mesures qu'elle devrait adopter en opportunité. Elle dispose donc de ce point de vue d'une marge d'appréciation relativement importante. L'on y reviendra ci-après (question II 8°).

4. Conclusion de la cinquième question

La gestion des risques environnementaux en Belgique repose sur un cadre juridique multidimensionnel, incluant des engagements internationaux, des directives et règlements européens, ainsi que des lois et règlements fédéraux et régionaux. Ce cadre couvre la quasi-totalité des questions environnementales, en ce compris les risques Seveso et les catastrophes naturelles, en vue d'assurer une gestion cohérente des risques aux différents niveaux de gouvernance. Ici encore, la coopération entre les régions entre elles et avec l'État demeure cependant très imparfaite et d'ailleurs critiquée.

6°) Quelle est la place faite, dans votre pays, à la planification écologique ? Si elle existe, à quelle échelle (nationale et/ou locale) est-elle adoptée ? Quels sont les plans et schémas les plus significatifs dans votre droit ? Quelles sont leur valeur et leur portée ?

1. Considérations générales

1.1. La Belgique connaît ces dernières années une prolifération de plans et de stratégies divers, axés sur l'énergie, le développement durable, le climat ou à la résilience face aux risques naturels. Leur vision louable requiert une mise

⁷⁷ Not. C.E., n° 220.276 du 11 juillet 2012, Société de droit saoudien Saudi Arabian Airlines Corporation C.E. Delta Air Lines INC. ; C.E., n° 217.043, 23 décembre 2011 ; C.E.° 214.007 du 20 juin 2011, ASBL Airline Operator Committee Brussels et Geens ; C.E., n° 201.373 du 26 février 2010, SA European Air Transport ;

⁷⁸ M. PAQUES, et L., DONNAY, « Chapitre VII - Le juge des droits civils connaît de la responsabilité de l'administration » in *Contentieux administratif*, 1^{er} édition, Bruxelles, Larcier, 2023, n° 330-331 ; Civ. Bruxelles, 4 octobre 2013, J.L.M.B., 2014, note Q. Peiffer « Dans ces circonstances [elles sont décrites par le juge], le pouvoir exécutif n'a pas pris les mesures nécessaires à l'exécution de la loi dans un délai raisonnable, de sorte que la faute de l'État belge est établie »

⁷⁹ Cass., 4 décembre 2008, C.04.0582.F

⁸⁰ Cass., 4 mars 2004, C.03.0346.N-C.03. 0448.N

œuvre que seules des décisions engagées pourront concrétiser de manière effective. A ce propos, l'on ne saurait trop insister une fois encore sur une gouvernance qui favorise réellement à la fois la participation citoyenne et celle des experts en dialogue avec les différents secteurs d'activité économique. Sans une telle concertation, tous les plans, aussi ambitieux qu'ils soient, ne pourront atteindre les effets recherchés qu'il s'agisse du climat, de l'économie circulaire ou encore de la gestion de l'eau ou de l'énergie.

1.2. La planification obéit en règle au principe de hiérarchie des normes qui résulte notamment de l'article 159 de la Constitution. Cette hiérarchie des plans implique ainsi que les plans supérieurs prévalent sur les plans inférieurs qui doivent en règle s'y conformer.

a) Il est à cet égard relativement simple de dresser panorama d'ensemble en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Chaque région établit en effet de manière générale un plan « maître » qui expose la vision de l'entité fédérée sur l'aménagement de son territoire. Ce plan « maître » se situe au sommet de la hiérarchie, mais n'a généralement pas de valeur réglementaire. Les plans inférieurs doivent cependant s'en inspirer et ne peuvent y déroger que moyennant due motivation. Parallèlement à ce plan « politique », les régions établissent des plans d'aménagement de leur territoire qui établissent pour l'essentiel les activités susceptibles d'être exercées sur les différentes zones délimitées. Ces plans ont pour leur part une force obligatoire et une valeur réglementaire pour tous. Les dérogations à leurs prescriptions sont soit interdites soit encadrées strictement. Des plans locaux d'aménagement sont également prévus en Région de Bruxelles-Capitale et en Région flamande.

Il va de soi que ces plans exercent une incidence directe sur l'environnement. Ils veillent d'ailleurs entre autres à la protection et au développement des zones vertes ainsi qu'à une utilisation rationnelle des sols.

2. Dans le domaine environnemental entendu au sens strict, la planification relève davantage d'une vision politique que d'une norme qui lierait, comme telle, les administrés, ce sauf disposition contraire inscrite dans la législation applicable. Les citoyens sont davantage soumis aux règles que l'on pourrait qualifier de « directes » qui s'imposent aux activités humaines de toute nature (normes de bruit, d'émission d'ondes, réglementation en matière de déchets par exemple).

Même conçus comme des stratégies ou des visions programmatiques déclinées sous la forme « d'objectifs », les plans environnementaux entretiennent cependant un lien ambigu avec la norme obligatoire. En effet, d'une part, ils lient certainement les autorités qui les ont édictés et qui doivent les mettre en œuvre par des instruments normatifs concrets. D'autre part, ils constituent des lignes de conduite et, même en l'absence de texte exprès, guident la délivrance des autorisations. Leur caractère de règlement au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État est pour sa part sujette à débats. En effet, certains plans peuvent n'avoir qu'une valeur indicative aux termes de la législation qui les organise, mais néanmoins exercer des effets sur les administrés et leur causer grief. Dans un arrêt déjà ancien, le Conseil d'État a ainsi considéré à propos du plan régional de développement bruxellois, de portée non normative suivant la réglementation en vigueur à l'époque que celui-ci ne permettait pas l'octroi d'aides en l'absence de conformité à ses dispositions. Il a dès

lors décidé que celles-ci « (...) reçoivent ainsi, nonobstant leur dénomination, un caractère réglementaire, quand bien même celui-ci est de portée restreinte ; qu'il s'ensuit que ces dispositions « indicatives » constituent des règlements qui sont susceptibles de faire l'objet d'un recours au Conseil d'État dans la mesure où leur contenu est normatif »⁸¹

2.1. En raison de la régionalisation, tant de l'environnement que de l'urbanisme, largement examinée dans la première partie de cet exposé, la majorité des plans sont élaborés par les régions.

L'autorité fédérale s'est cependant également dotée de divers instruments de politiques de l'environnement dans sa sphère de compétence.

3. Niveau fédéral

L'état a adopté, le 15 janvier 2024 une loi sur la Gouvernance climatique qui vise à assurer le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des politiques et mesures fédérales en matière climatique. Elle prévoit la mise en place d'un comité d'experts scientifiques indépendant chargé de donner des avis sur la politique climatique et son financement. La loi a également pour objectif de rendre l'utilisation de la part fédérale des recettes provenant des enchères de quotas d'émission plus claire et mieux ciblée. Un rapport annuel doit détailler les dépenses et investissements actuels et supplémentaires liés au climat, en accord avec le cycle budgétaire. Le gouvernement doit aussi adopter un plan fédéral énergie-climat au plus tard le 30 septembre 2027, puis tous les cinq ans en conformité avec le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat. Ce plan constitue la contribution fédérale au Plan national intégré pour l'énergie et le climat. Selon l'article 5 de la loi climat européenne, le gouvernement adoptera par ailleurs tous les cinq ans également un plan fédéral d'adaptation, qui contribuera au Plan national d'adaptation établi en exécution du Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique.

Une stratégie fédérale à long terme d'une durée minimale de trente ans doit de même être établie au moins tous les dix ans, avant la préparation du plan énergie-climat, afin de contribuer à la stratégie nationale à long terme.

En outre, conformément au règlement gouvernance, des rapports d'avancement biennaux doivent être adoptés pour permettre à la Commission d'évaluer la mise en œuvre et les progrès des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat.

Comme on l'a vu plus haut, il existe déjà un Plan national air-climat, qui n'a cependant pas encore été validé par la Commission européenne.

L'État a également adopté un plan fédéral de développement durable essentiellement axé sur des objectifs de politique générale qui intègre toutefois la gestion des catastrophes naturelles ainsi que le climat.

⁸¹ C.E. n° 73.501 du 6 mai 1998, ASBL « Comité de Quartier Longchamp-Messidor »

L'État a par ailleurs établi un plan d'action national pour la réduction des pesticides ainsi qu'une stratégie nationale sur la biodiversité en cours de révision.

Un projet de plan fédéral de réduction des biocides est enfin en voie d'élaboration.

4. Niveau régional

En vue de cerner adéquatement la planification, il convient de distinguer la politique de l'aménagement du territoire de celle de l'environnement entendu au sens strict.

4.1. Aménagement du territoire

Les réglementations régionales comportent des différences fondamentales qu'il n'est pas possible d'examiner en détail dans le cadre de cette contribution.

L'on peut toutefois dégager certains principes directeurs présents dans les trois régions. Nous distinguons pour la clarté l'aménagement du territoire et l'environnement.

L'ensemble des réglementations régionales prévoient l'élaboration par la Région de plans d'aménagement ou de schémas ou plans de développement qui s'appliquent à tout ou partie du territoire régional. La valeur de ces instruments dépend de leur nature. Ainsi, les schémas ou plans de développement constituent davantage des plans stratégiques et politiques définissant des objectifs pour le développement du territoire. Ils n'ont en soi pas de valeur obligatoire pour les administrés, mais lient les administrations qui doivent l'appliquer et ne peuvent s'en écarter que moyennant due motivation. En revanche, les plans d'aménagement qui définissent l'affectation du territoire par zones ainsi que les règles qui les accompagnent ont force obligatoire et valeur réglementaire. Il n'est possible d'y déroger que moyennant le respect de conditions particulièrement strictes, ces dérogations étant même interdites dans de nombreux cas.

De manière à visualiser synthétiquement la situation, nous présentons ci-dessous un tableau des plans et schémas au niveau régional. Nous n'abordons pas les plans des collectivités locales.

Région concernée	Type de plan	Objectifs généraux	Valeur
Bruxelles	Plan régional de développement (dernier plan adopté en 2018 et dénommé plan régional de développement durable) (PRDD)	Définitions des objectifs de développement durable du territoire (grands axes : cadre de vie, économie urbaine, nouveaux quartiers, déplacement multimodal)	Indicative, mais : - Motivation obligatoire des écarts au plan lors de l'adoption de plans inférieurs - Octroi d'aides financières par la Région subordonnées au respect du plan

Bruxelles	Plan régional d'affectation du sol (PRAS) (plan datant de 2001-en cours de révision)	Définition des zones d'affectation de la Région et de règles complémentaires d'aménagement	Force obligatoire. Pas de dérogation possible
Bruxelles	Plans d'aménagement directeurs (PAD) (nombreux PAD adoptés ou en cours d'adoption)	Principes généraux d'aménagement ou de réaménagement d'une partie du territoire (en général destinés à des zones stratégiques ou au développement de nouveaux quartiers)	Valeur hybride : volet stratégique couplé à un volet réglementaire éventuel. Volet réglementaire remplace le PRAS pour les zones concernées ; pas de dérogation possible
Wallonie	Schéma de développement du territoire pour la Wallonie (nouveau plan adopté en avril 2024)	Document stratégique guidant les décisions régionales et communales en matière d'aménagement du territoire (meilleure utilisation de l'espace, utilisation rationnelle des ressources, mobilité, développement socio-économique, cadre de vie qualitatif, maillage écologique cohérent, gestion des sites protégés)	Valeur indicative, mais s'applique aux plans de secteurs, aux schémas et aux guides locaux ainsi qu'à la localisation de certains projets soumis à permis
Wallonie	Plans de secteur	Plans d'affectation élaborés par zones du territoire régional. Fixe l'aménagement du territoire couvert, notamment les affectations	Sauf exception, valeur réglementaire et force obligatoire ; dérogations éventuelles soumises à des conditions très strictes et encadrées.
Flandres	Plan de politique spatiale pour la Flandre	Composé d'une vision stratégique et de cadres politiques en vue d'une perspective à long terme du développement spatial	Hybride en principe pas de force réglementaire, mais : - chaque cadre politique est conforme à la vision stratégique du niveau en question - Les écarts possibles par rapport aux cadres politiques fixés sont limités

Flandres	Plans d'exécution spatiaux régionaux	Définition des zones d'affectation ainsi que de mesures complémentaires	Valeur réglementaire ; conformité obligatoire en principe des plans inférieurs
----------	--------------------------------------	---	--

4.2. Environnement

La planification environnementale varie de région à région. Elle pourrait se concrétiser de manière transversale. Elle se manifeste cependant surtout par l'adoption de plans sectoriels.

La planification ne fait pas l'objet d'un texte général à Bruxelles. Seul le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de l'Énergie prévoit l'élaboration du plan régional Air-Climat-énergie, qui comporte un l'état des lieux de la situation à Bruxelles, la fixation d'objectifs sur une période de dix ans et aux objectifs indicatifs à long terme et les mesures à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. D'autres textes, tels que l'ordonnance du cadre sur l'eau du 20 octobre 2006 ou celle du 14 juin 2012 relative aux déchets, organisent également l'établissement de plans sectoriel.

Le livre un du code wallon de l'environnement prévoit pour sa part l'organisation de la planification sur le territoire de la région de la façon suivante :

« 1° l'élaboration annuelle du rapport sur l'état de l'environnement wallon ;
2° l'élaboration quinquennale du plan d'environnement pour le développement durable ;
3° l'élaboration de programmes sectoriels,
4° l'élaboration de plans communaux d'environnement et de développement de la nature. »

En Flandre, le décret flamand du 5 avril 1995 a été modifié en 2017. Cette réforme a supprimé le plan d'orientation régional en matière d'environnement et au programme régional annuel pour l'environnement. Dorénavant, le décret structure la planification environnementale au travers de l'élaboration biennale de rapports environnementaux et de plans et programmes élaborés en application des réglementations sectorielles. Les rapports doivent inclure une description, une analyse et une évaluation de l'état actuel de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Ils évaluent également la politique environnementale et d'aménagement du territoire. Enfin, ils décrivent l'évolution attendue de l'environnement et de l'aménagement du territoire en cas de politique inchangée ou adaptée, en fonction de scénarios pertinents.

Nous évoquons ci-dessous ci quelques plans élaborés au niveau régional sans aborder les échelons de pouvoirs locaux. L'énumération n'est qu'exemplative, étant précisé que de nombreux autres plans sectoriels ont été élaborés ou sont en cours d'adoption.

Région concernée	Type de plan	Objectifs généraux	Valeur
Bruxelles	Plan Air-Climat-Energie (2023)	Améliorer la qualité de l'air, réduire les émissions de GES, accroître l'efficacité	Pas de valeur réglementaire

		<p>énergétique, assurer une transition juste.</p> <p>A court et moyen terme mettre fin aux sources les plus polluantes, ne plus subsidier les énergies fossiles, aboutir à la sortie des véhicules thermiques et à l'isolation thermique du bâti, mettre ne place une centrale de biométhanisation, etc.</p>	<p>Plan stratégique et politique</p> <p>Vision à moyen et long terme des ambitions</p> <p>Lie les autorités publiques</p> <p>Conformité requise des autres plans et programmes avec les objectifs poursuivis par le plan</p>
Bruxelles	Plan de gestion de l'eau (2023)	<p>Gérer les eaux de surfaces</p> <p>Gérer les eaux souterraines</p> <p>Améliorer la résilience face aux risques</p> <p>Préserver les zones protégées</p> <p>Récupérer les coûts des services d'eau et garantir un accès abordable pour tous</p> <p>Préserver et valoriser les ressources</p>	<p>Pas de valeur réglementaire</p> <p>Plan stratégique-ligne de conduite générale pour les autorités compétentes ; doit être pris en compte lors de toute évaluation des incidences de plans ou projets publics ou privés</p>
Bruxelles	Plan de gestion des ressources et des déchets (2018)	<p>Réduire l'impact environnemental des déchets et favoriser une économie circulaire dans tous les domaines et secteurs d'activités (notamment la construction) ainsi qu'au niveau de la population pour aboutir entre autres à une gestion durable des ressources avec un recyclage maximal et une situation « zéro-déchet »</p> <p>Prévenir et réduire la production de déchets</p> <p>Augmenter la collecte sélective et le recyclage des déchets</p>	<p>Pas de valeur réglementaire</p> <p>Plan stratégique - en principe pas de valeur obligatoire pour les administrés, mais ligne de conduite lors de l'octroi des permis et liant les autorités dans leurs actions</p>
Bruxelles	Stratégie Good Soils (mai 2024)	<p>Gestion durable des sols ;</p> <p>Zéro artificialisation des sols d'ici 2050</p>	<p>Pas de valeur réglementaire-document</p>

		Amélioration du cadre de vie des habitants	d'orientation stratégique, mais ligne de conduite pour les autorités
Wallonie	Troisième stratégie de développement durable (2022)	Vue d'ensemble des outils stratégiques disponibles. Sélection des stratégies et des plans les plus importants, adoptés ou en cours d'élaboration, dans les domaines de compétence régionaux. Définition des objectifs en vue d'atteindre les objectifs de développements durables (santé, environnement, économie circulaire...)	Valeur indicative
Wallonie	Pan Air-Climat-Energie (2023)	Réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre Doublement des énergies renouvelables d'ici 2030 Amélioration de la qualité de l'air Réduction de la précarité énergétique Rénovation des bâtiments pour améliorer la performance énergétique Passage des énergies fossiles aux énergies renouvelables Valoriser les déchets résiduels	Pas de valeur réglementaire-Plan stratégique-Lie le Gouvernement dans ses actions et influence les budgets et subventions
Wallonie	Gestion de l'eau	Conformément à la Directive-cadre sur l'Eau (2000/60/CE) établissant un cadre légal pour la gestion des eaux dans l'ensemble de l'Europe, organisation de la gestion de l'eau par bassins hydrographiques, soit pour la Wallonie : - Meuse - Escaut - Seine, - Rhin	Valeur indicative
Wallonie	Plan de gestion des déchets-ressources (2018)	- Prévention - Gestion o Traitement durable et	Valeur indicative Document d'orientation stratégique et

		<p>économie circulaire</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Séparation à la source, collections sélectives, et déconstruction ○ Optimisation des déchets non utilisés et compostage <ul style="list-style-type: none"> • Politique fiscale et réglementaire : incitation à la prévention, réutilisation et traitement écologique 	<p>programmatische fixant les lignes directrices à atteindre à court terme, moyen terme et les mesures destinés à atteindre au minimum les objectifs fixés par la réglementation</p>
Flandres	Plan flamand pour l'énergie et le climat 2021-2030 (actualisation 2023)	Définition des grandes lignes de la politique pour la période 2021-2030. Plans d'action et programmes politiques par secteur (énergies renouvelables, décarbonation, réduction de l'utilisation des énergies fossiles)	Valeur indicative
Flandres	Plan d'adaptation-Climat (2022)	<p>Construction et connexion des infrastructures vertes et bleues, toujours et partout</p> <p>Disponibilité de l'eau et utilisation de l'eau</p> <p>Gestion de l'eau en fonction de la sécurité hydrologique et prévention de la sécheresse</p> <p>Restauration et gestion écologique intelligente de la nature et des forêts</p> <p>Politique de santé adaptée au climat</p> <p>Collaboration et coordination</p>	Valeur indicative Document d'orientation stratégique et programmatique
Flandres	Gestion de l'eau	<p>Plans de gestion de district hydrographique 2022-2027</p> <p>Districts hydrographiques de l'Escaut et de la Meuse comprenant en outre des parties spécifiques aux sous-bassins et aux systèmes d'eau souterraine (prévention de la détérioration, des pénuries, protection de certaines zones)</p>	Valeur indicative Document d'orientation stratégique et programmatique

		Programmes d'actions basés entre autres sur le principe du pollueur- payeur, l'utilisation durable, la prévention des pollutions, etc)	
--	--	--	--

Protection de certaines zones comme Natura 2000 Natuurdecreet loi sur la protection de la Nature RW- BXL- Ordonnance relative à la conservation de la nature du 1^{er} mars 2012-

BE

LES DOMAINES DE COMPÉTENCE

En agissant sur tous ces domaines à la fois, Bruxelles Environnement intervient de manière transversale et met en œuvre une vision durable à long terme pour la Région, sur base des orientations définies par la Déclaration de politique générale du Gouvernement bruxellois. Des plans, stratégies et programmes donnent également un cadre d'actions pluriannuel par thème.

- **Protéger les ressources naturelles** : l'air, l'eau, l'énergie, la Forêt de Soignes et les espaces verts, la nature et la biodiversité, le bien-être animal, les sols.
- **Gérer le territoire de manière plus écologique** : planifier et gérer les déchets-ressources, favoriser l'économie circulaire, encourager la production, la consommation et la construction durables, entretenir les espaces verts, les zones naturelles et les cours d'eau non navigables, réduire les nuisances sonores et l'exposition aux ondes électromagnétiques.
- **Lutter contre le changement climatique** : en coordonnant l'action régionale.

LES MÉTIERS

Architectes, biologistes, gestionnaires d'espaces verts, paysagistes, juristes, responsables de projets... Les métiers exercés au sein de Bruxelles Environnement sont très variés et s'organisent autour de 4 pôles.

- **Les métiers sur le terrain de développement de la nature** : Pour concevoir, aménager, entretenir et préserver les espaces verts, les zones naturelles, les forêts et les cours d'eau de la Région.
- **Les métiers de la sensibilisation, du conseil et du soutien** : Pour mobiliser, conseiller et stimuler les changements de comportements indispensables à la réussite des politiques en faveur de l'environnement.
- **Les métiers de la collecte de données scientifiques environnementales** : Pour développer une expertise dans la récolte, la gestion et la mise à disposition de données environnementales.
- **Les métiers traditionnels d'une administration** : Pour préparer et rédiger les projets de réglementation, délivrer des permis et autorisations administratives conformément au cadre légal, assurer le contrôle et l'inspection en matière environnementale.

Cet organisme assiste également les autorités et les entreprises bruxelloises dans l'élaboration de plans environnementaux.

Administration de l'Environnement et de l'Énergie de la Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles Environnement est chargée de concevoir et de mettre en œuvre les politiques régionales dans toutes les matières liées à l'environnement. Chaque jour, ses équipes se mobilisent pour faire de Bruxelles une région plus agréable et plus durable pour toutes celles et tous ceux qui y habitent, y travaillent ou y séjournent.

Wall

[https://agriculture.wallonie.be/files/accueil/Actualit%
c3%a9s%20Documents/Memorandum-SPWARNE-2024.pdf](https://agriculture.wallonie.be/files/accueil/Actualit%c3%a9s%20Documents/Memorandum-SPWARNE-2024.pdf)

FL

Le décret fusionne les programmes existants d'application de la législation environnementale en un programme pluriannuel unique et établit une procédure uniforme pour sa préparation. Ce nouveau programme, d'une durée de cinq ans et en phase avec les cycles législatifs, combine un cadre global avec des objectifs stratégiques et opérationnels, ainsi que des priorités spécifiques pour la même période. Les organismes régionaux compétents définissent leurs propres priorités sur cinq ans, présentées sous forme de programmes de contrôle individuels. Les autres acteurs de l'exécution sont également invités à soumettre leurs priorités pour assurer une vue d'ensemble complète du paysage de l'application. Le Gouvernement flamand peut établir des règles détaillées pour l'introduction de ces programmes de contrôle individuels, en précisant les entités destinataires des invitations, selon leur compétence. En pratique, ces priorités individuelles sont ensuite détaillées dans les plans opérationnels annuels des services d'inspection.

7°) Quel rôle le juge occupe-t-il dans la mise en œuvre de la norme environnementale ?

1. Le juge occupe une place centrale et déterminante dans la mise en œuvre et le respect de la norme environnementale, tant par les autorités que les citoyens. Il est entre autres chargé de vérifier la conformité du droit interne aux actes de l'Union européenne et aux conventions ratifiées par la Belgique ainsi qu'aux actes internationaux d'effet direct en droit belge.

Son rôle se joue tant au niveau du contrôle de la constitutionnalité et de la légalité de la norme que de son interprétation.

Au plus haut niveau (Cour constitutionnelle, Cour de cassation, Conseil d'État), la jurisprudence permet de tendre à une certaine uniformité dans l'application et dans l'interprétation du droit. L'on observe cependant, à regret, des divergences, parfois sensibles, entre l'appréciation de la Cour de cassation et du Conseil d'État et, au sein même de ces hautes juridictions, entre les arrêts rendus par les chambres francophones et néerlandophones.

2. Au bénéfice de ces observations liminaires, l'on distinguera les compétences de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire.

2.1. En vertu de l'article 142 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est compétente pour statuer sur la conformité des normes de valeur législative aux dispositions constitutionnelles qui garantissent les droits et libertés fondamentaux garantis par le titre II de la Constitution, lu en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de celle-ci (principes d'égalité et de non-discrimination)⁸². Elle est saisie soit directement d'un recours contre la norme soit par la voie de questions préjudicielles posées par une autre juridiction. Sa compétence constitue un monopole et ces juridictions sont donc, sauf exception, tenues de l'interroger par voie de question préjudicielle avant de pouvoir statuer sur un contentieux qui met en jeu la constitutionnalité d'un acte de nature législative⁸³. « *La Cour est également compétente pour vérifier, lorsqu'elle contrôle des normes ayant force de loi au regard des normes de référence précitées, si les dispositions soumises à son contrôle sont compatibles avec les normes de droit international et les normes du droit européen qui lient la Belgique et dont la violation est invoquée en combinaison avec les dispositions constitutionnelles précitées* ».⁸⁴ Tout comme les autres juridictions, la Cour peut elle-même interroger la Cour de justice de l'Union européenne ou la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour autant que la décision ne ressortît pas au pouvoir d'une autre juridiction et que les recours administratifs aient été épuisés, la section du contentieux administratif du Conseil d'État exerce pour sa part un contrôle de légalité objectif sur les actes de nature réglementaire et sur les actes administratifs individuels à la condition qu'ils émanent d'une autorité administrative⁸⁵. Depuis la sixième réforme de l'état, le Conseil d'État est également compétent pour prononcer accorder une indemnité réparatrice au requérant qui subit un préjudice en raison de l'illégalité de l'acte annulé, ce en mettant en balance les intérêts publics et privés⁸⁶.

L'organisation des recours et de la procédure est réglée par les lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après les « lois coordonnées ») et par l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État⁸⁷.

Dans l'exercice de son pouvoir d'annulation, le Conseil d'État ne peut substituer sa propre appréciation à celle, discrétionnaire, de l'autorité administrative. Il n'est

⁸² Article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, Moniteur belge du 7 janvier 1989, p.315, modifiée à de nombreuses reprises

⁸³ Article 26§2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle

⁸⁴ C. const. n°80/2017 du 22 juin 2017

⁸⁵ Article 14§1^{er} alinéa 1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973 ; sur la notion d'acte réglementaire, voy. P. Goffaux, Dictionnaire de droit administratif, op. cit. pp 576 à 580 ; sur la notion d'autorité administrative, voy. M. PAQUES, M. et L. DONNAY, « Chapitre III - L'auteur de l'acte attaqué : une autorité administrative » in *Contentieux administratif*, 1^{er} édition, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 365-408

⁸⁶ Article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État

⁸⁷ Moniteur belge des 21 mars 1973/23-24 août 1948, p. 6821 et 23-24 août 1948, p. 6821 ; Le recours en annulation doit être introduit dans un délai de soixante jours, dont le point de départ diffère en fonction des cas. Si un « acte ou un règlement doit être publié, seul l'accomplissement de cette formalité particulière de publicité détermine le point de départ du délai de recours en annulation »⁸⁷. Le délai court à compter du lendemain de la publication. Dans l'hypothèse où l'acte est ou doit être notifié, le délai court à compter du lendemain du jour de la réception de cette notification. En l'absence de notification ou de publication, la prise de connaissance de l'acte par le requérant fait courir le délai de recours. Cette connaissance s'apprécie en fonction des circonstances de l'espèce.

notamment pas l' « *arbitre d'appréciation divergente* »⁸⁸ ni le juge des mesures préparatoires d'un acte et notamment des études réalisées avant son adoption. Il doit se prononcer sur la légalité de l'acte soumis à sa censure et sur le respect des formalités de nature substantielle. Il peut néanmoins annuler prononcer l'annulation lorsque l'acte attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'une disproportion évidente. « *L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.* »⁸⁹. La jurisprudence se révèle cependant variable au gré des affaires, selon la sévérité de jugement que le Conseil porte sur l'acte.

La compétence de la Haute juridiction administrative ne présente par ailleurs pas de caractère exclusif. En vertu de l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux doivent en effet, par la voie d'un contrôle de légalité incident, écarter l'application d'un acte (autre que législatif) contraire à la loi ⁹⁰.

2.2. Les cours et tribunaux ont pour leur part la mission, exclusive, de trancher les contestations qui ont pour objet des droits civils (article 144 de la Constitution).

La notion de droit subjectif civil fait l'objet de nombreuses controverses que l'on ne saurait examiner en détail ici. L'on se limitera à observer que le Conseil d'État se déclare systématiquement incompétent pour statuer sur les contestations dont « l'objet véritable » porte sur un tel droit. Il en va spécialement ainsi en cas de compétence dite « *liée* » c'est-à-dire d'une compétence dans le cadre de laquelle l'autorité ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation et doit se limiter à vérifier la réunion des conditions que prévoit la norme. Selon la jurisprudence traditionnelle de la Cour de cassation, le droit subjectif se définit comme « *le droit à une prestation de l'administration dont l'objet est pleinement défini par le droit objectif antérieurement à un refus, à une lésion* »⁹¹. Par exemple, le droit à la protection d'un environnement sain ne constitue pas un droit subjectif pour les administrés (voy également supra, question II, 4°, point 2.2)⁹². Telle est du moins la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil

⁸⁸ C.E. n° 246.301 du 5 décembre 2019, Mommer

⁸⁹ C.E. n° 256.582 du 24 mai 2023, DUQUESNE et al.

⁹⁰ La jurisprudence de la Cour de cassation considère, moyennant certaines nuances, que cette disposition a trait tant aux actes de nature réglementaire qu'aux actes administratifs individuels, même lorsqu'aucun recours n'a été introduit en temps utile devant le Conseil d'État (Cass. 2 avril 2002, C.98.0460, N. ; Cass. 21 avril 1988, Pas. 1988, n° 479. Cette jurisprudence est toutefois nuancée par d'autres arrêts qui refusent l'application de l'exception d'illégalité prévue par l'article 159 précité de la Constitution lorsque le justiciable n'a pas exercé précédemment un recours contre un acte qui lui causait grief : voir à cet égard Cass., 17 mai 2013, R.G. n° F.12.0093.N, Pas., 2013, 308 ; Cass., 6 mars 2015, R.G. n° F.14.0084.N, Pas., 2015, 598 ; Cass., 22 mai 2015, R.G. n° F.13.0178.N, Pas., 2015, 1351). Pour sa part, le Conseil d'État estime que ce contrôle ne peut concerner les actes réglementaires en sorte qu'il rejette les recours qui invoqueraient la méconnaissance d'un acte individuel créateur de droit devenu non contesté devant lui (voir notamment C.E. n° 219.324 du 10 mai 2012, Brasseur)

⁹¹ M. PAQUES et L. DONNAY, « Chapitre V - Le contentieux des droits subjectifs » in *Contentieux administratif*, op. cit, n° 275 ; voy également et notamment Cass., 18 décembre 2008, n° C.05.0238.F. La définition de la Cour porte que le droit subjectif « (...) implique l'existence d'une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'une autre personne et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt propre. Pour qu'une partie puisse se prévaloir à l'égard de l'autorité administrative d'un tel droit, il faut que la compétence de cette autorité soit complètement liée ».

⁹² F. TULKENS, « Le droit à la protection d'un environnement sain comporte notamment une obligation de standstill », in « *Les grands arrêts inspirants du droit de l'environnement* », D. MISONNE et M.S. DE CLIPPÉLLE, dir, Larcier, 2024, pp. 194-195

d'État⁹³. Ceci n'exonère cependant pas les pouvoirs publics de toute obligation positive ni dès lors, n'implique une immunité en l'absence d'une action qui s'impose⁹⁴.

Le juge judiciaire n'est par ailleurs pas démuné en présence d'une compétence discrétionnaire de l'administration. La jurisprudence admet en effet que le droit subjectif recouvre également des hypothèses où certes l'administré ne peut prétendre obtenir l'exécution d'une obligation positive précise dans le chef de l'administration, mais où son abstention lui cause grief.

Les cours et tribunaux peuvent ainsi statuer sur la responsabilité de l'administration qui commet une faute au sens de l'article 1382 de l'ancien Code civil et de l'article 6.6. du Livre 6 du (nouveau) Code civil adopté par une loi du 7 février 2024 qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2025⁹⁵. L'on remarquera que cette disposition nouvelle permet, pour apprécier la faute de prendre notamment en considération l'état des techniques disponibles ainsi que des connaissances scientifiques, les principes de bonne administration ou encore, les efforts requis pour éviter le dommage face à son risque de survenance. L'on voit à cet égard tout le champ des possibles en termes de contentieux environnemental, au regard notamment des principes généraux exposés ci-dessus (question II, 3°), ce même si, comme on le verra ci-après (infra, question II, 13°), le législateur a choisi de ne pas consacrer le préjudice écologique dans le nouveau Code civil.

8°) Existe-t-il certaines actions en justice propres au domaine environnemental (actions collectives – actions de groupe par exemple –, procédures d'urgence, recours associatifs, etc.) ?

9°) Dans le prolongement de la question précédente, parler d'une « justice climatique » a-t-il un sens dans votre droit ? La mise en œuvre de la norme environnementale a-t-elle donné lieu à de grandes affaires devant le juge national ?

10°) De façon générale, l'accès au juge est-il relativement facile en matière environnementale ? En particulier, existe-t-il des conditions particulières de recevabilité (délai de recours, intérêt à agir, etc.) imposées aux requérants qui entendent saisir le juge dans le domaine environnemental ?

11°) Lorsque le juge est saisi au titre de la mise en œuvre de la norme environnementale, quel est son office ? Peut-il prononcer des injonctions et, si oui, lesquelles ? Dispose-t-il du pouvoir de prononcer des astreintes ?

⁹³ C.E. n° 248.192 du 31 août 2020 ; C. const. n° 39/2020 du 12 mars 2020

⁹⁴ F. TULKENS, op. cit., p. 197

⁹⁵ Moniteur belge du 1^{er} juillet 2024, p. 79393. L'article 6.6. du Livre 6 définit la faute comme suit : « § 1^{er}. La faute consiste dans un manquement à une règle légale imposant ou interdisant un comportement déterminé ou à la norme générale de prudence qui doit être respectée dans les rapports sociaux.

§ 2. La norme générale de prudence impose d'adopter un comportement conforme à celui qu'aurait adopté une personne prudente et raisonnable placée dans les mêmes circonstances. (...)».

1. Bien que distinctes, ces questions présentent des liens. Il nous a partant paru utile de les regrouper en vue d'établir un aperçu d'ensemble du contentieux environnemental. Cette approche vise à appréhender globalement les défis et les avancées du droit environnemental en droit belge.

A. Observations liminaires

2. Le droit belge ne comporte pas de dispositif général ouvrant un droit d'action collective ou de groupe en matière d'environnement.

3. La loi du 8 mars 2014 qui introduit dans le Code de droit économique une action en réparation collective⁹⁶ se limite aux litiges dans le domaine de la consommation et n'est donc pas ouverte au droit de l'environnement. Cette loi s'interprète strictement⁹⁷.

4. Le droit belge connaît toutefois des actions dites « attitrées, ouvertes à certaines catégories de personnes. Il en va ainsi de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement⁹⁸. Nous y reviendrons (infra n° 12).

L'action populaire, qui vise à sauvegarder l'intérêt général, sans qu'un intérêt personnel ne soit démontré par le demandeur, est pour sa part prohibée⁹⁹ tant en vertu de l'article 142 de la Constitution que de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle¹⁰⁰. Une seule loi, du 12 août 1911¹⁰¹ pour la conservation de la beauté des paysages, fait exception à la règle en ouvrant à tout citoyen belge (et, suivant la jurisprudence, aux personnes morales) un droit d'action contre les exploitants de mines, minières ou carrières et contre tout concessionnaire de travaux publics, en vue de « *restaurer, dans la mesure du possible, l'aspect du sol, en boisant ou en garnissant de végétation les excavations, déblais ou remblais destinés à subsister d'une manière permanente* » (article 1^{er} de la loi). Son champ d'application très limité la cantonne néanmoins à une application marginale.

B. L'accès au juge devant la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État : un accueil large et favorable (question 10)

5. Les obligations internationales de la Belgique et l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle comme du Conseil d'État conduisent à une ouverture sans cesse grandissante du droit d'action en matière environnementale.

⁹⁶ Lois des 8 mars 2014 portant insertion d'un titre 2 « De l'action en réparation collective » au livre XVII « Procédures juridictionnelles particulières » du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre XVII dans le livre 1^{er} du Code de droit économique et 27 mars 2014 portant insertion des dispositions réglant des matières visées à l'art. 77 de la Constitution dans le Livre XVII « Procédures juridictionnelles particulières » du Code de droit économique et modifiant le Code judiciaire en vue d'attribuer aux cours et tribunaux de Bruxelles une compétence exclusive pour connaître de l'action en réparation collective visée au Livre XVII, Titre 2, du Code de droit économique (Moniteur belge du 29 avril 2014, p. 35197)

⁹⁷ Not. H. BOULARBAH, « Le cadre et les conditions de l'action en réparation collective » in *L'action en réparation collective* (sous la dir. de J. ENGLEBERT et J.L. FAGNART), U.D.B.U.L.B., Anthémis, Limal, 2015, p. 22

⁹⁸ Moniteur belge du 19 février 1993, p. 3769

⁹⁹ C. ROMAINVILLE et F. DE STEXHE, L'action d'intérêt collectif, *JT* 2020, p. 191

¹⁰⁰ Moniteur belge du 7 janvier 1989, p. 315

¹⁰¹ Moniteur belge du 19 août 1911, p. 4787

Plusieurs litiges ont amené ces hautes juridictions à adopter une position extensive favorisant la recevabilité des recours et la reconnaissance de l'intérêt à agir de certaines personnes morales ou de particuliers au contentieux de l'environnement.

Le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle ont en effet assez rapidement opté pour une interprétation relativement souple de la notion d'intérêt à agir des personnes morales dont l'objet est d'assurer la protection de l'environnement.

Cette appréciation s'entend cependant sous réserve du refus de l'action populaire¹⁰², tout comme de l'exigence d'un intérêt personnel directement lié au but poursuivi collectif durablement par l'association demanderesse, notamment en vue de la protection de tout partie de ses membres¹⁰³. L'intérêt collectif ne peut cependant se confondre avec l'intérêt général ni avec l'intérêt individuel de chacun des membres de l'association¹⁰⁴.

Le but de l'association peut en revanche revêtir « une grande généralité » comme tel est souvent le cas¹⁰⁵.

6. La jurisprudence du Conseil d'État présente un même caractère inclusif dans la reconnaissance de l'intérêt à agir des associations, bien que plus stricte en présence d'un acte de portée individuelle. L'acte de nature réglementaire peut quant à lui être attaqué « *par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief* »¹⁰⁶.

7. En matière environnementale, la jurisprudence du Conseil d'État s'est cependant montrée plus circonspecte, subordonnant l'intérêt à un lien, d'une part, de territorialité entre le but de l'association et la portée de l'acte attaqué et, d'autre part, de proportionnalité entre la nature de l'acte attaqué et le but social de l'association requérante¹⁰⁷. Un arrêt (chambre néerlandophone) du 20 mars 2018¹⁰⁸ semble avoir abandonné ces exigences. Plus récemment, un arrêt du 11 janvier 2024¹⁰⁹ décide, au stade de la suspension, qu'une ASBL qui a pour objet la défense de l'environnement bénéficie d'une présomption d'intérêt à agir en vertu de la Convention d'Aarhus « (...) *pour pouvoir contester la légalité de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de la même Convention* (...) ».

¹⁰² C. const., 28 avril 2016, n° 62/2016 « *Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée ; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible* »

¹⁰³ C.E. n° 258.401 du 11 janvier 2024, ASBL Association de comités de quartier Ucclóis. Cet arrêt décide que « *La lésion de l'intérêt collectif peut être alléguée lorsque le préjudice dépasse le cercle des intérêts individuels de l'un ou de l'autre membre de l'association, sans qu'il soit requis que ce préjudice se vérifie dans le chef de tous les membres indistinctement* »

¹⁰⁴ C. const., 10 février 1999, n° 018/99,

¹⁰⁵ C. const., 23 janvier 2020, n° 11/2020 ; C. const., 30 mars 2010, n° 30/2010 ; C. const., 30 avril 2003, n° 50/2003

¹⁰⁶ C.E. n° 259.395 du 4 avril 2024, ASBL Ligue des Droits humains et Centre d'accueil et d'informations de Bruxelles Nord-Ouest ; C.E. n° 244.201 du 5 avril 2019, ASBL Propriétaires ruraux de Wallonie-Nature, Terre et Forêts

¹⁰⁷ C. ROMAINVILLE et F. DE STEXHE, « L'action d'intérêt collectif », *J.T.*, 2020/11, pp. 192-193

¹⁰⁸ N° 241.048, VZW Bond en Beter Leefmilieu Vlaanderen

¹⁰⁹ N° 258.401, précité

Par ailleurs, par deux arrêts des 15 décembre 2006¹¹⁰ et 8 août 2008¹¹¹, le Conseil d'État a reconnu la possibilité pour un particulier d'agir devant lui sans avoir à démontrer une proximité géographique dès lors que le requérant démontrait un intérêt et un lien particuliers spécifiquement liés à la protection des éléments auxquels l'acte attaqué portait atteinte.

C. L'accès au juge devant les juridictions judiciaires : une expression autrefois en demi-teinte, aujourd'hui plus accueillante (question 10)

8. De son côté, pour des motifs liés entre autres à la nature du contentieux des droits subjectifs civils, la jurisprudence traditionnelle de la Cour de cassation apprécie de façon singulièrement restrictive l'intérêt des associations à agir devant les juridictions de l'Ordre judiciaire en le cantonnant atteintes portées à « *l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, spécialement son patrimoine, son honneur et sa réputation* »¹¹².

Dans une affaire abondamment commentée¹¹³, la Cour s'est départie de cette approche, sans aucun doute en raison de la norme considérée comme dotée d'un effet direct en droit interne (la Convention d'Aarhus). Elle a, par suite, décidé qu'en vertu des articles 2.4, 3.4 et 9.3 de cette Convention « (...) *la Belgique s'est engagée à garantir aux associations qui ont pour objectif la protection de l'environnement l'accès à la justice dans le cas où elles désirent contester les agissements contraires aux dispositions du droit de l'environnement national et les négligences de personnes privées et d'instances publiques, pour autant qu'elles satisfassent aux critères établis par le droit national. Ces critères ne peuvent être décrits ou interprétés en ce sens qu'en pareille occurrence, ces associations n'auraient pas accès à la justice. Le juge peut interpréter les critères établis par le droit national conformément aux objectifs de l'article 9.3 de la Convention d'Aarhus* ». Plusieurs juridictions de fond ont emboîté le pas à cet arrêt pour accueillir des actions portées par des associations de protection de l'environnement¹¹⁴.

9. Par ailleurs, un arrêt du 10 octobre 2013¹¹⁵ de la Cour constitutionnelle a jugé discriminatoire la circonstance que certaines lois ouvrent l'accès au prétoire aux personnes morales de protection invoquant un intérêt collectif lié à la protection des libertés fondamentales alors que les autres n'ont d'intérêt à agir qu'en cas d'atteinte à un intérêt direct et personnel, strictement limité, comme on l'a vu, par la jurisprudence traditionnelle de la Cour de cassation (supra question II, 7°, n° 2.2.). Tout en laissant au législateur le soin de définir les conditions de l'action, la Cour décide que :

¹¹⁰ N° 165.965, Brassine-Vandergeeten

¹¹¹ N° 185.638, Brassine-Vandergeeten

¹¹² Cass. 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I., p. 340

¹¹³ Cass. 11 juin 2013, P.12.1389.N ; F. TULKENS, note sous Cass., 11 juin 2013, Amén., 2014, n° 2, p. 95 ; Ch.-H. BORN, « L'accès à la justice en matière d'environnement : la révolution d'Aarhus enfin en marche ? », in B. MEGANCK, « Toegang van de milieuvereniging tot de rechter — Stedenbouwstrafrecht », T. Straf., 2014, n° 2, pp. 124-125

¹¹⁴ not. Anvers, 12 octobre 2016, *T.M.R.*, 2017, n° 3, p. 325

¹¹⁵ N° 133/2013

« L'absence d'une disposition législative précisant à quelles conditions un droit d'action peut être reconnu aux personnes morales souhaitant exercer une action correspondant à leur but statutaire et visant à la protection des libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie viole les articles 10 et 11 de la Constitution. ».

10. À la suite de cet arrêt, le législateur belge a, par une loi 21 décembre 2018¹¹⁶, complété l'article 17 du Code judiciaire qui définit les conditions de l'action en justice. Aux termes du nouvel alinéa 2 de cette disposition « *L'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, est également recevable aux conditions suivantes :*

1° l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général ;

2° la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective ;

3° la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet ;

4° seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action »¹¹⁷.

Cette réforme emporte une avancée importante dans la protection des droits fondamentaux, mais elle n'offre pas d'appui en matière environnementale. Elle répond en effet à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 octobre 2013 (supra n° 9). Or, celui-ci ne concernait pas tous les droits fondamentaux reconnus par la Constitution et se situait dans un cadre bien précis, étranger au droit de l'environnement. Les travaux préparatoires de la loi du 21 décembre 2018 précisent d'ailleurs que le nouveau régime se comprend par ailleurs « *sans préjudice de régimes éventuels plus favorables découlant du droit international et qui auraient un effet direct en Belgique* »¹¹⁸. Ils indiquent aussi : « *Au vu des développements dans la jurisprudence de la Cour de cassation, il semble préférable de ne pas prévoir de disposition légale explicite pour les associations environnementales qui conformément à la Convention d'Aarhus doivent toujours pouvoir bénéficier d'un accès effectif. En effet, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, les associations environnementales qui répondent aux exigences de la Convention d'Aarhus bénéficient déjà d'un accès effectif à la justice (...). Pour le surplus, les associations de protection de l'environnement qui ne*

¹¹⁶ Moniteur belge du 31 décembre 2018, p. 106560

¹¹⁷ La notion d'intérêt collectif n'est pas définie. À la lumière des travaux préparatoires, elle s'entend : d'« *un intérêt spécifique qu'un certain groupe de personnes ont en commun ou qu'elles défendent ensemble, et qui va au-delà du simple regroupement d'intérêts individuels* »¹¹⁷. Se pose néanmoins la question, non tranchée par la loi, du degré de spécialité de la personne morale ou plus précisément à son champ d'action matériel et territorial.

¹¹⁸ Doc., Ch., 2017-2018, n° 54 3303/001, p. 97

satisferaient pas aux conditions de la Convention d'Aarhus pourraient, le cas échéant, introduire une action d'intérêt collectif en vertu du droit commun »¹¹⁹.

Il suit de ces considérations que le législateur n'a pas eu l'intention d'étendre l'article 17 précité aux actions mues par des associations de protection de l'environnement. L'on peut se demander si, de la sorte, la loi ne méconnaît pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Il n'existe en effet pas de motif raisonnable permettant d'exclure le nouveau régime aux associations qui poursuivent des objectifs de protection de l'environnement.

Les auteurs restent au demeurant partagés sur les conséquences de cette réforme. Certains y voient en effet un « filet de sécurité » interdisant d'exiger qu'une action fondée sur la Convention d'Aarhus soit soumise à des exigences plus strictes que celle de l'article 17 alinéa 2 nouveau du Code judiciaire. D'autres ne partagent pas cette analyse et limitent cette disposition au cadre tracé par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 octobre 2013¹²⁰.

D. Actions propres au droit de l'environnement (question 8)

11. Bien qu'il ne s'agisse pas en tant que telle d'une action en réparation, le régime de responsabilité environnementale ouvert par les différentes législations applicables en Belgique permet aux administrés de formuler des observations auprès des autorités administratives compétentes lorsque l'environnement est menacé (voy. question II, 5°, point 3.5.).

12. La loi du 12 janvier 1993, qui fut, par le passé, peu utilisée, constitue aujourd'hui pour sa part un levier important permettant de résoudre rapidement et efficacement des risques d'atteintes à l'environnement.

12.1. En vertu de cette législation, le président du tribunal de première instance peut être saisi en cas présence d'un acte qui constitutif d'une infraction manifeste ou d'une menace grave de violation des « *lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement* » » (article 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993). Il a notamment le pouvoir d'ordonner l'arrêt des actes en cours d'exécution et d'imposer des mesures préventives pour éviter ces actes et protéger l'environnement contre des dommages potentiels. La procédure est introduite « comme en référé », mais l'urgence est présumée de manière irréfragable et la décision constitue une mesure de fond et non une mesure provisoire¹²¹.

¹¹⁹ Doc., Ch., 2017-2018, n° 54 3303/001, p. 99

¹²⁰ S. VAN DROOGENGHENBROEK et al., « URGENDA : quelles leçons pour la Belgique ? », p. 10 ; T. VANDENPUTTE et M. PIET-GERARD, Et... si l'on n'étendait la notion intérêt à agir en matière environnementale, *Actualia publiekrecht 2022 / Actualités du droit public 2022*, Mortsels, Intersentia, 2022, p. 8

¹²¹ F. TULKENS ET L. LEGARDIEN, « Mesures urgentes en cas de menace pour l'environnement », in *La délinquance urbanistique et environnementale en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne* sous la coordination de Benoît Havet, Larciere 2023 p. 410

12.2. Bien que la loi et ses travaux préparatoires ne se réfèrent pas aux normes communautaires ou internationales, celles dont l'effet direct s'impose en droit interne entrent dans le champ d'application de la loi et ouvrent un droit d'action en cessation¹²²

Les auteurs s'interrogent à ce propos sur le point de savoir si ce mécanisme d'action collective, ainsi que la procédure de cessation, peuvent servir de fondement pour exiger de l'État une réduction des émissions de gaz à effet de serre, de manière similaire à l'affaire Urgenda¹²³, afin de protéger les droits consacrés par les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme¹²⁴. Tout dépend en réalité quelles dispositions visent l'article 1^{er} de la loi. La question est certes délicate, mais la tendance jurisprudentielle actuelle nous semble ouvrir des possibilités en ce sens.

12.3. Le dispositif de protection est ouvert aux organisations dont le but comporte la sauvegarde de l'environnement, qui ont délimité, dans leurs statuts, la zone géographique de leur intervention et qui remplissent les conditions énoncées à l'article 17, alinéa 2, 1° à 4° précité du Code judiciaire. Peuvent également introduire l'action, le Parquet et les autorités administratives, dont les collectivités locales, dont l'intérêt est présumé.

Les citoyens ne disposent pas de cette action. Toutefois, un ou des habitants de la commune peuvent, en cas d'abstention de celle-ci, se substituer à elle en vertu de l'article 271 de la Nouvelle loi communale demeurée d'application en Région de Bruxelles-Capitale et de l'article L. 142-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation¹²⁵. Un décret flamand du 29 juin 2012 modifiant le Décret communal du 15 juillet 2005 avait limité cette possibilité aux cas où un dommage est causé à l'environnement au sens strict, en excluant entre autres l'aménagement du territoire. Le législateur justifiait cette mesure par le fait que l'article 194 du Décret communal « (...) signifierait que les habitants peuvent aussi agir au nom de la commune contre celle-ci, par exemple pour attaquer un projet qui est expressément soutenu par le collège et le conseil communal ». ¹²⁶

Après avoir rappelé que le bon aménagement du territoire fait partie de l'environnement protégé par la loi du 12 janvier 1993¹²⁷, la Cour constitutionnelle a, par un arrêt du 23 janvier 2014¹²⁸, annulé cette disposition sur la base de la violation

¹²² Y. STERNOTTE et G. SCHAÏKO, « 25 jaar Milieustakingswet : enkele recente evoluties en commentaar », M.E.R., 2019, p. 94, D. VAN GERVEN, « Le droit d'action en matière de protection de l'environnement », J.T., 1993, 5667, p. 615, n° 10 et note 37 ; B. JADOT, « Le droit d'action en matière de protection de l'environnement organisé par la loi du 12 janvier 1993 », Amén., 1993, p. 18, n° 4 ;

¹²³ S. VAN DROOGENGHENBROEK et al., op.cit., APT 2021, p. 9

¹²⁴ Hoge Raad, Pays-Bas, 20 décembre 2019, n° 19/00135, ECLI :NL :HR :2019 :2006 disponible en anglais en ligne sur : <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf> (consulté le 13 juillet 2024).

¹²⁵ Cass. 14 février 2002, C.99.0032.N

¹²⁶ Doc. Parl., Parlement flamand, 2011-2012, n° 1467/7, p. 10

¹²⁷ Cass., 31 mars 2008, Pas., 2010, n° 198 ; Cour const. n° 168/2004 du 28 octobre 2004

¹²⁸ N° 9/2014

des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 7bis et 159 de la Constitution et avec les articles 1, 2, 3 et 9 de la Convention d'Aarhus.

Par un décret du 22 décembre 2017, la Région flamande a, si l'on ose dire, « récidivé » en abrogeant purement et simplement l'article 194 précité du Décret communal. La Cour constitutionnelle a, sans surprise, également sanctionné ce décret. Son arrêt du 10 octobre 2019¹²⁹ rappelle que l'article 23 de la Constitution impose une obligation de non-régression, interdisant au législateur de réduire de manière significative le niveau de protection offert par la législation en vigueur, sauf pour des motifs d'intérêt général. Elle souligne qu'en ce qui concerne les compétences communales, il incombe aux autorités locales de faire cesser ou de prévenir des actes illégaux et, si nécessaire, de recourir à la justice pour y parvenir.

La Cour examine ensuite l'ensemble des motifs (risques d'abus, absence d'intérêt propre de l'habitant, existence d'autres voies de droit...) invoqué par le Gouvernement flamand, mais les rejette et annule la disposition attaquée.

C'est ce prédisait la doctrine avant même la décision, tout en soulignant l'existence, incontestable, de risques d'abus par des demandeurs qui ne seraient pas réellement mus par des buts véritablement tournés vers l'intérêt collectif¹³⁰. Nous mettons cet aspect en évidence dans la première partie de cet exposé (question I, 7°) en soulignant que l'activisme judiciaire peut constituer un réel injustifié au dialogue et aux avancées qui pourraient en résulter de manière concertée, tout comme à certains projets d'intérêt général.

12.4. Une autre affaire intéressante liée à la loi du 12 janvier 1993, mérite d'être citée.

Le 13 avril 2021, l'ONG ClientEarth Belgium a assigné la Banque Nationale de Belgique (« BNB ») devant le Président du tribunal de première instance de Bruxelles en lui reprochant d'avoir procédé à des investissements dans des obligations de sociétés accusées d'émission excessives en carbone. Ces investissements s'inscrivent dans le programme d'achat d'actifs de la Banque centrale européenne (« BCE ») mis en place en 2014, aux termes duquel une banque centrale acquiert des quantités de dettes publiques ou d'autres actifs financiers en vue d'injecter de l'argent dans l'économie et de stimuler la consommation et la croissance. Le programme a débuté en 2014 et s'est accéléré lors de la pandémie de la Covid. La BCE a mandaté entre autres la BNB, pour mettre en œuvre le plan d'achat. Selon Client Earth, ce programme aboutirait à ce que la moitié du portefeuille se compose d'obligations émises par des entreprises actives dans les secteurs les plus polluants.

Se fondant sur la loi du 12 janvier 1993, ClientEarth sollicitait en premier lieu que le tribunal pose une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne

¹²⁹ N ° 129/2019 du 10 octobre 2019

¹³⁰ F. TULKENS, « À quoi sert le droit de l'environnement ? À favoriser une pratique renouvelée et approfondie de la démocratie », in *A quoi sert le droit de l'environnement, Réalité et spécificité de son apport au droit et à la société*, op. cit., pp. 121-122

quant à la légalité du « Corporate sector purchase programme » à la lumière des dispositions du droit européen. Elle sollicitait, après que la Cour de justice s'était prononcée, la condamnation de la BNB à cesser toute acquisition fondée sur le programme précité.

Dans un jugement, particulièrement motivé, rendu le 1er décembre 2021, le Président du tribunal a rejeté ces demandes.

Il rappelle d'abord que seules normes internes et internationales ou communautaires d'effet direct ouvrent un fondement dans le cadre la loi du 12 janvier 1993. Ce fondant dont sur la jurisprudence de la Cour de cassation, le jugement souligne ensuite que pour pouvoir donner lieu à une action en cessation la violation de la norme doit être manifeste, en ce sens qu'elle doit présenter un certain degré d'évidence dont l'effet néfaste sur l'environnement doit être prouvé par le demandeur sur lequel repose la charge de la preuve. Le jugement indique également que la violation manifeste peut résulter d'une activité exercée sur la base d'une décision administrative illégale.

Il estime cependant que les articles 127 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et 3 du Traité de l'Union européenne, ainsi que les articles 2 et 8 de la convention européenne des droits de l'homme (C.E.D.H.) ne constituent pas des normes pas de protection de l'environnement, ce bien que « le droit à un environnement sain puisse être considéré à cet égard comme une composante du droit à la vie privée et familiale ». Il admet qu'il en va autrement des articles 11 du TFUE et 37 de la charte des droits fondamentaux, mais considère que ces dispositions « (...) se bornent en réalité à poser des principes d'action et des objectifs, qui nécessitent d'être mis en œuvre – dans des normes précises et concrètes, prenant la forme de règlements, de directives ou de décisions – pour que le justiciable puisse en tirer des droits à une action positive de l'Union ou des États membres. ». Il en déduit, au travers d'autres développements, que ces dispositions n'ont pas d'effet direct en droit interne. Au surplus, il estime que : « *ClientEarth ne démontre pas que le programme de rachats d'actifs mis en œuvre par la BNB en exécution de la décision n° 2016/948 viole manifestement le principe d'intégration de la protection de l'environnement dans la politique de l'Union européenne* ». Enfin, il décide que les rachats d'actifs litigieux « *ne portent pas, en eux-mêmes, atteinte à l'environnement, et ne contribuent pas directement au réchauffement climatique* » et qu'au surplus ClientEarth n'apporte pas de démonstration concrète de l'atteinte à l'environnement et plus spécialement au réchauffement climatique qui pourrait résulter du programme de rachats d'actifs de la BNB.

ClientEarth a interjeté appel du jugement de première instance, mais s'est toutefois désistée. La BCE a en effet décidé de prendre en considération le climat dans sa

politique d'investissement, en favorisant les émetteurs établissant de meilleures performances climatiques au détriment des autres¹³¹.

Si ce cas illustre certes les limites de l'action en cessation environnementale prévue par la loi du 12 janvier 1993, il met néanmoins en évidence l'impulsion qu'une telle action peut, même en cas d'échec, exercer sur des décisions de politique climatique.

E. Les recours administratifs et auprès des juridictions administratives spécialisées (prolongements de la question 8 et question 11)

13. En Wallonie et en Région de Bruxelles-Capitale, les permis d'environnement sont susceptibles de recours administratifs *en réformation*, ce qui signifie que l'instance de recours est saisie de la demande d'autorisation elle-même et statue en tant qu'autorité administrative. Son office consiste à prendre une décision sur la demande de permis et à accorder ou refuser le permis¹³².

14. Des recours administratifs sont également organisés en Flandres, mais la décision *finale* est portée devant une juridiction administrative, le « *Raad voor Vergunningsbetwistingen* » (traduction libre, le « *Conseil pour les contestations des permis* »). Celui-ci dispose d'un pouvoir d'annulation et non pas de réformation. Il joue en quelque sorte un rôle similaire à celui du Conseil d'État. Sa décision est susceptible d'un recours en cassation administrative devant ce dernier. Dans cette hypothèse, la Haute juridiction ne connaît pas du fond de l'affaire¹³³.

F. Recours devant le Conseil d'État (prolongements des questions 8 et 11)

15. Dans le prolongement des développements qui précèdent, l'on évoquera très brièvement les recours devant le Conseil d'État, section du contentieux administratif. Ceux-ci sont en effet particulièrement fréquents en droit de l'environnement et de l'urbanisme.

16. Comme il a été souligné (*supra*, question II, 7° point 2.1), le Conseil d'État est compétent pour connaître des recours en annulation contre des actes de nature réglementaire émanant d'autorités administratives ainsi que des actes administratifs individuels¹³⁴, entre autres les permis d'urbanisme et d'environnement.

¹³¹ <https://www.clientearth.org/latest/news/we-re-withdrawing-our-lawsuit-against-the-belgian-national-bank/> voy également les indications fournies en ce sens par la BCE : <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220704~4f48a72462.fr>

¹³² Ces deux Régions organisent différemment les recours. En Région de Bruxelles-Capitale, un Collège de l'environnement est appelé à statuer en première instance en cas de recours. Sa décision est ensuite susceptible d'un recours devant le gouvernement. Le Conseil d'État peut être saisi d'un recours en annulation en suspension contre arrêchez adopter par ce dernier. En Région wallonne, il n'existe pas de recours en réformation en première instance et les contestations sont directement portées devant le gouvernement régional. Sur ces questions, voyez B. GORS, M. KAROLINSKI, F. DE MUYNCK, *Mémento de l'environnement* (Régions wallonne et bruxelloise), Ed. 2024, n° 411, 420 et 434-43

¹³³ Article 17§2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

¹³⁴ Article 14§1er des lois coordonnées sur le Conseil d'État

16.1. Outre l'annulation de l'acte attaqué, le Conseil d'État peut en prononcer la suspension en présence de moyens sérieux et d'une urgence. Celle-ci suppose de manière générale la démonstration d'un préjudice d'une certaine gravité. Le Conseil d'État tient notamment en compte des effets que l'exécution de l'acte pourrait avoir ainsi que de la longueur de la procédure en annulation. Le Conseil d'État peut, outre la suspension, ordonner des mesures provisoires. Il peut également assortir sa décision de suspension ou de mesures provisoires d'une astreinte¹³⁵. Il doit dans sa décision tenir compte de tous les intérêts en présence et des effets potentiels de la mesure qu'il serait appelé à prononcer¹³⁶. Le recours en suspension peut intervenir à tout moment de la procédure pour autant que les conditions du référé administratif soient réunies¹³⁷.

La législation prévoit en outre un recours d'extrême urgence, dans des cas où le dommage est imminent, tel celui où le titulaire d'un permis s'apprête à le mettre immédiatement en œuvre. Les conditions d'admissibilité sont très strictes et le requérant doit faire preuve d'une rapidité considérable dans l'introduction du recours.

17. Comme il a été souligné, le contentieux est singulièrement abondant dans le domaine environnemental au sens large, en ce compris l'urbanisme. La jurisprudence se développe de manière casuistique, la protection de l'environnement jouant néanmoins un rôle central.

Le dernier rapport du Conseil d'État pour l'année 2019-2020 fait état d'environ 500 recours introduits au contentieux de l'environnement qui, comme le note le rapport, est particulièrement complexe. Le Conseil d'État relève que ce contentieux est plus réduit devant les sections néerlandophones. Cette circonstance s'explique par le fait que la Région flamande a créé des juridictions administratives compétentes pour statuer sur les recours dirigés contre des autorisations environnementales et dont les décisions ne peuvent faire l'objet que d'un recours en cassation administrative et non d'un recours en annulation¹³⁸. En ce cas, le Conseil d'État ne connaît pas du fond de l'affaire.

G. L'office du juge judiciaire (question 11)

18. Nous avons eu l'occasion d'analyser ci-dessus les sanctions pénales et administratives ainsi les mesures préventives en cas de menace pour l'environnement (supra questions II. 1, 2 4 et 5). Nous avons aussi évoqué les recours spécifiques au droit de l'environnement et ceux qui peuvent être introduits devant le Conseil d'État ou les autorités de recours et les juridictions administratives (supra, cette section, n^{os} 11 à 17).

¹³⁵ Article 17§8 des lois coordonnées sur le Conseil d'État

¹³⁶ Article 17§2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

¹³⁷ Article 17§1er des lois coordonnées sur le Conseil d'État

¹³⁸ Conseil d'État, Rapport d'activité, année 2019-2020, p. 76 ; <http://www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=1120>; consulté le 13 juillet 2024.

Nous avons examiné, lors de la réponse à la question II 7°, la répartition des compétences entre les juridictions de l'Ordre judiciaire et le Conseil d'État.

Cette partie de l'exposé se concentre sur les mesures que peut prononcer un juge judiciaire saisi d'un recours contre une autorité publique.

19. Cette section nous amène à de brèves considérations sur les dispositions du (nouveau) Code civil en matière de troubles du voisinage. Cette théorie trouve à l'origine son fondement dans l'article 544 de l'ancien Code civil relatif au droit de propriété. Depuis deux arrêts de principe de la Cour de cassation du 6 avril 1960¹³⁹, l'on déduisait de cette disposition qu'un fait, une omission ou un comportement, même non fautif, provoquant une rupture de l'équilibre entre propriétés voisines, donnait lieu à une réparation adéquate destinée à rétablir l'égalité rompue. Plusieurs décisions ont recouru à cette théorie en matière d'environnement¹⁴⁰. La Cour de cassation a par ailleurs eu l'occasion de décider, ce qui présente aussi un certain intérêt dans la matière qui nous occupe, que : « (...) *le juge doit, en vue d'apprécier l'importance du trouble, tenir compte des charges qu'un particulier doit supporter dans l'intérêt collectif* »¹⁴¹.

La loi du 4 février 2020¹⁴² qui a introduit un nouveau Livre 3 (« Les biens ») dans le (nouveau) Code civil belge a affiné la jurisprudence et prévu des dispositions spécifiques en cas de menace pour l'environnement.

L'article 3.102 du Livre 3 prévoit à ce propos en substance que si une rupture de l'équilibre entre deux fonds provoque des *risques* graves et manifestes en termes de sécurité, de santé ou de pollution, le propriétaire ou l'occupant à l'origine de la rupture d'équilibre peut être condamné à prendre des mesures préventives en vue d'éviter la réalisation du trouble anormal. Le législateur a, de la sorte, notamment entendu mettre « *un terme au débat sur la question de savoir si un simple risque de troubles suffit déjà en soi pour tenter une action pour troubles de voisinage excessifs.* » Il a cependant précisé que le « (...) *risque doit être particulièrement qualifié et de nature à devoir être objectif. Pour son appréciation, il ne pourra donc pas simplement être tenu compte de la sensibilité personnelle de la partie lésée* »¹⁴³. Cette disposition pourrait donner lieu à des développements jurisprudentiels conséquents.

20. Le débat central qui fait l'objet de la onzième question appelle davantage de développements. La question de savoir si le juge peut adresser des injonctions aux autorités publiques et prononcer des astreintes est en effet éminemment sensible dans le contexte des enjeux climatiques.

¹³⁹ Cass., 6 avril 1960, *Pas.*, I, p. 915.

¹⁴⁰ V. SAGAERT et S. DEMEYRE, « Le droit des biens et le droit de l'environnement : vers une réconciliation ? », *J.T.*, 2019/16, n° 6770, p. 316

¹⁴¹ Cass. 12 janvier 2023, *C.22.0081.F*

¹⁴² *Moniteur belge*, 17 mars 2020, p. 15753

¹⁴³ *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 2019, no 55-0173/001, p. 189

Sur le plan des principes, il est aujourd'hui constant que les tribunaux de l'Ordre judiciaire ont le pouvoir de statuer sur les demandes de responsabilité civile dirigées contre l'État fédéral et d'autres autorités publiques, qu'elles concernent le pouvoir exécutif, judiciaire ou législatif ¹⁴⁴.

L'on a déjà souligné que l'autorité publique commet une faute si elle enfreint une obligation légale précise ou adopte un comportement déraisonnable par rapport aux normes générales de prudence. Le juge doit exercer une appréciation marginale, et n'intervenir que si le comportement contesté s'avère manifestement déraisonnable et ne pourrait être justifié par une personne prudente placée dans des circonstances similaires. Ces principes, fondés sur le droit de la responsabilité civile, doivent être combinés avec le principe de la séparation des pouvoirs, limitant l'intervention judiciaire aux cas où une décision publique discrétionnaire est illégale ou repose sur une erreur manifeste (sur cette notion, voy. supra, question II, 7°, point 2.1.). Une carence législative ou réglementaire est partant considérée avec beaucoup de prudence, sauf si l'omission contrevient à des normes supérieures comme des obligations internationales ou européennes directement applicables¹⁴⁵.

Le juge est ainsi placé devant une situation délicate lorsqu'il est reproché à une autorité publique d'avoir omis de légiférer ou de réglementer.

21. Cette problématique constituait l'enjeu crucial dans le cas *Klimaatzaak* déjà cité. La cour d'appel de Bruxelles, dans son arrêt du 30 novembre 2023¹⁴⁶, y a consacré des développements substantiels qui touchaient à des points particulièrement complexes, dans un contexte où les choix politiques appartiennent en principe au législateur.

Il s'agissait comme on l'a vu de décider si la cour d'appel pouvait ordonner à l'État et aux Régions d'adopter des mesures en vue « *de faire leur part* » dans la réduction des émissions des gaz à effet de serre afin de tendre aux les objectifs climatiques déterminés au niveau supranational. Nous avons également souligné que la cour a reconnu que la responsabilité de la Belgique et des Régions de Bruxelles-Capitale et flamande en raison d'une méconnaissance des articles 2 (partiellement) et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que l'article 1382 de l'ancien Code civil relatif à la responsabilité civile.

¹⁴⁴ FR. BOUHON, « La responsabilité civile pour la faute du législateur – Anno 2020 », *J.T.*, 2020, p. 749. S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble », in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 371 et p. 380

¹⁴⁵ Cass. 28 septembre 2006, C.02.0570.F et les conclusions du premier avocat général J. Fr. Leclercq consultables sur <https://juportal.be/content/ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20060928.7/FR#notice10>; Cass. 15 décembre 2022, C.21.0003. F ; I. HACHEZ, « Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct », *Rev. dr. h.*, 2015, pp. 2 et s

¹⁴⁶ https://affaireclimat.cdn.prismic.io/affaireclimat/df045502-906f-4797-a46d-622dbfe03ec8_SP52019923113012320+fr.pdf

Au terme d'une motivation particulièrement développée, la cour a notamment considéré que les articles 2 et 8 précités pouvaient avoir des effets directs dans l'ordre interne, mais que le pouvoir judiciaire « (...) *ne peut conclure à la violation de ces dispositions qu'à condition qu'il soit démontré que les pouvoirs publics n'ont pas pris les mesures appropriées et raisonnables qui s'imposaient au minimum, compte tenu de la plus solide connaissance scientifique de l'époque (et donc en dehors de tout pouvoir d'appréciation) pour leur permettre de prévenir, dans la mesure de leurs pouvoirs d'action, le franchissement d'un seuil dangereux pour la vie et susceptible de porter gravement atteinte au respect de la vie privée et familiale des personnes physiques relevant de leur juridiction.* » (Arrêt, point 156).

La cour relève que « (...) *la mesure de la réduction des émissions des G.E.S. constitue le principal outil de la lutte contre le réchauffement climatique dangereux. C'est donc au travers de l'analyse des objectifs de réduction des émissions de G.E.S. qui ont été poursuivis et de la vérification des résultats qui ont été obtenus qu'il est possible d'apprécier dans quelle mesure le droit à la vie et au respect de la vie privée et familiale a été ou non suffisamment préservé.* (...) » (arrêt, point 163).

Elle ajoute, à juste titre à nos yeux, que « *Si la seule circonstance qu'un objectif insuffisant a été fixé ou qu'un résultat suffisant n'a pas été atteint ne peut, considérée isolément, suffire à établir une violation de l'article 2 ou 8 de la C.E.D.H. au regard des obligations de moyen qu'ils consacrent, la fixation d'un objectif insuffisant couplée à des résultats qui le sont également constituent, dans ce contexte, une présomption suffisante du fait que les autorités publiques n'ont pas pris les mesures appropriées pour prévenir la réalisation du risque grave et imminent dont elles avaient connaissance, et ont donc violé les articles 2 et 8 de la C.E.D.H., sauf pour elles à établir que ces mesures constituaient une charge disproportionnée.* » (Arrêt, point 163).

La cour se montre par ailleurs sévère quant à l'appréciation de la faute. Elle souligne que les plans relatifs au climat négociés au niveau de l'État et des Régions ne représentent en réalité qu'une « (...) *somme des politiques menées individuellement par chaque entité* » et qu'« *une vision transversale et intégrée des mesures à mettre en œuvre au niveau national y fait défaut, ce qui illustre les failles de la coopération entre l'État fédéral et les différentes Régions* ». Elle conclut en substance que de coopération suffisamment intégrée ne peut certes constituer en soi une preuve de manquements à la coopération de chaque partie impliquée, mais que cet élément n'exonère pas l'État belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale de leur responsabilité individuelle quant à la politique climatique menée. Leur manque d'ambition et de résultats constitue ainsi selon l'arrêt, une faute de chacune d'elles (arrêt, point 248).

Réformant le jugement « a quo » et, statuant à nouveau, l'arrêt :

- *Constate que, en ce qui concerne la politique climatique qu'ils ont poursuivie et mise en œuvre depuis le prononcé du jugement dont appel et jusqu'à aujourd'hui, à l'horizon 2020, puis à l'horizon 2030, l'État belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont violé les articles 2 et 8 de la CEDH et ont commis des fautes, au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil ;*

- *À titre de réparation des conséquences dommageables des manquements constatés, pour prévenir la survenance d'un dommage futur et certain, dont une partie est déjà réalisée, et pour assurer l'effectivité de la protection des articles 2 et 8 de la CEDH, donne injonction à l'État belge, à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale de prendre, après concertation avec la Région wallonne, les mesures appropriées pour faire leur part dans la diminution du volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge d'au moins -55 % en 2030 par rapport à 1990 ; (...) ».*

22. Quant aux astreintes, la cour estime ne pas avoir suffisamment d'éléments pour décider immédiatement d'imposer celles-ci ou pour anticiper un manquement volontaire des parties à l'injonction judiciaire. Elle réserve donc sa décision jusqu'à ce que les données officielles sur les émissions de gaz à effet de serre et le dernier Plan national Énergie-Climat soient communiqués en vue d'évaluer la nécessité d'une mesure coercitive. Il n'est toutefois pas douteux que de telles astreintes puissent en principe être prononcées à charge des pouvoirs publics.

H. Conclusions générales relatives aux questions abordées

23. Peut-on parler de justice climatique en Belgique ?

Les développements qui précèdent montrent que, malgré des tâtonnements et des hésitations qui demeurent toujours d'actualité, la jurisprudence, tant des hautes juridictions administratives que des cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire, se montre de plus en plus encline à accueillir les actions introduites par des particuliers ou des groupements œuvrant en faveur de l'environnement. La recevabilité de ces actions reste cependant délicate lorsqu'il s'agit d'apprécier l'intérêt d'une personne morale et malgré les évolutions de la jurisprudence de la Cour de cassation, le débat n'est pas clos. La réforme de l'article 17 du Code judiciaire n'y met pas un point final.

Les actions spécifiques au droit de l'environnement sont par ailleurs peu développées. Seule la loi du 12 janvier 1993 fait exception. Le législateur a, à ce propos, judicieusement saisi l'occasion de la réforme de 2018 pour permettre un accès plus aisé à cette action aux personnes morales qui réunissent les conditions de l'article 17 alinéa 2 précité du Code judiciaire. Au titre de cette loi, et même si le recours n'a pas abouti, l'affaire ClientEarth (supra n° 12.4.) présente un intérêt certain et, suivant les

développements qu'elle semble avoir connus selon les indications données par l'association, a permis des évolutions positives en matière climatique.

Le contentieux environnemental est par ailleurs très abondant en droit interne mais la seule affaire réellement emblématique dans le domaine du climat s'est concrétisée au travers de l'action menée par l'ASBL Klimaatzaak qui a donné lieu à l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles analysé ci-dessus (supra n° 21). Cette décision, dont la motivation mérite d'être saluée, fait comme on le sait l'objet d'un pourvoi en cassation de la Région flamande.

Les moyens dirigés contre l'arrêt ne sont pas publics, mais l'on peut imaginer que la question de la séparation des pouvoirs figurera au premier plan des griefs invoqués contre la décision de la cour d'appel. Sa décision est en effet empreinte d'audace en ce qu'elle impose aux législateurs d'adopter des mesures qui ne sont pas précises. Le dispositif de l'arrêt se limite en effet à enjoindre à l'État belge ainsi qu'aux Régions flamande et bruxelloises de prendre : « *les mesures appropriées pour faire leur part dans la diminution du volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge d'au moins -55 % en 2030 par rapport à 1990* ». La question des effets directs des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme sera sans doute également au centre du débat, tout comme la question de la faute qui aurait été commise par les législateurs concernés par la condamnation. Les manquements invoqués devant la cour d'appel faisaient en effet l'objet de critiques étayées de la part de toutes les parties défenderesses.

La décision de la Cour de cassation, très attendue, sera déterminante pour la suite de notre justice climatique.

Comme le souligne l'écrivain et historien belge David Van Reybrouck, une telle justice devrait nécessairement passer par davantage de démocratisation et de dialogue, à la fois entre les autorités législatives et les experts, mais aussi entre ces acteurs et les citoyens touchés par le changement climatique ou engagés dans la lutte contre ce changement. Les recours internes et la justice internationale constituent à cet égard indiscutablement un rempart et une garantie indispensables, mais ne seront pas suffisants pour atteindre un objectif concluant. Malgré les efforts accomplis aujourd'hui notamment pour mobiliser les acteurs impliqués, force est de constater que, sans doute en raison de la structure de l'État fédéral belge et des visions assez divergentes des uns et des autres, la justice climatique, si elle est en marche, est loin d'avoir atteint son but dans notre droit interne.

9°) Dans le prolongement de la question précédente, parler d'une « justice climatique » a-t-il un sens dans votre droit ? La mise en œuvre de la norme environnementale a-t-elle donné lieu à de grandes affaires devant le juge national ?

L'on voudra bien se référer aux développements qui précèdent.

10°) De façon générale, l'accès au juge est-il relativement facile en matière environnementale ? En particulier, existe-t-il des conditions particulières de recevabilité (délai de recours, intérêt à agir, etc.) imposées aux requérants qui entendent saisir le juge dans le domaine environnemental ?

L'on voudra bien se référer aux développements qui précèdent.

11°) Lorsque le juge est saisi au titre de la mise en œuvre de la norme environnementale, quel est son office ? Peut-il prononcer des injonctions et, si oui, lesquelles ? Dispose-t-il du pouvoir de prononcer des astreintes ?

L'on voudra bien se référer aux développements qui précèdent

12°) Les renvois préjudiciels sont-ils fréquents dans les contentieux environnementaux ?

1. La Cour constitutionnelle est très souvent interrogée par voie préjudicielle par les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire, le Conseil d'État ou la Cour de cassation quant à la constitutionnalité des normes législatives environnementales au sens large (en ce compris l'urbanisme et l'aménagement du territoire). Ces questions concernent dans de nombreux cas les règles de répartition des compétences et l'obligation de standstill déduite du droit à la protection d'un environnement sain. La Cour interroge dans certains cas elle-même la Cour de justice de l'Union européenne.

2. Les renvois préjudiciels devant la Cour sont également fréquents. Sans disposer de statistiques précises au niveau de l'environnement, l'on constate cependant que ce nombre augmente graduellement ces dernières années vraisemblablement en raison de l'importance croissante du contentieux environnemental. L'on en citera ici quelques exemples récents.

2.1. Dans un arrêt du 11 avril 2024¹⁴⁷, la Cour a clarifié différentes dispositions du règlement REACH, qui ont un impact sur les importateurs et les fabricants de l'Union européenne. La Cour examine plus spécifiquement la question de savoir si les substances présentes dans les entrepôts douaniers relèvent du règlement. Elle décide que ce règlement ne s'applique qu'aux substances qui se trouvent dans des entrepôts temporaires, des zones franches ou des entrepôts francs destinés à la réexportation ou en transit, et qui n'ont subi aucun traitement. Par conséquent, les substances soumises aux procédures d'entreposage douanier sont réputées importées dès leur introduction physique dans l'Union et entrent dans le champ d'application de REACH.

¹⁴⁷ Aff C-654/22

Cet arrêt constitue une évolution importante pour les importateurs et les fabricants de l'Union. Il clarifie en effet leurs obligations en vertu du règlement. Il souligne l'importance de la diligence raisonnable et de la collaboration au sein de la chaîne d'approvisionnement pour garantir que toutes les substances importées dans l'Union soient enregistrées conformément à REACH, pour assurer la protection de la santé et de l'environnement. Les participants au marché de l'UE sont invités à se familiariser avec les détails du règlement REACH et à s'assurer que leurs opérations sont conformes. Cette décision constitue un tournant déterminant dans les démarches actuelles de maîtrise des dangers liés aux substances chimiques au sein de l'Union européenne et consolide la détermination de l'Union à sauvegarder l'environnement ainsi qu'à assurer la protection de la santé des citoyens.

2.2. L'on par ailleurs déjà évoqué **l'affaire Pesticide Action Network Europe** à l'occasion de la question relative au principe de précaution (question 3, point 3.4.1). La Cour a, dans son **arrêt du 19 janvier 2023**¹⁴⁸ donné une interprétation constructive de l'article 53, paragraphe 1 du Règlement (CE) n°1107/2009 en ce qui concerne des insecticides composés de substances actives de la famille des néonicotinoïdes. Malgré une restriction quasi générale de ces substances sur le territoire de l'Union européenne depuis 2013, ces substances ont été utilisées en vertu de la dérogation prévue par l'article 53 §1 du Règlement (« situation d'urgence en matière phytosanitaire »). Les produits incriminés ont été interdits par différents règlements d'exécution. La question préjudicielle visait à clarifier la dérogation précitée. La Cour constate que ces substances actives avaient été interdites par la Commission en 2013 et souligne l'importance du niveau élevé de protection environnementale, sanitaire et animale en rappelant le principe de précaution. Elle relève notamment que l'article 53 §1 permet certes aux États membres d'autoriser des produits phytopharmaceutiques contenant des substances encore non couvertes par un règlement d'approbation. Cependant, cette possibilité reste exclue pour les produits dont les substances sont explicitement interdites par une réglementation de l'Union. Or, tel était le cas en l'espèce. La Cour précise et accentue le niveau élevé de protection, en soulignant que la protection de la santé humaine et animale ainsi que de l'environnement priment sur l'objectif d'amélioration de la production végétale.

2.3. **Un arrêt du 24 février 2022**¹⁴⁹ **se prononce sur des questions préjudicielles du Conseil d'État liées à la 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. La Cour décide que l'exigence de participation précoce du public au processus décisionnel, prévue à l'article 6 de la directive 2011/92, permet de prendre une décision provisoire autorisant des atteintes à des espèces protégées avant d'adopter la décision de principe permettant au maître d'ouvrage de réaliser un projet et avant la participation du public dans l'évaluation des

¹⁴⁸ Aff C-162/21

¹⁴⁹ Aff C-463/20

incidences sur l'environnement. Cependant, les articles 3, 5, 6 et 7 de la directive 2011/92 imposent que l'évaluation des incidences sur l'environnement incluent les effets du projet sur les espèces protégées, même si une décision provisoire a été prise. Les autorités compétentes doivent refuser l'autorisation du projet, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la directive, si l'évaluation montre que le projet est incompatible avec les dispositions de l'Union européenne sur la protection des espèces. Enfin, toute dérogation aux exigences de protection des espèces doit pouvoir être contestée sur la base de l'évaluation des incidences sur l'environnement, conformément à l'article 11 de la directive.

2.4. Un arrêt du 25 juin 2020¹⁵⁰, rendu par la Cour en grande chambre, a interprété la directive 2001/42 du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, en apportant d'importantes précisions sur les mesures soumises à l'évaluation prescrite par cette directive ainsi que sur les conséquences résultant d'un défaut d'évaluation.

La Cour a rappelé que la directive 2001/42 couvre les plans et programmes, ainsi que leurs modifications, qui sont élaborées ou adoptées par une autorité d'un État membre, pour autant qu'ils aient été « exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ». En outre, elle subordonne l'obligation de soumettre un plan ou un programme particulier à une évaluation environnementale à la condition que le plan ou le programme, visé par cette disposition, soit susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

En ce qui concerne la notion de « plans et programmes exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives », la Cour a jugé que relèvent de cette notion, un arrêté et une circulaire, adoptés par le gouvernement d'une entité fédérée d'un État membre, comportant tous deux différentes dispositions portant sur l'installation et l'exploitation d'éoliennes.

Compte tenu de la diversité des situations et de l'hétérogénéité des pratiques des autorités nationales, l'adoption de plans ou de programmes et leurs modifications ne sont souvent ni imposées de manière générale, ni laissées à l'entière discrétion des autorités compétentes. En outre, le niveau élevé de protection de l'environnement que vise à assurer la directive 2001/42 en soumettant les plans et les programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation environnementale répond aux exigences des traités ainsi que de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en matière de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Or, de tels objectifs risqueraient d'être compromis par une interprétation restrictive, susceptible de permettre à un État membre de se soustraire à l'obligation d'évaluation environnementale.

¹⁵⁰ Aff. C-24/19

Quant au point de savoir si l'arrêté et la circulaire devaient être soumis à une évaluation environnementale, la Cour a jugé que ces actes, comportant tous deux différentes dispositions portant sur l'installation et l'exploitation d'éoliennes, dont des mesures relatives à la projection d'ombre, à la sécurité ainsi qu'aux normes de bruit, comptaient parmi ceux devant faire l'objet d'une telle évaluation.

Elle observe que les prescriptions critiquées revêtaient une importance et une étendue suffisamment significatives déterminant les conditions auxquelles était soumise la délivrance d'un permis autorisant un parc éolien.

Enfin, en ce qui concerne la possibilité de maintenir les effets des actes et du permis, adoptés en méconnaissance de la directive, la Cour a rappelé que les États membres sont tenus d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit de l'Union. Elle a souligné que, compte tenu de l'impératif d'une application uniforme du droit de l'Union, elle seule pouvait, à titre exceptionnel et pour des considérations impérieuses d'intérêt général, accorder la suspension provisoire de l'effet d'éviction attaché à la disposition de droit de l'Union méconnue, pour autant qu'une réglementation nationale habilite la juridiction nationale à maintenir certains effets de tels actes dans le cadre du litige dont elle est saisie. La juridiction nationale ne pourrait maintenir les effets des actes critiqués ainsi que du permis délivré que si le droit interne le lui permettait, ce dans l'hypothèse où l'annulation serait susceptible d'avoir des retombées significatives sur l'approvisionnement en électricité, et uniquement pendant le temps strictement nécessaire pour remédier à l'illégalité.

13°) Votre droit consacre-t-il le principe de la réparation du préjudice écologique ? Et selon quelles modalités ? Citez, s'il en existe, et exposez les grandes lignes des affaires dans lesquelles la question de la réparation du préjudice écologique s'est posée.

1. La réparation du préjudice écologique n'est pas consacrée en droit belge, contrairement à la situation à présent reconnue en France par les articles 1246 et suivants du Code civil.

Le législateur belge n'a en effet pas jugé opportun d'inclure une telle disposition dans le nouveau Livre 6 du Code civil relatif à la responsabilité extracontractuelle, adopté par la loi du 27 février 2024¹⁵¹. Les travaux préparatoires indiquent que la question n'a pas été sous-estimée, mais qu'elle a été jugée trop complexe, en raison notamment des règles répartitrices de compétences entre l'État et les régions¹⁵². Bien que la question soit effectivement délicate, cette observation ne nous paraît pas réellement pertinente dès lors que la compétence résiduelle en matière de responsabilité extracontractuelle relève de la compétence du législateur fédéral.

¹⁵¹ Moniteur belge du 1^{er} juillet 2024, p. 79393.

¹⁵² Doc. Parl. Ch., session 2022-2023, doc. n° 55-3213/007, p.15.

Les travaux préparatoires font par ailleurs valoir l'existence d'instruments protégeant l'environnement qui garantiraient la réparation de ce préjudice¹⁵³.

Les commentaires consacrent aussi de longs développements à la jurisprudence qui permet, dans certaines conditions, à des associations de protection de l'environnement ou même à des pouvoirs publics d'obtenir, soit la réparation d'un préjudice collectif d'ordre moral, soit, suivant un arrêt récent de la cour d'appel de Liège la réparation du préjudice écologique subi par un pouvoir public (voir infra point 2.4. c).

Malgré les discussions intervenues devant la commission de la justice, nous pensons que le législateur a en réalité esquivé le problème en raison de son caractère trop sensible.

2. La reconnaissance préjudice écologique n'est cependant pas totalement démunie.

2.1. Les règles relatives à la responsabilité environnementale développées ci-dessus (questions II 3° et 5°) constituent une façon de prévenir ou de réparer les dommages à l'environnement, mais force est de constater que les tiers intéressés n'ont aucun droit à réparation en vertu de ces dispositions légales.

Les mesures répressives évoquées à la question II. 2° peuvent aussi conduire à des réparations en nature par la voie d'ordre de cessation ou d'autres mesures visant à réprimer une atteinte à l'environnement.

2.2. La jurisprudence vient par ailleurs aussi à la rescousse du préjudice écologique, bien que le lecteur demeure malheureusement sur une impression de « demi-teinte », pour reprendre l'expression du Professeur Thunis¹⁵⁴ et surtout d'inachevé, comme nous allons le voir. En effet, le préjudice écologique pur et autonome, envisagé sous un angle dépourvu d'anthropomorphisme, n'a toujours pas pénétré notre droit interne.

2.3. Un premier enseignement résulte de l'arrêt de la Cour de cassation du 11 juin 2013 commenté en réponse à la question II. 10 (point C. 8). Cet arrêt de principe, un arrêt relativise la position traditionnellement très stricte de la Cour quant à la recevabilité de l'action d'une personne morale. Cette ouverture, quoiqu'importante, laisse cependant intacte la question du préjudice écologique.

2.4. D'autres décisions sont plus déterminantes.

¹⁵³ « Vu la consécration du droit à un environnement sain dans divers instruments nationaux ou internationaux, il n'est pas douteux que cet intérêt est protégé par l'ordre juridique, Doc. Parl. », op. cit., p.133

¹⁵⁴ X. THUNIS, « Le préjudice économique devant le Conseil d'État : une apparition en demi-teinte », in *Les grands arrêts inspirants du droit de l'environnement*, Larcier, pp. 274 et s.

a) **Un premier arrêt, du 21 janvier 2016 émane de la Cour constitutionnelle.** Il présente un impact assez décisif à nos yeux. Le tribunal correctionnel de Gand avait saisi la Cour d'une question préjudicielle, relative à la constitutionnalité de l'article 1382 de l'ancien Code civil (qui règle la responsabilité résultant d'une faute extracontractuelle). Le tribunal lui demandait de trancher la question de savoir si cette disposition violait les articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination), combinés ou non avec les articles 23 et 27 de la Constitution et avec l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agissait plus précisément de déterminer si la violation était établie dans l'hypothèse où l'article 1382 serait interprété comme empêchant une personne morale défendant un but d'intérêt collectif, ici de défense de l'environnement, d'obtenir la réparation de son préjudice moral au-delà de l'euro symbolique au seul motif que chacun disposerait du même intérêt à faire respecter cet intérêt collectif. Par un arrêt¹⁵⁵, la Cour a décidé que la constitutionnalité de l'article 1382 était acquise sil permet à une personne morale, créée pour défendre un intérêt collectif tel que la protection de l'environnement, de percevoir un dédommagement excédant le simple euro symbolique moral, pour l'atteinte portée à cet intérêt collectif.

Les motifs de l'arrêt présentent un intérêt incontestable. Ils soulignent que le préjudice écologique dans le chef d'une association est spécifique en ce qu'il ne se confond pas avec le préjudice écologique réel qui, pour sa part, lèse la société dans son ensemble.

C'est donc uniquement le préjudice de l'association qui peut être réparé et non le préjudice relevant de l'intérêt général.

La Cour décide néanmoins que, même s'il est difficilement évaluable, le dommage ne se limite pas nécessairement à l'octroi d'une réparation symbolique, mais doit être évalué concrètement. Le juge peut à ce propos tenir compte entre autres « *des objectifs statutaires de l'association, de l'importance de ses activités et des efforts qu'elle fournit pour réaliser ses objectifs. En outre, il peut également prendre en considération la gravité de l'atteinte à l'environnement pour évaluer le dédommagement moral à accorder à l'association.* ». Certains auteurs soulignent l'ambiguïté de la décision qui admet que le dommage écologique se distingue du dommage purement moral de l'association, en raison, en l'espèce, de la « *dimension collective* » de l'« *atteinte portée à la nature* » en l'espèce des éléments n'appartenant à personne et relevant des « *choses communes* » et qui fondent l'intérêt collectif invoqué à l'appui de la demande¹⁵⁶. Ainsi la Cour ne se prononce pas sur le caractère réparable du dommage écologique pur, mais le met néanmoins en évidence

¹⁵⁵ N° 7/2016

¹⁵⁶ B. GORS, « De la réparation au-delà de l'euro symbolique du dommage moral subi par une association de défense de l'environnement en raison de l'atteinte portée à l'intérêt collectif qu'elle défend » ; in *Les grands arrêts inspirants du droit de l'environnement*, op. cit., p. 262, n° 15.

sous le prime de cet intérêt collectif qui, pour mémoire, ne peut toutefois se confondre avec le l'intérêt général. C'est dire à quel point la Cour demeure hésitante et enserrée dans le carcan des principes de la responsabilité extracontractuelle et de la notion d'intérêt qui prévalent en droit positif.

b) Le Conseil d'État a également rendu deux arrêts qui s'inscrivent dans une tendance favorable à la reconnaissance du préjudice écologique, tout en demeurant conformes aux lignes directrices du système global esquissé ci-dessus.

- **Le premier du 24 janvier 2017**¹⁵⁷ concernait l'indemnité réparatrice sollicitée par une association de défense de l'environnement en raison d'un préjudice écologique causé par un permis délivré en vue de l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique en Wallonie. Le Conseil d'État avait annulé ce permis par un arrêt du 30 décembre 2014¹⁵⁸, admettant de la sorte son illégalité. Se fondant sur les enseignements de la Cour constitutionnelle, l'arrêt admet que le préjudice écologique constitue un préjudice personnel pour l'association. Il décide que la jurisprudence de la Cour : *« ne peut demeurer sans effet sur la manière d'apprécier le dommage éligible à l'indemnité réparatrice ; qu'il doit dès lors être admis que l'acte attaqué a pu engendrer un préjudice écologique qui méconnaît les valeurs que l'association requérante défend et lui causer un dommage moral »*. Il ne lui alloue qu'une indemnité symbolique en l'absence de démonstration d'un dommage concret qui permettrait une réparation plus élevée.
- **Le second du 27 mai 2021**¹⁵⁹, se prononce sur une demande d'indemnisation symbolique au titre du préjudice moral, résultant du préjudice écologique causé par l'illégalité partielle d'un permis d'urbanisme mis en œuvre. Le Conseil d'État considère le préjudice écologique comme établi, car il affecte un site classé pour sa valeur esthétique et scientifique qui fait partie d'un patrimoine exceptionnel, défendu par l'association. Il décide que : *« La notion de préjudice moral peut recouvrir le préjudice écologique invoqué par des associations de protection de l'environnement qui demandent l'indemnisation du dommage moral résultant de l'atteinte aux intérêts collectifs qu'elles défendent en vertu de leur objet statutaire »*. Il estime que l'octroi du permis illégal a engendré un le préjudice, car cette autorisation porte atteinte aux valeurs défendues par l'association. Bien que l'étendue exacte du préjudice écologique ne soit pas concrètement évaluée, l'arrêt considère que cette circonstance ne justifie pas d'exclure la réparation, mais de la limiter à un euro symbolique.

Par ailleurs, l'arrêt écarte l'objection déduite du fait que le constat d'illégalité du permis suffirait à réparer le dommage. Il relève que cet acte n'a pas été annulé,

¹⁵⁷ N° 237.118, ASBL L'Erablière

¹⁵⁸ N° 229.717, ASBL L'Erablière

¹⁵⁹ N° 250.708

son titulaire y ayant renoncé, mais qu'il est demeuré en vigueur dans l'ordonnancement juridique en l'absence de son retrait par l'autorité délivrante. L'arrêt constate aussi que le permis a été partiellement exécuté par des travaux affectant l'intégrité du site à l'origine du préjudice écologique que le constat d'illégalité ne suffit pas à compenser.

- c) **Un arrêt de la cour d'appel de Liège du 26 mai 2021 mérite enfin de retenir l'attention**¹⁶⁰. Cet arrêt se penche ici encore sur les défis que pose l'évaluation du préjudice écologique. L'affaire concernait un important trafic d'oiseaux poursuivi devant les juridictions répressives. La Région wallonne sollicitait une indemnisation pour un préjudice matériel qu'elle considérait avoir subi à la suite des infractions commises. Dans un attendu de principe, l'arrêt décide que « (...) *le dommage écologique peut être défini comme étant un dommage causé directement au milieu pris en tant que tel indépendamment de ses répercussions sur les personnes et sur les biens* ». Quoique le dommage doit être prouvé, l'atteinte à la biodiversité, même difficilement quantifiable, ne se réduit pas, selon la cour, à un simple inventaire des espèces, mais représente une perte significative de la vie sauvage, impactant la reproduction et les populations d'oiseaux à moyen et long terme. **Les dommages aux éléments environnementaux, bien que non économiquement mesurables, peuvent donc être compensés, en équité si aucune autre méthode ne peut permettre de déterminer le quantum du dommage.** La cour d'appel a en revanche rejeté la demande de la Région wallonne qui sollicitait l'indemnisation d'un préjudice économique et matériel. La cour a sur ce point décidé que les montants demandés relevaient des missions habituelles des services et des missions de la Région et n'étaient par conséquent pas réparables.

Sur pourvoi de la Région wallonne, **la Cour de cassation a, par un arrêt du 10 novembre 2021**¹⁶¹ **cassé l'arrêt sur ce point en estimant que sa motivation ne démontrait pas qu'en l'absence de la faute, la Région aurait subi la perte sur investissement qu'elle faisait valoir.** Nous ne pensons toutefois pas que la Cour ait de la sorte admis implicitement le préjudice écologique pur.

- d) **Rappelons** enfin que l'affaire Climat, déjà abondamment commentée, dans cette contribution marque une avancée majeure dans un sens toujours plus favorable à la protection de l'environnement. **Même si, en soi, l'arrêt rendu par la cour d'appel de Bruxelles dans cette affaire ne se prononce pas véritablement sur la réparation d'un préjudice écologique, il s'agissait en réalité du cœur et même de l'essence de sa décision. Le débat fondamental porté devant elle devrait conduire d'autres juridictions à adopter des positions encore plus novatrices, consacrant un droit à la**

¹⁶⁰ J.L.M.B. 2022/4, et note C. BARTHELEMY, pp. 350-355

¹⁶¹ P21.0862.F/1

réparation en nature du préjudice causé à l'environnement au travers des associations de défense de l'environnement.

14°) Votre État a-t-il fait ou fait-il l'objet de procédures en manquement dans le cadre de la mise en œuvre des normes environnementales issues du droit de l'UE ? Si oui, listez les procédures.

La Belgique a fait l'objet de pas moins de quatre-vingts procédures en manquement qui ont donné lieu à des arrêts en diverses matières (manquements aux obligations résultant de règlements, tel le règlement REACH ou à des directives en matière d'environnement ; non-transposition ou transposition incorrectes de directives). Les arrêts rendus ont parfois été assortis d'astreintes ou de sanctions pécuniaires.

On constate cependant une tendance à la baisse des procédures en manquements.

Sur la période 2019-2023, le rapport de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁶² fait état de cinq procédures, sans que l'on puisse identifier si elles concernent l'environnement.

On remarquera cependant que la Commission européenne a pris la décision, le 15 février 2023, de déférer la Belgique devant la Cour de justice de l'Union européenne pour non-respect des obligations en matière de lutte contre la pollution par les nitrates, spécifiquement dans la Région wallonne, conformément à la directive du Conseil 91/676/CEE. La directive a pour but de préserver les eaux souterraines et de surface de toute contamination agricole. Le Green Deal européen, avec son objectif de « zéro pollution », vise à réduire la pollution de l'eau, de l'air et du sol à des niveaux jugés non préjudiciables à la santé humaine et aux écosystèmes naturels.

Par ailleurs, **le 28 septembre 2023¹⁶³, la Commission européenne a décidé d'adresser un avis motivé à la Belgique pour exiger qu'elle garantisse le droit pour toutes les catégories de personnes mentionnées dans la directive sur la responsabilité environnementale (directive 2004/35/CE) de demander aux autorités la prise de mesures pour prévenir ou réparer les dommages environnementaux. Actuellement, cette exigence n'est pas correctement reflétée dans les législations régionales et fédérales belges¹⁶⁴.**

La directive prévoit que les dommages environnementaux doivent être évités ou réparés en permettant à des personnes physiques et morales de demander aux autorités compétentes de prendre des mesures appropriées. Elle prévoit également

¹⁶² https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/fr_ra_2023_cour_statistiques_web_bat_22042024.pdf

¹⁶³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_23_4367

que les coûts de réparation doivent être supportés par l'exploitant responsable du dommage.

La Commission avait déjà mis la Belgique en demeure en juillet 2020. Après avoir examiné la réponse belge, **elle juge que les législations belges ne précisent toujours pas clairement les personnes habilitées à demander des mesures de réparation, créant ainsi une insécurité juridique.**

La Commission européenne a également sommé la Belgique, le 21 octobre 2022, de transposer intégralement la **directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement**

La Belgique, ainsi que dix autres États, n'ont pas communiqué à la Commission les mesures nécessaires pour garantir la transposition complète de cette directive.

La directive vise à prévenir et réduire l'impact de certains produits en plastique à usage unique sur l'environnement, notamment marin, et sur la santé humaine.

Elle encourage la transition vers une économie circulaire par des modèles commerciaux, des produits et des matériaux innovants et durables.

La directive inclut des mesures sur la réduction de la consommation, la limitation de la mise sur le marché de certains produits et des exigences spécifiques.

Par conséquent, la Commission a émis un avis motivé demandant à la Belgique de répondre dans un délai de deux mois et de mettre en place les mesures nécessaires. En cas de non-conformité, la Commission pourrait saisir la Cour de justice de l'Union européenne.