

# **PROTECTION JURIDICTIONNELLE DU CITOYEN FACE A L'ADMINISTRATION ET DROIT D'ACCES A LA JUSTICE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT**

## **L'incidence de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée**<sup>1</sup>

Benoît Jadot

premier auditeur c.s. au Conseil d'Etat  
chargé d'enseignement aux Facultés  
universitaires  
Saint-Louis

1. En vue de rendre plus efficace l'exercice concret de leurs droits par les défenseurs de l'environnement, et en particulier pour mieux leur garantir l'accès à la justice, a été conclue à Aarhus, au Danemark, le 25 juin 1998, une convention internationale qui constitue, désormais, l'un des textes fondateurs du droit de l'environnement.

S'il est important en lui-même, ce texte l'est aussi par ses prolongements en droit communautaire : en effet, depuis la conclusion de la convention, dont elle est l'une des Parties, la Communauté européenne s'emploie à reprendre et parfois à développer,

---

<sup>1</sup> La présente contribution s'inspire, en la remaniant entièrement et en l'actualisant, d'une précédente contribution que j'ai rédigée avec Ch. LARSEN, sous l'intitulé "L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus", in Ch. Larssen et M. Pallemarts (ed.), *L'accès à la justice en matière d'environnement*, Bruylant, 2005, pp. 195 à 261. Lire aussi sur le même sujet, dans le v° "Urbanisme et environnement" du complément X du *Répertoire pratique de droit belge*, à paraître aux éditions Bruylant, le chapitre intitulé "Le contentieux : quelques-questions-clés relatives à l'accès à la justice pour assurer la protection de l'environnement", que j'ai également rédigé avec Ch. LARSEN.

dans les textes qu'elle prend en matière d'environnement, les obligations consacrées par la convention, notamment dans le domaine de l'accès à la justice.

Puisque la convention d'Aarhus et les textes de droit communautaire pris dans sa foulée tendent, entre autres objectifs, à mieux assurer l'accès à la justice en matière d'environnement, l'examen des questions que suscite, en droit belge, la protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration dans ce domaine passe aujourd'hui, immanquablement, par un examen de la compatibilité du droit interne en la matière avec lesdites dispositions de droit international et de droit communautaire. Tel est l'objet de la présente contribution.

Celle-ci étant destinée à un ouvrage consacré à la protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration, j'examinerai ici essentiellement les mécanismes de recours juridictionnels offerts au citoyen<sup>2</sup> face à l'administration.

Il y a aussi lieu de préciser que la présente contribution se centre sur la situation applicable en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-capitale.

Pour la clarté de l'exposé, j'examine d'abord la manière dont la convention d'Aarhus et les textes de droit communautaire pris dans sa foulée consacrent et organisent le droit d'accès à la justice en matière d'environnement (titre Ier), pour aborder ensuite le point de savoir si l'organisation actuelle de la protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration en droit belge permet de satisfaire à ces textes de droit international et communautaire (titre II).

## **TITRE Ier. LA CONSECRATION ET L'ORGANISATION DU DROIT D'ACCES A LA JUSTICE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT PAR LA CONVENTION D'AARHUS ET LES TEXTES DE DROIT COMMUNAUTAIRE PRIS DANS SA FOULEE**

### **Chapitre Ier. Présentation générale de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée**<sup>3</sup>

#### **Section I. Présentation générale de la convention d'Aarhus**<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> En l'occurrence, vu l'objet de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée, le citoyen soucieux d'assurer la défense de l'environnement.

<sup>3</sup> Ne sont examinées dans le présent chapitre, parmi les dispositions de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée, que celles qui sont directement pertinentes pour le domaine de l'accès à la justice.

---

<sup>4</sup> Sur la convention d'Aarhus en général, examinée en ayant égard à ses incidences en droit belge, lire Ch. LARSEN : "La Convention d'Aarhus et son application en droit belge", *Amén.*, 2001, pp. 269 à 297, et "Het Verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht", *T.M.R.*, 2005, pp. 244 à 270, et pp. 474 à 520.

2. La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été conclue le 25 juin 1998 sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies<sup>5</sup>. Signée par 39 Etats d'Europe de l'Ouest et de l'Est ainsi que par la Communauté européenne, elle est entrée en vigueur sur le plan international le 30 octobre 2001.

Après que les divers niveaux de pouvoir compétents en droit interne y eurent donné assentiment<sup>6</sup>, elle a été ratifiée par la Belgique le 21 janvier 2003. La Communauté européenne l'a, de son côté, approuvée le 17 février 2005<sup>7</sup>.

Un autre texte est venu se greffer sur la convention, en l'occurrence le protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants, signé à Kiev le 21 mai 2003<sup>8</sup>.

Par ailleurs, un amendement à la convention a été adopté lors d'une réunion des Parties tenue à Almaty du 25 au 27 mai 2005<sup>9</sup>.

3. En son article 1<sup>er</sup>, la convention définit son objet comme suit :

*“Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente convention”.*

Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement est ainsi conçu, au côté du droit d'accès à l'information sur l'environnement et du droit de participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, comme étant une composante du

---

<sup>5</sup> Cette institution a édité un “guide d'application” de la convention, fort utile à consulter (COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, *Convention d'Aarhus : guide d'application*, Nations Unies, New York et Genève, 2000).

<sup>6</sup> La Région wallonne par un décret du 13 juin 2002, la Région de Bruxelles-capitale par une ordonnance du 7 novembre 2002, la Région flamande par un décret du 6 décembre 2002, et l'autorité fédérale par une loi du 17 décembre 2002.

<sup>7</sup> Voir la décision du Conseil 2005/370/CE du 17 février 2005.

<sup>8</sup> A ce jour, la Belgique n'a pas ratifié ce protocole. De son côté, le Conseil de l'Union européenne a approuvé le protocole de Kiev par une décision 2006/61/CE du 2 décembre 2005. Le règlement (CE) n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil met en oeuvre le protocole au niveau communautaire.

<sup>9</sup> A ce jour, la Belgique n'a pas ratifié cet amendement, et la Communauté européenne ne l'a pas approuvé.

droit fondamental reconnu à “*chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être*”. L’idée selon laquelle il existe un droit fondamental à l’environnement impliquant trois droits procéduraux - qualifiés, dans le jargon, de “*piliers*” - que sont le droit à l’information, le droit à la participation et le droit au recours, est ainsi expressément consacrée par un texte destiné à produire des effets juridiques. Il importe de relever que la convention met expressément l’accent sur le fait que le droit fondamental en question et les droits procéduraux qui y sont liés sont reconnus dans l’intérêt, non seulement des générations présentes, mais aussi des générations futures.

La convention organise de manière assez précise les trois catégories de droits procéduraux qu’elle consacre : ses articles 4 et 5 sont relatifs à l’accès à l’information (publicité passive dans le cas de l’article 4 et publicité active dans le cas de l’article 5) ; ses articles 6 à 8 portent sur la participation du public au processus décisionnel, en distinguant selon qu’il s’agit de “*décisions relatives à des activités particulières*” (article 6), de “*décisions concernant la dissémination volontaire dans l’environnement et la mise sur le marché d’organismes génétiquement modifiés*” (article 6bis<sup>10</sup>), de “*plans, programmes et politiques relatifs à l’environnement*” (article 7) ou de “*dispositions réglementaires et/ou (d’)instruments normatifs juridiquement contraignants d’application générale*” (article 8) ; et son article 9 concerne l’accès à la justice, plus spécialement étudié dans la présente contribution.

Les trois “*piliers*” ou droits procéduraux évoqués présentent entre eux des liens étroits : nous verrons en effet, d’une part, que certaines notions ou dispositions de la convention ont vocation à s’appliquer indissociablement aux trois “*piliers*” évoqués et, d’autre part, que des dispositions spécifiques de la convention tendent à régir l’accès à la justice en vue d’assurer le respect effectif du droit d’accès à l’information et du droit de participation du public au processus décisionnel.

Si, en vue de contribuer à protéger le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, l’article 1<sup>er</sup> de la convention consacre ainsi de manière générale les trois droits procéduraux cités, ces droits ne sont toutefois reconnus, et donc protégés, par la convention, que “*conformément aux dispositions*” qu’elle contient en la matière. L’article 1<sup>er</sup> n’a donc pas de portée normative propre. Ceci étant, en présentant l’accès à l’information, la participation au processus décisionnel et l’accès à la justice comme étant de véritables droits, eux-mêmes nécessaires pour la protection du droit fondamental de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, et en précisant qu’il incombe aux Parties contractantes de garantir ces droits, l’article 1<sup>er</sup> éclaire et oriente l’ensemble de la convention et, à ce titre, s’oppose notamment à toute application ou interprétation de la convention conduisant à freiner ou à empêcher la réalisation effective desdits droits.

---

<sup>10</sup> Cet article a été inséré dans la convention par l’amendement adopté lors de la réunion des Parties tenue à Almaty du 25 au 27 mai 2005.

4. L'article 2 de la convention comporte plusieurs définitions.

Les éléments suivants retiennent particulièrement l'attention ici :

a) L'article 2, § 3, fournit une définition de l'expression "*informations sur l'environnement*" qui peut utilement éclairer l'interprétation du terme "*environnement*" utilisé ailleurs dans la convention. Il en ressort que les auteurs de la convention conçoivent de manière assez large les domaines que couvre ce terme, et donc le champ d'application de la convention : celle-ci vise, non pas seulement la protection des éléments naturels de l'environnement, mais, de manière plus générale, la protection du cadre de vie, y compris le milieu bâti ; il apparaît aussi expressément que la convention inclut dans son champ d'application les conditions de qualité de la vie qui ont une influence sur le bien-être et la santé de l'être humain.

b) La convention contenant un grand nombre de dispositions applicables aux "*autorités publiques*", l'article 2, § 2, définit cette dernière expression. En substance, et en utilisant une terminologie de droit interne, il en ressort que la notion vise toute personne de droit public, toute autorité administrative, tout service administratif, ainsi que toute personne physique ou personne morale de droit privé gérant un service public déterminé en rapport avec l'environnement ; ne sont cependant pas visés les organes ou institutions qui relèvent du pouvoir législatif, exercent une fonction juridictionnelle ou collaborent à l'administration de la justice.

c) Les bénéficiaires des droits que consacre et organise la convention sont présentés comme étant, selon le cas, le "*public*" ou le "*public concerné*".

La distinction entre ces deux notions, que définissent les §§ 4 et 5 de l'article 2, est capitale pour l'application de l'ensemble de la convention.

- Le "*public*", défini à l'article 2, § 4, désigne "*une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes*".

Cette définition est très large : elle englobe toute personne physique ou morale, et s'étend même aux associations, organisations ou groupements dénués de la personnalité juridique<sup>11</sup>.

A la différence du "*public concerné*", le terme "*public*" n'est assorti d'aucune restriction. La question de savoir si un membre du public est affecté par une question ou y a un intérêt n'est donc pas pertinente ici.

En ce qui concerne les personnes morales, associations, organisations et groupements, il n'est pas requis qu'ils oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement : les

---

<sup>11</sup> La référence faite "*à la législation ou à la coutume du pays*" signifie qu'un Etat peut fixer les conditions auxquelles un groupement dénué de la personnalité juridique est habilité à exercer les droits que la convention reconnaît au public.

entreprises, les syndicats, les ONG autres qu'environnementales tombent donc également sous le coup de la définition du "*public*".

- Selon l'article 2, § 5, le "*public concerné*" désigne "*le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel*".

L'expression vise donc un sous-groupe du public ayant une relation particulière avec une procédure de décision ayant trait à l'environnement.

Pour être considérée comme membre du public concerné, une personne doit, soit être touchée ou risquer de l'être par une décision prise en matière d'environnement, soit avoir un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel. La notion d'"*intérêt*" est, ici, fort large : ce dont il est question, c'est, et c'est seulement, un intérêt "*à faire valoir à l'égard du processus décisionnel*". Cet intérêt peut être plus large que celui requis, le cas échéant, pour agir en justice ; il peut s'agir d'un intérêt légitime juridiquement protégé ou d'un droit subjectif, mais aussi d'un simple intérêt de fait.

L'article 2, § 5, précise expressément qu'"*aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne, sont réputées avoir un intérêt*".

Les associations visées sont donc dispensées de l'obligation d'établir qu'elles justifient de l'intérêt requis pour se prévaloir de la qualité de membres du "*public concerné*".

Le régime plus favorable ainsi reconnu aux associations de défense de l'environnement est cependant tempéré par la faculté donnée aux Parties contractantes de soumettre celles-ci à l'obligation de remplir certaines conditions. Les Etats disposent à cette fin d'un assez large pouvoir d'appréciation : ils peuvent, par exemple, exiger que, pour pouvoir bénéficier de la présomption indiquée, une association de défense de l'environnement dispose de la personnalité juridique, défende des intérêts collectifs distincts des intérêts particuliers de ses membres, ou encore ait des activités effectives conformes à son objet statutaire. Toutefois, les conditions éventuellement fixées par les Etats ne peuvent être à ce point strictes qu'elles conduiraient à freiner ou à empêcher la réalisation effective des droits que consacre l'article 1<sup>er</sup> de la convention. Elles doivent aussi respecter les principes généraux fixés par celle-ci<sup>12</sup>. Enfin, il faut qu'elles vaillent indissociablement pour l'application de toutes les dispositions de la convention relatives à l'intervention du « *public concerné* », et non pas seulement pour celles d'entre elles qui concernent l'accès à la justice ; il en résulte notamment que la détermination du contenu des conditions visées par l'article 2, § 5, ne peut se faire uniquement sur la

---

<sup>12</sup> Comme, par exemple, le principe de non-discrimination consacré par l'article 3, § 9 (*infra*, n° 5).

base d'enseignements jurisprudentiels relatifs aux conditions de l'intérêt requis pour agir en justice.

5. En son article 3, la convention énonce diverses dispositions applicables à l'ensemble des droits procéduraux qu'elle organise.

Les éléments suivants retiennent particulièrement l'attention ici :

a) Le § 1<sup>er</sup> de l'article 3 précise dans les termes suivants les caractéristiques générales que doivent revêtir les mesures à prendre par les Parties contractantes pour assurer l'application de la convention :

*“Chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente convention”.*

Les Parties contractantes sont ainsi expressément tenues de veiller à ce que le dispositif mis en place pour appliquer la convention ne soit pas purement formel, mais présente des qualités intrinsèques de précision, de transparence et de cohérence, soit effectivement mis en oeuvre, et fasse régulièrement l'objet d'une évaluation afin d'être revu là où ce serait nécessaire.

b) En vertu du § 9 de l'article 3, les droits procéduraux organisés par la convention, et notamment le droit d'accès à la justice, doivent pouvoir s'exercer *“sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile, et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités”.*

Cette disposition tend tout particulièrement à limiter le pouvoir que la convention reconnaît aux Etats dans la détermination du point de savoir qui a la qualité de membre du *“public concerné”* au sens de la convention <sup>13</sup>, ou justifie de l'*“intérêt”* pouvant être requis, notamment pour agir en justice <sup>14</sup>.

Il résulte de l'article 3, § 9, que les Etats ne peuvent, à cette occasion, empêcher des personnes d'intervenir pour le seul motif, s'agissant de personnes physiques, qu'elles n'ont pas la qualité de ressortissant de cet Etat ou qu'elles ne résident pas sur son

---

<sup>13</sup> Voir l'article 2, § 5, de la convention et le commentaire qui en est fait *supra*, n° 4.

<sup>14</sup> Voir en particulier l'article 2, § 5, et l'article 9, §§ 2 et 3, de la convention et le commentaire qui en est fait, respectivement, *supra*, n° 4, et *infra*, n°s 20-21 et 25.

territoire, ou, dans le cas d'institutions ou de groupements, que leur siège social ou d'activités n'est pas situé sur ledit territoire.

A mon sens, l'article 3, § 9, a aussi pour effet d'empêcher les Etats, lorsqu'ils déterminent qui a la qualité de membre du "*public concerné*" ou justifie de l'"*intérêt*" pouvant être requis pour agir, de fixer des conditions conduisant à imposer l'obligation, pour ce faire, de se prévaloir de l'existence d'un lien de proximité géographique entre, d'une part, le lieu du domicile de la personne physique ou du siège social ou d'activités de l'institution ou du groupement qui entend intervenir et, d'autre part, le lieu où la décision ou l'activité en cause est appelée à produire ses effets.

## **Section II. Présentation générale des textes de droit communautaire pris dans la foulée de la convention d'Aarhus**

6. Dès lors qu'elle a ratifié la convention d'Aarhus, la Communauté européenne est liée par celle-ci et tenue d'y donner effet. A cet égard, elle s'est employée, et continue à s'employer, à prendre les dispositions nécessaires pour appliquer concrètement la convention dans la législation communautaire.

Les obligations résultant de la convention d'Aarhus, auxquelles s'ajoutent, le cas échéant, des obligations spécifiquement prescrites par la Communauté, deviennent donc des obligations de droit communautaire, dont le respect s'impose aux Etats membres avec la force juridique, et notamment l'arsenal contraignant, propre au droit communautaire.

Ceci étant, la convention d'Aarhus et la législation communautaire prise dans sa foulée ont aussi vocation à s'appliquer indépendamment l'une de l'autre. L'observation est importante, car, sur certains points, notamment en matière d'accès à la justice, il arrive que les obligations imposées par l'une soient plus précises, plus complètes ou plus protectrices des droits reconnus aux défenseurs de l'environnement, que celles imposées par l'autre. En pareille hypothèse, il s'impose de prendre les dispositions requises par celui des textes en cause qui prescrit les obligations les plus précises, les plus complètes ou les plus protectrices des droits reconnus aux défenseurs de l'environnement.

7. C'est par étapes et fragments successifs que la Communauté européenne a pris, et continue à prendre, les dispositions nécessaires pour appliquer la convention d'Aarhus dans la législation communautaire, et notamment pour intégrer dans celle-ci les mesures qui, résultant de la convention, sont destinées à s'imposer aux Etats membres de la Communauté.

Cette manière de procéder est regrettable : elle perd de vue que la convention forme un tout, et elle a pour effet qu'un certain nombre de dispositions de la convention

présentant un caractère général n'ont aucun écho dans les textes pris par la Communauté <sup>15</sup> .

A ce jour, la Communauté européenne n'a pas adopté de disposition tendant à mettre en oeuvre de manière générale en droit communautaire le troisième "*pilier*" de la convention, relatif à l'accès à la justice en matière d'environnement <sup>16</sup> .

Par contre, elle a adopté divers textes destinés à mettre en oeuvre dans la législation communautaire les droits procéduraux correspondant au premier et au deuxième "*pilliers*" de la convention, et y a inséré des dispositions tendant à assurer l'accès à la justice afin de permettre le respect effectif de ces droits :

---

<sup>15</sup> Ainsi, pour ne prendre que deux exemples :

- à la différence de l'article 1<sup>er</sup> de la convention, les textes communautaires ne présentent pas expressément l'accès à la justice comme étant un droit et ne précisent pas davantage que les mesures à prendre à cette fin sont destinées à contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être;
- les textes communautaires ne font pas expressément mention du principe de non-discrimination consacré par l'article 3, § 9, de la convention.

<sup>16</sup> La Commission européenne a déposé, le 24 octobre 2003, une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement (COM (2003) 624 final, 2003/0246 (COD)), mais cette proposition n'a pas encore abouti.

a) Ainsi, la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil contient un ensemble de dispositions réglant la publicité passive et la publicité active en matière d'environnement en des termes qui correspondent largement à ceux que prévoit la convention d'Aarhus dans le même domaine <sup>17</sup>. A l'instar de la convention et en vue de s'y conformer, elle comprend notamment des dispositions réglant l'accès à la justice en vue d'assurer le respect effectif du droit d'accès aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques.

b) Le législateur communautaire a également adopté plusieurs textes tendant à garantir et à organiser, dans la foulée de la convention d'Aarhus, la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. Retient particulièrement l'attention, à cet égard, la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil <sup>18</sup>. Directement inspirées de la convention et destinées à s'y conformer, certaines des dispositions introduites par la directive 2003/35/CE tendent à assurer l'accès à la justice en vue de permettre le respect effectif du droit de participation du public au processus décisionnel : il s'agit en l'occurrence de celles, insérées dans la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et dans la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, qui sont consacrées aux recours à ouvrir contre les décisions, actes ou omissions de l'autorité publique faisant suite à une demande d'autorisation soumise aux procédures - lesquelles incluent notamment une procédure de participation du public - prévues par ces deux directives.

---

<sup>17</sup> Sur la directive 2003/4/CE et l'état de sa transposition en droit belge en 2004, lire Ch. LARSEN, "La directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil : analyse de la directive et de sa transposition en droit interne", *Amén.*, 2005, pp. 3 à 25.

<sup>18</sup> Sur la directive 2003/35/CE, lire J. SAMBON, "La directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil", *Amén.*, 2004, pp. 3 à 12.

Enfin, il convient encore de faire état 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<sup>19</sup>. Cette directive impose aux Etats membres l'obligation de mettre en place un dispositif destiné à prévenir et à réparer les dommages environnementaux, ceci impliquant notamment la désignation d'une ou de plusieurs autorités chargées de prendre des mesures ou des décisions déterminées. Une disposition particulière de la directive retiendra ici l'attention : directement inspirée de la convention d'Aarhus, elle impartit aux Etats membres l'obligation d'organiser une procédure de recours contre les décisions, actes ou omissions de la ou des autorités compétentes.

## **Chapitre II. Le dispositif dont la convention d'Aarhus et les textes de droit communautaire pris dans sa foulée imposent la mise en place en vue d'assurer spécifiquement le droit d'accès à la justice en matière d'environnement**

8. L'article 9 de la convention d'Aarhus organise le droit d'accès à la justice en matière d'environnement en distinguant trois types de recours :

- a) le § 1<sup>er</sup> est relatif au système de recours à mettre en place pour contester la suite, ou l'absence de suite, réservée à une demande d'accès à une information environnementale<sup>20</sup> ;
- b) le § 2 porte sur les recours à organiser pour contester la légalité de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de la convention, qui organise la participation du public au processus décisionnel relatif à des activités particulières pouvant avoir un effet important sur l'environnement, ainsi que, mais seulement si le droit interne le prévoit, d'autres dispositions de la convention ;

---

<sup>19</sup> Sur la directive 2004/35/CE, lire P. STEICHEN, "La directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Un droit de compromis pour une responsabilité nouvelle", *Amén.*, n° spécial 2004, pp. 109 à 127 ; ainsi que les deux contributions suivantes publiées dans l'ouvrage *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen. Point de vue franco-belge*, sous la direction de G. Viney et B. Dubuisson, Schultess, Bruylant et L.G.D.J., 2006 : Ch. PIROTTE, "La directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale : premiers commentaires", pp. 655 à 730, et N. de SADELEER, "La directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale : avancée ou recul pour le droit de l'environnement des Etats membres ?", pp. 731 à 777.

<sup>20</sup> Le protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants, signé à Kiev le 21 mai 2003, contient aussi, en son article 14, une disposition tendant à assurer l'accès à la justice en vue de contester la suite, ou l'absence de suite, réservée à une demande d'information introduite en vertu de l'article 11, § 2, du protocole. Cette disposition s'inspire très largement de l'article 9, § 1<sup>er</sup>, de la convention.

c) quant au § 3, il a trait aux procédures de recours à établir pour contester tous autres actes ou omissions, émanant de particuliers ou d'autorités publiques, allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

A ce jour, les dispositions de droit communautaire régissant l'accès à la justice dans la foulée de la convention sont à mettre en rapport avec les §§ 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 9 de la convention :

a) la directive 2003/4/CE fait écho à l'article 9, § 1<sup>er</sup>, de la convention, en ce qui concerne l'accès à la justice à aménager en matière d'accès à l'information environnementale <sup>21</sup> ;

b) les dispositions relatives à l'accès à la justice qu'a insérées la directive 2003/35/CE dans les directives 85/337/CEE et 96/61/CE correspondent assez largement à celles requises pour donner effet, dans la sphère du droit communautaire, à l'article 9, § 2, de la convention ;

c) l'article 9, § 2, de la convention a également servi de modèle pour les dispositions de la directive 2004/35/CE relatives aux procédures de recours.

Par ailleurs, les procédures de recours à organiser dans les diverses hypothèses indiquées doivent satisfaire à quelques caractéristiques générales essentielles, qui, dans la convention, sont énumérées aux §§ 4 et 5 de l'article 9.

Je présente ici successivement les règles régissant les trois catégories de recours distinguées par la convention, en examinant chaque fois, d'une part, l'objet et la portée des recours et, d'autre part, le point de savoir qui sont les titulaires du droit de recours (sections I à III), et ensuite les principales caractéristiques générales que doivent offrir les recours (section IV).

---

<sup>21</sup> En vertu de l'article 13 du règlement (CE) n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil - lequel règlement met en oeuvre au niveau communautaire le protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants, signé à Kiev le 21 mai 2003 -, l'accès à la justice dans des affaires concernant l'accès du public aux informations visées par ce règlement, est assuré conformément à la directive 2003/4/CE.

**Section I. Le système de recours à mettre en place pour contester la suite, ou l'absence de suite, réservée à une demande d'accès à une information environnementale**

Sous-section I. Objet et portée des recours

9. L'article 9, § 1<sup>er</sup>, de la convention d'Aarhus tend à garantir l'effectivité du droit d'accès aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques, droit que l'article 4 de la convention reconnaît, en l'organisant et en en fixant les conditions, à tout qui formule une demande à cette fin.

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 9, § 1<sup>er</sup>, impose à chaque Partie contractante l'obligation de *"(veiller), dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours"*.

Le recours en question doit être ouvert, soit devant *"une instance judiciaire"*, ce qui vise tout organe juridictionnel, quel qu'il soit, soit devant *"un autre organe indépendant et impartial établi par la loi"* <sup>22</sup>. Si cet organe de recours doit disposer du pouvoir de prendre des décisions s'imposant à l'autorité publique qui détient les informations en cause <sup>23</sup>, la convention ne spécifie pas expressément l'étendue des compétences dudit organe : ainsi, elle ne précise pas si celui-ci doit se voir reconnaître le pouvoir de réexaminer lui-même la demande d'accès à l'information et, le cas échéant, d'y faire droit, ou si le recours à organiser peut n'être qu'un simple recours en annulation de la décision administrative qui lui est soumise.

Dans l'hypothèse où le recours est ouvert auprès d'un organe juridictionnel, l'alinéa 2 de l'article 9, § 1<sup>er</sup>, précise qu'avant l'introduction de ce recours, la personne concernée doit avoir *"accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire"*. Cette exigence est justifiée par le caractère généralement assez long et coûteux des procédures juridictionnelles <sup>24</sup> ; d'où l'insistance de la convention sur le fait que la procédure en question doit être rapide et gratuite ou peu onéreuse. L'autorité

---

<sup>22</sup> On rapprochera cette notion de celle d'*"instance nationale"* connaissant d'un *"recours effectif"* au sens de l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

<sup>23</sup> Ce que confirme expressément la première phrase de l'alinéa 3 de l'article 9, § 1<sup>er</sup>, de la convention.

<sup>24</sup> Lire sur ce point le guide d'application de la convention, *op. cit.*, pp. 161 et 162.

compétente pour connaître du recours préalable à offrir aux personnes concernées doit disposer du pouvoir d'examiner ou de réexaminer complètement la demande d'accès à l'information. Il semble qu'elle puisse ne disposer que d'une compétence d'avis<sup>25</sup>.

Pour assurer complètement le droit d'accès à la justice, l'article 9, § 1<sup>er</sup>, impose aux Parties contractantes l'obligation d'ouvrir la possibilité d'un recours, non seulement dans l'hypothèse où l'autorité compétente a pris une décision expresse qui ne satisfait pas la personne concernée, mais aussi lorsque cette autorité s'est abstenue d'exercer ses pouvoirs dans les délais impartis. Des effets doivent donc être attachés à l'éventuel silence de l'autorité - par exemple par le biais de l'instauration d'un mécanisme de décision implicite -, de manière à ouvrir la possibilité d'un recours<sup>26</sup>.

10. L'article 6 de la directive 2003/4/CE contient des dispositions qui, si elles s'inspirent de l'article 9, § 1<sup>er</sup>, de la convention d'Aarhus, renforcent toutefois sur plusieurs points le régime prévu par celui-ci.

Il impose aux Etats membres l'obligation d'offrir dans tous les cas deux procédures de recours à la personne qui conteste la suite, ou l'absence de suite, réservée à sa demande d'accès à l'information :

a) La première est prévue par le § 1<sup>er</sup> de l'article 6 : "*rapide et gratuite ou peu onéreuse*", elle doit permettre un réexamen du dossier par l'autorité publique qui avait été saisie de la demande ou par une autre autorité publique, ou consister en une procédure de recours administratif devant un organe indépendant et impartial établi par la loi. Il semble, ici aussi, que l'organe saisi du dossier puisse ne disposer que d'une compétence d'avis.

---

<sup>25</sup> Lire sur ce point le guide d'application de la convention, *op. cit.*, p. 162.

<sup>26</sup> Si la mise en place d'un mécanisme de décision implicite peut ainsi se justifier aux fins d'assurer une protection juridictionnelle effective des administrés, elle ne peut cependant conduire à permettre à l'autorité de méconnaître l'obligation qui lui est impartie de motiver ses décisions (lire à ce sujet, *mutatis mutandis*, pour l'application de la directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, C.J.C.E., 21 avril 2005, Housieaux, C-186/04, *Rec.*, p. I-3299).

b) En vertu du § 2 de l'article 6, "*outre la procédure de recours visée au paragraphe 1* , les Etats membres doivent aussi prendre "*les dispositions nécessaires pour que tout demandeur puisse engager une procédure devant une juridiction ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, compétent pour réexaminer les actes ou omissions de l'autorité publique concernée et dont les décisions peuvent passer en force de chose jugée*" <sup>27</sup>. Dès lors que les décisions de l'organe de recours doivent passer en force de chose jugée, la procédure est vouée à revêtir un caractère juridictionnel. La directive précisant que l'organe de recours doit pouvoir "*réexaminer*" les actes ou omissions de l'autorité qui avait été saisie de la demande d'accès à l'information, un simple recours en annulation ne suffit pas ; l'organe de recours doit disposer d'une compétence de pleine juridiction, ceci impliquant, notamment, qu'il ait le pouvoir de réformer la décision dont recours et, le cas échéant, de faire droit lui-même à la demande d'accès à l'information.

### Sous-section II. Les titulaires du droit de recours

11. C'est à "*toute personne*" qui a introduit une demande d'accès à l'information et qui n'est pas satisfaite de la suite, ou de l'absence de suite, qui y a été réservée, que l'article 9, § 1<sup>er</sup>, de la convention d'Aarhus reconnaît le droit d'introduire les recours qu'il prévoit.

L'article 6 de la directive 2003/4/CE est, quant à lui, rédigé en ce sens que les recours qu'il envisage sont ouverts à "*tout demandeur*" insatisfait.

Aucun intérêt particulier n'est, et ne peut être, requis pour introduire ces recours. En effet, la convention d'Aarhus reconnaît le droit d'introduire une demande d'accès à l'information à tout membre du "*public*", terme qui revêt dans la convention une acception très large, excluant toute exigence d'un intérêt quelconque <sup>28</sup>, ce que confirme expressément, dans la sphère du droit communautaire, l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la directive 2003/4/CE.

---

<sup>27</sup> Le § 3 de l'article 6 précise expressément que "*les décisions définitives prises au titre du paragraphe 2 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations*".

<sup>28</sup> Article 2, § 4, de la convention, commenté *supra*, n° 4.

Une question reste posée : c'est celle de savoir si un groupement de fait peut exercer ces voies de recours. Dans le dispositif mis en place par la directive 2003/4/CE, la réponse à cette question est négative : en effet, la directive réserve la qualité de "demandeur" aux personnes physiques et aux personnes morales<sup>29</sup>, et ce tant pour le droit d'accès à l'information que pour celui d'agir en justice en vue d'en assurer le respect. La réponse est différente dans le cadre de la convention d'Aarhus, puisque celle-ci inclut expressément les groupements de fait dans la définition du "public"<sup>30</sup>, catégorie de personnes à laquelle elle reconnaît le droit d'accès à l'information ; logiquement, les groupements de fait qui exercent le droit d'accès à l'information doivent donc pouvoir introduire les recours destinés à assurer l'effectivité de ce droit.

**Section II. Le système de recours à mettre en place pour contester la légalité de toute décision, tout acte ou toute omission de l'autorité publique faisant suite à une demande d'autorisation soumise à une procédure de participation du public ou, le cas échéant, d'autres décisions, actes ou omissions de l'autorité publique**

31

Sous-section I. Objet et portée des recours

12. L'article 9, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la convention d'Aarhus impose à chaque Partie contractante l'obligation de "(veiller), dans le cadre de sa législation nationale", à ce que les membres du public concerné répondant aux caractéristiques qu'énumère le texte "puissent former un recours devant une instance judiciaire", ce qui vise tout organe juridictionnel, quel qu'il soit, "et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi"<sup>32</sup> "pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente convention"<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Voir la définition du mot "demandeur" que donne l'article 2, 5), et comparer avec la définition du terme "public" qui figure à l'article 2, 6).

<sup>30</sup> Article 2, § 4, de la convention, commenté *supra*, n° 4.

<sup>31</sup> Lire à ce sujet, outre les contributions déjà citées relatives à la convention d'Aarhus en général, à celles de ses dispositions portant sur le droit d'accès à la justice, ou aux dispositions de droit communautaire prises dans la foulée de l'article 9, § 2, de la convention, B. LOMBAERT, "Questions d'actualité relatives au contentieux des enquêtes publiques", in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, sous la direction de B. Jadot, Bruylant, 2005, pp. 223 à 252.

<sup>32</sup> Au sujet de cette notion, voir *supra*, la note de bas de page n° 22.

<sup>33</sup> L'alinéa 3 de l'article 9, § 2, précise expressément que les dispositions de ce paragraphe "n'excluent

Plusieurs dispositions de droit communautaire ont été prises dans la foulée de cette disposition de la convention :

a) d'une part, les dispositions que la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 a insérées dans la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et dans la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, ces dispositions formant, respectivement, l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE et l'article 15*bis* de la directive 96/61/CE ;

b) et, d'autre part, l'article 13 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.

Je présente et commente ici ces diverses dispositions, en examinant d'abord les domaines dans lesquels le recours ici envisagé doit ou peut être organisé, ceci en distinguant, d'une part, l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus et, d'autre part, les dispositions précitées de droit communautaire (I), ensuite les "*décisions*", "*actes*" et "*omissions*" à l'encontre desquels ce recours doit pouvoir être porté (II), et enfin ce qui peut être contesté à l'appui d'un recours, à savoir la "*légalité*" de la décision, de l'acte ou de l'omission en cause (III).

### I. Les domaines dans lesquels un recours doit ou peut être organisé

#### A. Les domaines d'application de l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus

13. L'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus impose aux Parties contractantes l'obligation d'organiser un régime de recours contre les décisions, actes et omissions "*tombant sous le coup des dispositions de l'article 6*".

---

*pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne*".

L'article 6 est l'une des dispositions de la convention qui consacrent et organisent le droit de participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. Plus précisément, il régit, selon les termes utilisés dans son intitulé, la "*participation du public aux décisions relatives à des activités particulières*"<sup>34</sup>.

En conséquence, pour déterminer les hypothèses dans lesquelles il incombe aux Parties contractantes d'organiser les recours visés à l'article 9, § 2, il convient d'identifier les "*décisions relatives à des activités particulières*" qui doivent faire l'objet d'une procédure de participation du public en vertu de l'article 6<sup>35</sup>.

Les "*décisions relatives à des activités particulières*", que vise l'article 6, consistent essentiellement en des décisions octroyant l'autorisation, c'est-à-dire ouvrant le droit, d'exécuter des actes ou des travaux ou d'implanter des installations à un endroit déterminé.

En vue de fixer les cas dans lesquels une décision autorisant l'exercice d'une activité doit être soumise à une procédure de participation du public, l'article 6 distingue deux catégories de décisions, celles auxquelles s'applique le § 1<sup>er</sup>, a), et celles auxquelles s'applique le § 1<sup>er</sup>, b) :

a) Les décisions auxquelles s'applique le § 1<sup>er</sup>, a), sont celles qui sont relatives à des activités du type de celles qu'énumère l'annexe I de la convention. Figurent dans cette annexe des équipements ou installations d'assez grande ampleur. Dans les hypothèses indiquées, la convention impose directement aux Parties contractantes l'obligation de

---

<sup>34</sup> L'amendement à la convention qui a été adopté lors de la réunion tenue à Almaty du 25 au 27 mai 2005 a introduit un article 6*bis* dans la convention, qui est relatif à la participation du public aux décisions autorisant ou non la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés. Cet amendement n'a pas modifié l'article 9, § 2, de la convention, de sorte que celui-ci ne s'applique pas aux décisions, actes ou omissions tombant sous le coup de l'article 6*bis* nouveau.

<sup>35</sup> Pour un exposé détaillé des cas dans lesquels l'article 6 prévoit une procédure de participation du public, lire ma contribution "Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution", in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, sous la direction de B. Jadot, Bruylant, 2005, pp. 81 à 158, n°s 28 à 31.

soumettre à une procédure de participation du public la décision d'autoriser ou de ne pas autoriser l'activité concernée.

b) Le § 1<sup>er</sup>, b), a, quant à lui, *a priori* vocation à s'appliquer à toutes les décisions relatives à des activités particulières autres que celles visées à l'annexe I. La convention laisse aux Parties contractantes le soin de déterminer concrètement quelles sont, parmi ces décisions, celles pour lesquelles une procédure de participation du public est requise. A cette fin, les Etats peuvent bien entendu soumettre de plein droit à une telle procédure des catégories déterminées de décisions. Mais cela ne suffit pas. En effet, il résulte de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, b), que, lorsqu'une activité doit être objectivement considérée comme "*(pouvant) avoir un effet important sur l'environnement*", la décision qui l'autorise doit être soumise à une procédure de participation du public. En dehors des hypothèses où une procédure de participation du public est requise de plein droit pour une catégorie déterminée de décisions, ceci astreint les Etats à mettre en place un dispositif en vertu duquel les autorités saisies de demandes d'autorisation sont tenues de vérifier cas par cas si l'activité en cause peut avoir un effet important sur l'environnement et, s'il est constaté que cette condition est remplie, à imposer l'organisation d'une procédure de participation du public.

Ainsi précisé, le champ d'application de l'article 6, et, partant, de l'article 9, § 2, est fort large : sont visés tous les cas dans lesquels est introduite une demande d'autorisation pour exercer à un endroit déterminé, soit une activité énumérée à l'annexe I de la convention, soit toute autre activité généralement quelconque qui, ou bien est soumise de plein droit à une procédure de participation du public, ou bien doit être soumise à une telle procédure parce qu'il est constaté qu'elle peut avoir un effet important sur l'environnement.

Si l'article 9, § 2, tend tout particulièrement à garantir l'effectivité du droit de participation du public au processus décisionnel dans la sphère d'application de l'article 6, tel n'est cependant pas son unique objet : c'est en effet de manière générale, et non pas seulement sous l'aspect particulier des dispositions relatives à la participation du public, que l'article 9, § 2, ouvre le droit de contester les décisions, actes et omissions tombant sous le coup de l'article 6<sup>36</sup>.

14. Pour le surplus, l'article 9, § 2, donne toute latitude aux Parties contractantes d'éventuellement étendre le champ d'application des recours qu'il prévoit aux hypothèses de contestations dirigées contre des décisions, actes ou omissions tombant sous le coup de dispositions de la convention autres que l'article 6.

Cette faculté peut, bien entendu, être également utilisée en vue de viser d'autres hypothèses que celles de décisions, actes ou omissions tombant sous le coup de dispositions de la convention.

---

<sup>36</sup> Je reviendrai sur cette question *infra*, n° 18.

*B. Les domaines d'application des dispositions de droit communautaire prises dans la foulée de l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus*

15. Les modifications que la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 a apportées, respectivement, à la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et à la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, ont trait à des régimes d'autorisation qui entrent sans conteste dans le champ d'application de l'article 6 de la convention d'Aarhus : les autorisations visées par la directive 85/337/CEE sont celles qui sont requises pour les projets d'équipements ou d'activités qui sont soumis à une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement, laquelle inclut une procédure de participation du public<sup>37</sup> ; quant aux autorisations visées par la directive 96/61/CE, qui concernent l'exploitation de certaines catégories d'installations industrielles, elles doivent aussi, dans tous les cas, donner lieu à une procédure de participation du public<sup>38</sup>. Bon nombre des projets d'équipements, d'activités ou d'installations soumis à ces deux directives figurent, du reste, à l'annexe I de la convention, qui contribue à déterminer le champ d'application de l'article 6 de celle-ci.

Le champ d'application de l'article 9, § 2, de la convention étant lié à celui de son article 6, le législateur communautaire se devait donc d'intégrer dans les directives 85/337/CEE et 96/61/CE des dispositions reprenant la substance de l'article 9, § 2, de la convention.

Tel est l'objet des dispositions formant désormais, respectivement, l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE et l'article 15*bis* de la directive 96/61/CE.

Si, pour l'essentiel, ces dispositions reproduisent assez fidèlement l'article 9, § 2, de la convention, il convient toutefois ici d'observer qu'en identifiant les décisions, actes ou omissions susceptibles de faire l'objet des recours qu'elles organisent, elles apportent une précision qui pourrait bien être vue comme étant une restriction contraire à la convention. En effet, dans chacune des deux directives, le texte est rédigé en ce sens qu'il doit s'agir de décisions, d'actes ou d'omissions "*relevant des dispositions de la présente directive relatives*

---

<sup>37</sup> Voir l'article 6, § 2, de cette directive.

<sup>38</sup> Voir l'article 15, § 1<sup>er</sup>, de cette directive.

à la participation du public”<sup>39</sup>. Or, comme indiqué plus haut<sup>40</sup>, c’est de manière générale, et non pas seulement sous l’aspect particulier des dispositions relatives à la participation du public, que l’article 9, § 2, de la convention ouvre le droit de contester les décisions, actes et omissions tombant sous le coup de l’article 6.

16. Le régime de recours instauré par l’article 13 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 s’inscrit, quant à lui, dans un contexte très différent.

Selon son article 1<sup>er</sup>, cette directive, qui a vocation à s’appliquer à bon nombre de dommages environnementaux, se donne pour objet d’établir un cadre de “*responsabilité environnementale (...) en vue de prévenir et de réparer les dommages environnementaux*”.

Elle impose notamment aux Etats membres l’obligation de mettre en place un dispositif destiné à prévenir et à réparer les dommages environnementaux, ceci impliquant la désignation d’une ou de plusieurs “*autorités compétentes*” chargées de prendre des mesures ou des décisions déterminées<sup>41</sup>.

Les articles 12 et 13 de la directive chargent les Etats membres de prendre diverses dispositions en vue d’assurer le contrôle de l’exécution des obligations imparties aux autorités compétentes : l’article 12 prévoit un mécanisme de “*demande d’action*”, ouvert à diverses catégories de personnes, auxquelles est reconnue la faculté de soumettre à

---

<sup>39</sup> Article 10*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>, *in fine*, de la directive 85/337/CEE, et article 15*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>, *in fine*, de la directive 96/61/CE.

<sup>40</sup> *Supra*, n° 13.

<sup>41</sup> Voir tout particulièrement les articles 5 à 7 et 11 de la directive.

l'autorité compétente toute observation liée à la survenance de dommages environnementaux ou à une menace imminente de tels dommages, et de demander que cette autorité prenne des mesures en son pouvoir ; l'article 13 permet, quant à lui, aux catégories de personnes visées à l'article 12 d'*engager une procédure de recours auprès d'un tribunal ou de tout autre organisme public indépendant et impartial concernant la légalité formelle et matérielle des décisions, actes ou omissions de l'autorité compétente en vertu de la présente directive*"<sup>42</sup>.

La filiation entre le régime de recours prévu par l'article 13 de la directive et l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus est certaine. Ceci ressort nettement de la formulation du membre de phrase qui vient d'être cité. En outre, les catégories de personnes visées à l'article 12 de la directive, auxquelles l'article 13 ouvre le droit de recours qu'il prévoit, correspondent à celles que vise l'article 9, § 2, de la convention.

En établissant ce régime de recours, le législateur communautaire a été bien au-delà de ce qui est strictement requis pour donner effet à l'article 9, § 2, de la convention : les décisions, actes ou omissions visés par l'article 13 de la directive ne tombent en effet pas, ou en tout cas sont loin de tomber tous, sous le coup de dispositions de l'article 6 de la convention.

L'article 9, § 2, de la convention a donc ici essentiellement servi de source d'inspiration pour le droit communautaire. Ceci mérite d'autant plus d'être souligné que l'article 9, § 2, assure assez largement l'accès à la justice.

## II. Les "décisions", "actes" et "omissions" à l'encontre desquels un recours doit pouvoir être porté

---

<sup>42</sup> Le texte de l'article 13 est rédigé en ce sens que le recours est ouvert aux "*personnes visées à l'article 12, paragraphe 1*", c'est-à-dire les catégories de personnes qui sont habilitées à introduire la "*demande d'action*" organisée par l'article 12. Cela signifie-t-il qu'il faut avoir introduit une demande d'action sur la base de l'article 12 pour pouvoir exercer les voies de recours prévues par l'article 13, ou cette dernière disposition permet-elle à toute personne habilitée à introduire une demande d'action d'engager une procédure de recours, même si elle n'a pas introduit une telle demande au préalable ? La proposition de directive était clairement formulée en des termes dont il résultait qu'il fallait retenir la première branche de l'alternative (COM (2002) 17 final, 2002/0021 (COD)). Ce n'est pas le cas du texte finalement adopté. La comparaison entre le texte de la proposition et celui de la directive semble donc conduire à donner la préférence à la seconde branche de l'alternative.

17. En faisant état des “*décisions*”, des “*actes*” et des “*omissions*” de l’autorité, l’article 9, § 2, de la convention d’Aarhus et les dispositions de droit communautaire prises dans sa foulée entendent ouvrir très largement le droit de recours qu’ils consacrent.

Sont ainsi visés, non seulement des décisions proprement dites, mais aussi de simples actes matériels.

Parmi les décisions, il n’est pas fait de distinction selon que celles-ci présentent ou non un caractère juridiquement contraignant.

Il n’est pas requis qu’une décision soit définitive pour qu’elle soit susceptible de recours. Des décisions intermédiaires ou préparatoires - telles, par exemple, celles qui sont prises en vue de déterminer si une activité faisant l’objet d’une demande d’autorisation requiert une enquête publique ou celles qui jalonnent une procédure d’enquête - doivent pouvoir être contestées. Est-ce à dire qu’elles doivent pouvoir être contestées immédiatement, sans attendre le recours dirigé contre la décision finale <sup>43</sup> ? L’article 10*bis* de la directive 85/337/CEE et l’article 15*bis* de la directive 96/61/CE, qui précisent expressément que les Etats membres “*déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés*” <sup>44</sup>, vont en ce sens. Il est cependant douteux qu’une telle solution suffise à assurer utilement et rapidement un recours effectif contre les actes en question, comme l’exige pourtant, en particulier, l’article 9, § 4, de la convention d’Aarhus <sup>45</sup>.

En prévoyant un recours contre des “*omissions*”, l’article 9, § 2, de la convention d’Aarhus et les dispositions de droit communautaire prises dans sa foulée soulignent qu’un recours doit être ouvert, non seulement dans l’hypothèse où l’autorité concernée a pris une décision expresse, mais aussi lorsque cette autorité s’est abstenue d’exercer ses pouvoirs dans les délais qui lui sont impartis. Des effets doivent donc être attachés à l’éventuel silence de l’autorité - par exemple par le biais de l’instauration d’un mécanisme de décision implicite - de manière à ouvrir la possibilité d’un recours <sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> En ce sens, B. LOMBAERT, *op. cit.*, n° 5.

<sup>44</sup> Article 10*bis*, alinéa 2, de la directive 85/337/CEE, et article 15*bis*, alinéa 2, de la directive 96/61/CE.

<sup>45</sup> *Infra*, n°s 26 à 29.

<sup>46</sup> Si la mise en place d’un mécanisme de décision implicite peut ainsi se justifier aux fins d’assurer une protection juridictionnelle effective des administrés, elle ne peut cependant conduire à permettre à l’autorité de méconnaître l’obligation qui lui est impartie de motiver ses décisions (voir sur ce point, *mutatis mutandis*, la note de bas de page n° 26).

Il est par ailleurs rappelé que, lorsqu’un texte de droit communautaire impose aux Etats membres l’obligation d’organiser un régime impliquant l’adoption d’une décision ayant une portée ou un objet bien déterminé, les Etats membres ne peuvent établir un mécanisme de décision implicite revenant à éluder cette obligation. Ainsi par exemple, un mécanisme d’autorisation tacite est incompatible avec les directives communautaires qui imposent aux Etats membres l’obligation de soumettre certaines activités à autorisation préalable (C.J.C.E., 28 février 1991, Commission/Allemagne, C-131/88, *Rec.*, p. I-825 ; 14 juin 2001, Commission/Belgique, C-230/00, *Rec.*, p. I-4591) ; en pareille hypothèse, le

### III. La contestation de la "légalité" de la décision, de l'acte ou de l'omission en cause

18. L'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus et les dispositions de droit communautaire prises dans sa foulée imposent aux Etats l'obligation d'organiser un régime permettant de contester la "légalité" des décisions, des actes et des omissions en cause, c'est-à-dire d'obtenir la censure d'éventuels excès de pouvoir.

Chacun de ces textes précise que tout type d'illégalité doit pouvoir être invoqué, qu'il s'agisse d'un vice de procédure ou d'une illégalité quant au fond. Ainsi, si le recours prévu par l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus et par les dispositions de la directive 2003/35/CE prises dans sa foulée tend tout particulièrement à garantir l'effectivité du droit de participation du public, tel n'est pas son unique objet : l'organe de recours doit pouvoir censurer des illégalités de toute nature, même celles qui consistent en la violation de règles autres que des dispositions relatives aux procédures de participation du public.

#### Sous-section II. Les titulaires du droit de recours

19. L'article 9, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la convention d'Aarhus ouvre le recours qu'il consacre aux "*membres du public concerné*" qui, soit ont "*un intérêt suffisant pour agir*", soit font valoir "*une atteinte à un droit*", pour autant, dans cette dernière hypothèse, que "*le code de procédure administrative (de la Partie concernée) pose une telle condition*".

L'alinéa 2 de l'article 9, § 2, apporte deux précisions :

a) d'une part, "*ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente convention*" ;

b) d'autre part, "*l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant*", et, de même, si le système juridique interne exige l'existence d'une atteinte à un droit pour agir en justice, les organisations répondant aux conditions de l'article 2, § 5, sont "*réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte*".

En substance, les dispositions de droit communautaire que la directive 2003/35/CE a, dans la foulée de l'article 9, § 2, de la convention, insérées dans les directives 85/337/CEE et 96/61/CE, contiennent des règles analogues <sup>47</sup>.

Si la directive 2004/35/CE s'inspire aussi fortement de l'article 9, § 2, de la convention, elle comporte cependant, à propos de la question ici traitée, quelques particularités.

Je distingue donc, dans la présente sous-section, le régime mis en place par l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus et les dispositions de droit communautaire qui, dans la foulée, ont été insérées dans la directive 85/337/CEE et la directive 96/61/CE (I), et celui qui résulte de la directive 2004/35/CE (II).

*I. Les titulaires du droit de recours dans le régime mis en place par l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus et par les dispositions de droit communautaire insérées, dans la foulée, dans la directive 85/337/CEE et la directive 96/61/CE*

20. La seule qualité de membre du "public" ne suffit pas pour pouvoir introduire l'une des voies de recours ici examinées. Il faut, en outre, justifier de la qualité de membre du "public concerné" <sup>48</sup>.

De surcroît, tous les membres du public concerné ne se voient pas reconnaître le droit d'agir en justice prévu par les dispositions précitées : seuls en bénéficient ceux qui justifient d'un "intérêt suffisant" ou même, dans les Etats qui imposent cette condition, d'une "atteinte à un droit".

---

<sup>47</sup> Voir :

- dans la directive 85/337/CEE, l'article 10*bis*, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, ainsi que la définition de l'expression "public concerné" que donne l'article 1<sup>er</sup>, § 2 ;
- dans la directive 96/61/CE, l'article 15*bis*, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, ainsi que la définition de l'expression "public concerné" que donne l'article 2, 14).

<sup>48</sup> Sur ces notions, voir *supra*, n° 4.

Les restrictions ainsi posées au droit d'agir en justice ne vont pas de soi. Les voies de recours organisées par l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus et les dispositions qui y correspondent dans les directives 85/337/CEE et 96/61/CE tendant tout particulièrement à assurer l'effectivité des procédures de participation du public aux décisions relatives à des activités particulières, et le droit de participer à ces procédures étant reconnu à l'ensemble du public<sup>49</sup>, il aurait pu être prévu - et il aurait sans doute été plus logique - que chaque membre du public ait le droit d'exercer ces voies de recours. Mais la volonté a été autre, à savoir manifestement, pour satisfaire à une conception classique de l'action en justice, éviter toute action populaire.

21. L'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus et les dispositions qui y correspondent dans les directives 85/337/CEE et 96/61/CE reconnaissent aux Etats le pouvoir de déterminer qui justifie d'un "*intérêt suffisant*" ou d'une "*atteinte à un droit*".

Plusieurs observations doivent être faites à ce sujet :

a) Il est d'abord permis de se demander si, en renvoyant au "*droit interne*", les textes ici examinés imposent aux Etats l'obligation de prendre des dispositions normatives énonçant de manière suffisamment précise les conditions auxquelles l'on peut estimer que les membres du public concerné ont un intérêt suffisant ou font valoir une atteinte à un droit, ou bien s'il peut être admis que le contenu concret de ce qui constitue un intérêt suffisant ou une atteinte à un droit soit fixé par la jurisprudence.

*A priori* et en soi, rien ne s'oppose à cette dernière solution.

Comme indiqué au littera b) ci-après, une telle solution ne vaut cependant pas en ce qui concerne les associations de défense de l'environnement.

---

<sup>49</sup> Voir, dans la convention d'Aarhus, l'article 6, §§ 3, 4, 7 et 8. Les dispositions par lesquelles la directive 2003/35/CE a modifié la directive 85/337/CEE et la directive 96/61/CE sont moins nettes, mais témoignent en réalité d'une grande confusion entre les notions de "*public*" et de "*public concerné*" : lire sur ce point Ch. LARSEN, "Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme", in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, sous la direction de B. Jadot, Bruylant, 2005, pp. 159 à 203, spécialement n°s 3 et 19.

Par ailleurs, en ce qui concerne les particuliers, il convient de tenir compte d'obligations générales que la convention d'Aarhus impose aux Parties contractantes, notamment celles de mettre en place "*un cadre précis, transparent et cohérent*"<sup>50</sup> et de veiller au caractère "*objectif*" des procédures de recours<sup>51</sup>. Ceci implique, à tout le moins, que le législateur encadre suffisamment le pouvoir d'appréciation du juge.

b) L'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus et les dispositions qui y correspondent dans les directives 85/337/CEE et 96/61/CE réservent un sort particulier à la question de la recevabilité des recours introduits par les associations de défense de l'environnement, en prévoyant que certaines de ces associations sont réputées avoir un intérêt suffisant pour introduire un recours ou faire valoir, à cette fin, une atteinte à un droit.

Pour déterminer quelles associations bénéficient d'une telle présomption, les dispositions précitées renvoient à la règle, contenue dans la définition de l'expression "*public concerné*"<sup>52</sup>, selon laquelle "*les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt*", en l'occurrence l'intérêt qui leur confère la qualité de membres du "*public concerné*"<sup>53</sup>.

Il est donc, ici également, renvoyé à ce que prévoit le droit interne.

Il importe néanmoins de préciser que la détermination des conditions auxquelles le droit interne peut soumettre les associations de défense de l'environnement pour que celles-ci soient réputées avoir un intérêt leur conférant la qualité de membres du "*public concerné*", n'a pas, et ne peut pas avoir, pour seule finalité de définir le contenu de la notion d'intérêt à agir en justice. En effet, tout qui a la qualité de membre du "*public concerné*" se voit, de ce fait, reconnaître d'autres droits procéduraux que celui d'introduire un recours, tels que, par exemple, le droit de participer au processus d'adoption de décisions relatives à des activités particulières<sup>54</sup>. En conséquence, les conditions auxquelles le droit interne peut soumettre les associations de défense de l'environnement pour que celles-ci soient réputées avoir un intérêt leur conférant la qualité de membres du "*public concerné*", doivent être conçues de manière à valoir indissociablement pour l'application de toutes les dispositions relatives à l'intervention

---

<sup>50</sup> Article 3, § 1<sup>er</sup>, de la convention (*supra*, n° 5).

<sup>51</sup> Article 9, § 4, de la convention (*infra*, n° 29).

<sup>52</sup> *Supra*, n° 4.

<sup>53</sup> Voir l'article 2, § 5, de la convention d'Aarhus, la définition du "*public concerné*" que donne l'article 1<sup>er</sup>, § 2, de la directive 85/337/CEE, et l'article 2, 14), de la directive 96/61/CE.

<sup>54</sup> Voir l'article 2, § 5, de la convention d'Aarhus, l'article 6, § 2, de la directive 85/337/CEE, et l'article 15, § 1<sup>er</sup>, de la directive 96/61/CE.

du « *public concerné* », et non pas seulement pour celles d'entre elles qui concernent l'accès à la justice. Il en résulte notamment que la détermination du contenu desdites conditions ne peut se faire uniquement sur la base d'enseignements jurisprudentiels relatifs aux conditions de l'intérêt requis pour agir en justice.

c) Sous réserve de ce qui vient d'être dit, un assez large pouvoir d'appréciation est reconnu aux autorités internes en vue de déterminer les conditions à réunir pour introduire un des recours ici examinés.

Ainsi, s'agissant de personnes physiques, les Etats peuvent exiger qu'elles établissent que la décision, l'acte ou l'omission qu'elles contestent porte ou risque de porter atteinte à un élément du cadre de vie avec lequel elles entretiennent, à un titre ou à un autre, un lien d'une nature particulière.

En ce qui concerne les associations de défense de l'environnement, les Etats peuvent imposer, par exemple, qu'elles disposent de la personnalité juridique, qu'elles défendent des intérêts collectifs distincts des intérêts particuliers de leurs membres, ou encore qu'elles aient des activités effectives conformes à leur objet statutaire.

L'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus et les dispositions qui y correspondent dans les directives 85/337/CEE et 96/61/CE précisent toutefois expressément que les conditions fixées doivent respecter "*l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice*". Les conditions fixées par les Etats ne peuvent, en tout cas, être à ce point strictes qu'elles conduiraient à freiner ou à empêcher la réalisation effective du droit d'accès à la justice en matière d'environnement que consacre l'article 1<sup>er</sup> de la convention d'Aarhus.

Enfin, dans l'énoncé desdites conditions, il convient aussi de respecter les principes généraux fixés par la convention d'Aarhus<sup>55</sup>.

## II. Les titulaires du droit de recours dans le régime mis en place par la directive 2004/35/CE

22. L'article 13, § 1<sup>er</sup>, de la directive 2004/35/CE ouvre la procédure de recours qu'il prévoit aux personnes visées à l'article 12, § 1<sup>er</sup>.

En son alinéa 1<sup>er</sup>, l'article 12, § 1<sup>er</sup>, fait mention des personnes suivantes :

*“les personnes physiques ou morales :*

*a) touchées ou risquant d'être touchées par le dommage environnemental ou,*

---

<sup>55</sup> Comme, par exemple, le principe de non-discrimination consacré par l'article 3, § 9 (*supra*, n° 5).

b) ayant un intérêt suffisant à faire valoir à l'égard du processus décisionnel environnemental relatif au dommage ou,  
 c) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'un Etat membre pose une telle condition".

L'alinéa 2 de l'article 12, § 1<sup>er</sup>, précise que "les Etats membres déterminent dans quels cas il existe un "intérêt suffisant" pour agir ou quand il y a "atteinte à un droit".

L'alinéa 3 de la même disposition ajoute qu'"à cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale qui oeuvre en faveur de la protection de l'environnement et qui remplit les conditions pouvant être requises en droit interne est réputé suffisant aux fins du point b)", et que "de telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du point c)".

Si ces dispositions s'inspirent largement, en substance, du régime prévu par l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus, la directive 2004/35/CE s'en différencie toutefois sur deux points :

D'une part, les dispositions qui viennent d'être citées servent à désigner en même temps les catégories de personnes qui peuvent introduire une "demande d'action" au sens de l'article 12 de la directive - c'est-à-dire une demande destinée à voir l'autorité publique compétente exercer les attributions, de nature administrative, que lui confie la directive -, et celles qui sont habilitées à engager une procédure de recours visée à l'article 13. En conséquence, les dispositions de droit interne déterminant la consistance des notions d'"intérêt suffisant" ou d'"atteinte à un droit" et celles qui fixent les conditions auxquelles sont éventuellement soumises, en la matière, les associations de défense de l'environnement, doivent être conçues de manière à valoir indissociablement pour l'application des articles 12 et 13, et non pas seulement pour l'accès aux procédures de recours. Il en résulte notamment que les Etats membres ne peuvent se limiter à renvoyer aux enseignements jurisprudentiels relatifs aux conditions de l'intérêt requis pour agir en justice.

D'autre part, la directive 2004/35/CE n'impose pas expressément aux Etats membres diverses obligations prévues par la convention d'Aarhus : ainsi, elle ne fait pas mention des principes généraux que fixe celle-ci, et pas davantage de l'obligation d'assurer un large accès à la justice.

### **Section III. Le système de recours à mettre en place pour contester toute violation de dispositions du droit national de l'environnement en dehors des hypothèses indiquées dans les sections I et II**

#### **Sous-section I. Objet et portée des recours**

23. En dehors des hypothèses dans lesquelles ont vocation s'appliquer les régimes particuliers de recours prévus par les §§ 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 9 de la convention d'Aarhus, le § 3 du même article 9 impose encore aux Parties contractantes l'obligation de mettre en place un système de recours destiné, cette fois, à garantir de manière générale l'effectivité du droit national de l'environnement.

Selon l'article 9, § 3, il incombe aux Etats d'établir un dispositif permettant d'*engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement*".

La convention laisse aux Etats le choix de la nature des procédures de recours à organiser : il peut s'agir de procédures administratives ou de procédures juridictionnelles. S'il est opté pour des procédures administratives, la convention ne précise pas expressément que l'organe de recours doit être indépendant et impartial, mais une telle exigence paraît bien devoir se déduire du principe, consacré par l'article 9, § 4, de la convention, du caractère effectif des recours visés, notamment, au § 3 du même article <sup>56</sup>.

A ce jour, le législateur communautaire n'a pas pris de disposition tendant à donner spécifiquement effet à l'article 9, § 3, de la convention dans la sphère du droit communautaire.

24. En faisant état de la possibilité de contester "*les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement*", l'article 9, § 3, de la convention définit de manière très large le champ d'application du régime de recours dont il impose la mise en place : sous réserve des dispositions particulières prévues par les §§ 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 9, c'est toute violation généralement quelconque d'une disposition du droit national de l'environnement qui doit pouvoir être invoquée.

Ceci appelle les observations suivantes :

a) Le texte vise de manière indifférenciée les cas dans lesquels est contesté le comportement d'un particulier et ceux dans lesquels c'est une autorité publique qui est en cause.

b) Les mots "*actes*" et "*omissions*" tendent à couvrir le maximum d'hypothèses.

Le terme "*actes*", utilisé ici dans un sens générique, englobe, non seulement de simples actes matériels, mais aussi des décisions. En ce qui concerne ces dernières, comme c'est le cas pour l'application du § 2 de l'article 9 de la convention,

---

<sup>56</sup> *Infra*, n°s 26 à 29.

aucune distinction n'est à faire selon que la décision en cause est ou n'est pas définitive, et présente ou ne présente pas un caractère juridiquement contraignant <sup>57</sup>.

Ici aussi, la mention du mot "*omissions*" souligne que la possibilité d'un recours doit être ouverte, non seulement dans l'hypothèse où l'autorité concernée a pris une décision expresse, mais aussi lorsque cette autorité s'est abstenue d'exercer ses pouvoirs dans les délais qui lui sont impartis. Des effets doivent donc être attachés à l'éventuel silence de l'autorité - par exemple par le biais de l'instauration d'un mécanisme de décision implicite - de manière à ouvrir la possibilité d'un recours <sup>58</sup>.

c) Le texte entend assurer l'effectivité de l'ensemble des dispositions dont l'objet ou l'effet est de protéger l'environnement, sans distinguer selon que ces dispositions relèvent ou non de la politique de l'environnement *stricto sensu*. Si les contestations qu'il envisage doivent porter sur la légalité des actes ou omissions en cause, tout type d'illégalité doit pouvoir être invoqué, qu'il s'agisse d'un vice de procédure ou d'une illégalité quant au fond, et que l'illégalité alléguée présente ou non un lien avec le respect des dispositions de la convention d'Aarhus elle-même. Quant à la précision selon laquelle les dispositions dont la violation est invoquée doivent relever du droit "*national*" de l'environnement, elle peut, semble-t-il, raisonnablement se comprendre en ce sens que sont visées des dispositions appelées à produire leurs effets en droit interne, même si elles figurent dans un instrument de droit international ou communautaire.

#### Sous-section II. Les titulaires du droit de recours

25. C'est aux "*membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par (le) droit interne*" des Parties contractantes, que l'article 9, § 3, de la convention ouvre le droit de recours qu'il envisage.

---

<sup>57</sup> Sur tout ceci, les développements faits plus haut à propos de l'article 9, § 2, s'appliquent ici *mutatis mutandis* (*supra*, n° 17).

<sup>58</sup> Voir sur ce point les notes de bas de page n°s 26 et 46.

En renvoyant au “*droit interne*”, le texte ne s’oppose *a priori* pas à ce que la jurisprudence ait un rôle important à jouer dans la fixation des critères qu’il vise. Cependant, la convention imposant aux Parties contractantes l’obligation de mettre en place “*un cadre précis, transparent et cohérent*”<sup>59</sup> et de veiller au caractère “*objectif*” des procédures de recours<sup>60</sup>, il convient, à tout le moins, que le législateur encadre suffisamment le pouvoir d’appréciation du juge. L’article 9, § 3, reconnaît aux autorités internes un très large pouvoir d’appréciation en vue de fixer les critères permettant de déterminer qui peut introduire un recours.

Il peut, sur ce point, être renvoyé, *mutatis mutandis*, à ce qui a été dit à ce sujet dans le commentaire de l’article 9, § 2<sup>61</sup>.

On relève toutefois qu’à la différence du § 2, le § 3 de l’article 9 ne prévoit pas de présomption en faveur des associations de défense de l’environnement.

Par ailleurs, également à la différence du § 2, il ne fait pas expressément mention de l’obligation d’assurer un large accès à la justice. Ceci étant, les conditions de recevabilité des recours fixées par les Etats ne peuvent être à ce point strictes qu’elles conduiraient à freiner ou à empêcher la réalisation effective du droit d’accès à la justice en matière d’environnement que consacre l’article 1<sup>er</sup> de la convention. Les Etats ne pourraient en tout cas pas, par le biais de la formulation des critères que l’article 9, § 3, leur permet de fixer, réduire *de facto* à néant le principe même de l’accès au recours que prévoit cette disposition.

#### **Section IV. Principales caractéristiques générales que doivent offrir les recours**

26. Les §§ 4 et 5 de l’article 9 de la convention d’Aarhus énoncent des dispositions générales à observer pour chacune des procédures de recours prévues par les §§ 1<sup>er</sup> à 3 du même article.

Ces dispositions sont rédigées comme suit :

---

<sup>59</sup> Article 3, § 1<sup>er</sup>, de la convention (*supra*, n° 5).

<sup>60</sup> Article 9, § 4, de la convention (*infra*, n° 29).

<sup>61</sup> *Supra*, n° 21, c).

*“4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s’il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d’autres organes doivent être accessibles au public. 5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d’engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d’assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l’accès à la justice”.*

Les textes de droit communautaire pris dans la foulée de l’article 9 de la convention ne donnent expressément écho à ces dispositions que de manière partielle. Tout au plus peut-on citer l’article 10*bis*, alinéas 5 et 6, de la directive 85/337/CEE, et l’article 15*bis*, alinéas 5 et 6, de la directive 96/61/CE, insérés par la directive 2003/35/CE, dont il résulte que les procédures de recours visées par ces textes *“doivent être régulières, équitables, rapides et d’un coût non prohibitif”* et que, *“afin d’accroître l’efficacité des dispositions du présent article, les Etats membres veillent à ce qu’une information pratique concernant l’accès aux voies de recours administratif et juridictionnel soit mise à la disposition du public”*.

27. Pour déterminer la consistance de l’exigence selon laquelle les recours doivent être *“suffisants et effectifs”*, sans doute peut-on avoir égard aux solutions généralement admises à propos du contenu du droit à l’octroi d’un recours effectif que consacrent divers textes tendant à assurer de manière générale la protection des droits fondamentaux, notamment l’article 13 de la convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales.

Ceci implique notamment :

- que le recours doit être porté devant une instance juridictionnelle ou, à tout le moins, un organe indépendant et impartial <sup>62</sup> ;

---

<sup>62</sup> En exigeant expressément que les recours qu’ils visent doivent pouvoir être portés devant *“une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial”*, les §§ 1<sup>er</sup> et 2 de l’article 9 de la convention d’Aarhus peuvent donc être vus comme étant la simple confirmation de l’exigence générale de l’*“effectivité”* des recours prescrite par le § 4 du même article. S’agissant du § 3 de l’article 9 de la convention, on n’attachera pas d’effet à la circonstance qu’il ne précise pas expressément que le recours qu’il prévoit doit être organisé devant une juridiction ou un organe indépendant et impartial, puisque le § 4 du même article conduit de toute façon à dire que c’est une juridiction ou un organe

---

indépendant et impartial qui doit connaître de ce recours.

- qu'il convient d'organiser un régime permettant, en cas de conséquences potentiellement irréversibles, d'empêcher l'exécution des mesures contestées avant même l'issue de l'examen du recours ;
- que doivent être respectées un minimum de garanties procédurales, telles celles qui tendent à assurer le principe du contradictoire ;
- que l'autorité saisie du recours doit disposer du pouvoir d'ordonner, par des décisions de caractère obligatoire, le redressement approprié du grief qui est retenu ;
- qu'une suite adéquate doit être donnée à tout recours reconnu justifié.

28. En précisant que le système de recours doit permettre d'obtenir "*un redressement par injonction s'il y a lieu*", l'article 9, § 4, de la convention d'Aarhus insiste sur le fait que les mesures les plus adéquates qui puissent être ordonnées en vue de faire de faire droit à une action destinée à assurer le respect des règles relatives à la protection de l'environnement, consistent en des mesures "*en nature*" - cesser telle activité, remettre des lieux en état, mettre en oeuvre telle procédure,... - plutôt qu'en une indemnisation ou une compensation financière ou une sanction strictement pénale.

Les mots "*s'il y a lieu*" sont à comprendre en tenant compte de l'objectif général consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la convention, à savoir "*contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être*". Dans cette perspective, ils signifient, à mon sens, que, lorsque l'autorité saisie d'un recours constate l'illégalité de l'acte ou de l'omission qui lui est soumis, le "*redressement par injonction*" prévu par l'article 9, § 4, doit être ordonné si la protection de l'environnement le requiert. A cet égard, il convient d'observer que la convention ne se limite pas à des hypothèses d'atteintes environnementales présentant un certain degré d'importance ou de gravité, et ne prévoit pas davantage que l'autorité saisie du recours pourrait se fonder sur l'existence d'intérêts jugés plus impérieux que la protection du milieu pour décider de ne pas prononcer d'injonction destinée à assurer le respect des règles en la matière.

29. Deux observations encore à propos de l'"*objectivité*" des procédures et de leur caractère "*équitable*" et "*rapide*" :

En prévoyant la garantie d'"*objectivité*" des procédures, les auteurs de la convention ont notamment voulu éviter que ne soit donné aux autorités de recours le pouvoir de procéder à des appréciations en pure opportunité, vouées à être largement teintées de subjectivité.

En ce qui concerne le caractère "*équitable*" et "*rapide*" des procédures, on ne peut s'empêcher de faire le rapprochement avec le principe du droit à un procès équitable et à une justice rendue dans un délai raisonnable, consacré par divers textes tendant à assurer de manière générale la protection des droits fondamentaux, notamment l'article 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Sans doute les solutions généralement admises pour l'application de cette dernière disposition pourront-elles, ici aussi, servir de sources

utiles d'inspiration en vue de déterminer la consistance des exigences d'“*équité*” et de “*rapidité*” des procédures prescrites par l'article 9, § 4, de la convention d'Aarhus.

## **TITRE II. L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DU CITOYEN FACE A L'ADMINISTRATION EN DROIT BELGE PERMET-ELLE DE SATISFAIRE A LA CONVENTION D'AARHUS ET AUX TEXTES DE DROIT COMMUNAUTAIRE PRIS DANS SA FOULEE ?**

30. En droit belge, la protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration est assurée par un système de recours qui, pour l'essentiel, peuvent être introduits, selon le cas, devant les juridictions judiciaires ou des juridictions administratives, en particulier le Conseil d'Etat.

A ce jour, le législateur belge n'est pas intervenu de manière expresse et spécifique pour modifier en quoi que ce soit ce système de recours en vue de donner effet aux dispositions de la convention d'Aarhus relatives à l'accès à la justice et aux dispositions de droit communautaire prises dans la foulée.

La question qui se pose est donc de savoir si le dispositif existant suffit à assurer l'exécution des obligations prévues par ces textes.

A cette fin, je passerai en revue successivement les actions devant les juridictions judiciaires, en distinguant les actions qu'ouvre le droit commun et l'action en cessation qu'organise la loi du 12 janvier 1993 (chapitre Ier), et le recours au Conseil d'Etat (chapitre II). A propos de chacune de ces voies de recours, je ferai d'abord des observations d'ordre général, pour examiner ensuite quelques difficultés de manière plus approfondie.

J'examinerai ensuite le régime particulier des recours ouverts pour contester la suite, ou l'absence de suite, réservée à une demande d'accès à une information environnementale (chapitre III).

### **Chapitre Ier. Les actions devant les juridictions judiciaires**

#### **Section I. Les actions qu'ouvre le droit commun devant les juridictions judiciaires**

##### **Sous-section I. Observations générales**

31. Les actions qu'ouvre le droit commun devant les juridictions judiciaires sont conçues de manière suffisamment large pour être, dans un nombre de cas non négligeable, une voie utile en vue de contester les actes ou omissions, de particuliers ou d'autorités publiques, qui sont visés par l'article 9 de la convention d'Aarhus et les textes de droit communautaire pris dans sa foulée.

En pratique, parmi les recours qui entrent dans le champ d'application de ces dispositions, les juridictions judiciaires sont essentiellement appelées à connaître de litiges relevant des prévisions du § 3 de l'article 9 de la convention <sup>63</sup>.

Le droit commun donne aux juridictions judiciaires des pouvoirs suffisamment amples pour que puissent être ordonnées, lorsqu'il y a lieu, les mesures de "*redressement par injonction*" dont fait spécialement état l'article 9 de la convention d'Aarhus : ainsi, le juge saisi par la victime d'un dommage résultant d'un acte illicite peut ordonner la réparation en nature de ce dommage et prescrire toutes mesures destinées à mettre fin à l'illégalité en cause ; ou encore, le président du tribunal de première instance saisi en référé sur la base de l'article 584 du code judiciaire peut, en cas d'urgence, ordonner toutes mesures provisoires utiles.

Ceci étant, comme on va le voir à présent, le régime des actions de droit commun devant les juridictions judiciaires est loin d'être pleinement satisfaisant au regard des exigences de la convention d'Aarhus.

## Sous-section II. Examen de quelques difficultés

---

<sup>63</sup> On ne peut exclure que les juridictions judiciaires soient, à l'occasion, saisies de litiges entrant dans le champ d'application des §§ 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 9 de la convention d'Aarhus et des dispositions de droit communautaire prises dans la foulée. Toutefois, en pratique, les litiges visés par ces dispositions tendent le plus souvent à contester la légalité de décisions administratives et ont, de ce fait, plutôt vocation à être portés devant le Conseil d'Etat.

Quant aux litiges visés par l'article 9, § 3, de la convention, ils couvrent un spectre beaucoup plus large, englobant, au regard du droit belge, tantôt des recours au Conseil d'Etat, tantôt des actions portées devant les juridictions judiciaires.

*1. La condition d'“intérêt” à agir en justice, appliquée aux défenseurs de l'environnement*

32. En ce qui concerne les actions de droit commun devant les juridictions judiciaires, sauf texte contraire, le droit belge impose à tout qui introduit une de ces actions l'obligation de justifier d'un intérêt personnel et direct à la cause<sup>64</sup>.

Si les particuliers qui subissent ou risquent de subir personnellement des nuisances au lieu de leur résidence n'éprouvent généralement guère de peine à justifier du respect de ces conditions, par contre, selon la Cour de cassation, une action introduite en vue d'assurer la défense de l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ne justifie pas de l'intérêt requis.

---

<sup>64</sup> Voir, tels qu'ils sont interprétés par une jurisprudence constante, l'article 17 du code judiciaire, ainsi que, en ce qui concerne l'action civile devant les juridictions répressives, l'article 63 du code d'instruction criminelle et l'article 3 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du code de procédure pénale.

La Cour de cassation a ainsi déclaré ce qui suit, à propos d'une action introduite par une association de défense de l'environnement : *"A moins que la loi n'en dispose autrement, la demande formée par une personne physique ou morale ne peut être admise si le demandeur n'a pas un intérêt personnel et direct, c'est-à-dire un intérêt propre ; dans ce sens, l'intérêt général ne constitue pas un intérêt propre. L'intérêt propre d'une personne morale ne comprend que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, spécialement son patrimoine, son honneur et sa réputation. Le seul fait qu'une personne morale ou une personne physique poursuit un but, ce but fût-il statutaire, n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre, toute personne pouvant se proposer de poursuivre n'importe quel but"* <sup>65</sup>.

Cette jurisprudence, très restrictive et fort contestable indépendamment même de la convention d'Aarhus <sup>66</sup>, paraît difficilement compatible avec l'article 1<sup>er</sup> de celle-ci, dès lors qu'elle conduit, *de facto*, à placer en dehors de la protection du juge un certain nombre de violations du droit de l'environnement.

La jurisprudence des juges du fond est, quant à elle, partagée : si certaines décisions suivent l'enseignement de la Cour de cassation, d'autres, en nombre non

---

<sup>65</sup> Cass., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338. Voir aussi Cass., 9 novembre 1983, *Rev. dr. pén.*, 1984, p. 330, et 25 octobre 1985, *Pas.*, 1986, I, p. 219.

<sup>66</sup> Sur les critiques à apporter à la solution dégagée par la Cour de cassation, lire notamment B. JADOT, "L'intérêt à agir en justice pour assurer la protection de l'environnement", in Union des avocats européens et CEDRE, *Les juges et la protection de l'environnement*, Bruylant, 1998, pp. 9 à 37, pp. 19 à 21 et 32 à 37 ; J.F. NEURAY, "L'amélioration de l'accès à la justice dans une perspective de défense de l'environnement", in *La protection de l'environnement au coeur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, sous la direction de M. Pâques et M. Faure, Bruylant, 2003, pp. 407 à 465, pp. 413 à 416 ; Ch. LARSEN, "Accès à la justice pour la protection collective de l'environnement", *Le droit saisi par le collectif*, sous la direction de Th. Berns, Bruylant, 2004, pp. 343 à 371.

négligeable, s'en écartent<sup>67</sup>. Le fait que certaines décisions admettent que soient introduites en justice des actions tendant à assurer l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ne suffit cependant pas à accorder sur ce point à la jurisprudence judiciaire un brevet de compatibilité avec la convention d'Aarhus : outre le fait que la Cour de cassation ne va pas en ce sens, le moins que l'on puisse dire est que les décisions des juges du fond en la matière sont fort imprévisibles, ce qui n'est guère compatible avec l'obligation que les articles 3, § 1<sup>er</sup>, et 9, § 4, de la convention imposent aux Parties contractantes d'assurer l'existence d'un "*cadre précis, transparent et cohérent*" et de procédures "*objectives*".

Le caractère draconien de la jurisprudence de la Cour de cassation relative à la notion d'intérêt à agir et l'imprévisibilité des décisions des juges du fond en la matière ne se concilient donc pas avec la convention d'Aarhus.

## II. Le large pouvoir d'appréciation dont dispose le juge judiciaire des référés

33. L'article 584 du code judiciaire reconnaît au juge des référés un très large pouvoir d'appréciation pour déterminer s'il y a "*urgence*" à ordonner les mesures provisoires qu'il lui est demandé de prononcer. Il lui appartient, à ce titre, de procéder à la balance des intérêts en présence.

---

<sup>67</sup> Voir les références citées par B. JADOT, *op. cit.*, pp. 19 et 34 ; J.F. NEURAY, *op. cit.*, pp. 419 et 420 ; Ch. LARSEN, *op. cit.*, n°s 13 et 14.

Les décisions rendues en la matière sont forcément très circonstanciées. S'agissant de litiges environnementaux, certaines décisions font pencher la balance du côté des intérêts dont se prévalent les défenseurs de l'environnement, en insistant sur l'importance et l'irréversibilité des atteintes au milieu ou à la santé <sup>68</sup>. D'autres vont en sens contraire, au vu des intérêts divers - d'ordre économique, financier, social,... - qui pourraient être compromis par l'adoption de mesures de protection de l'environnement, même provisoires <sup>69</sup>.

Ceci est doublement problématique au regard de la convention d'Aarhus : d'une part, il ne résulte pas de celle-ci que le juge pourrait se fonder sur l'existence d'intérêts autres qu'environnementaux pour décider de ne pas ordonner les mesures de "*redressement par injonction*" que requiert la protection du milieu ; d'autre part, quel que soit le côté duquel penche la balance, le fait même que le juge des référés dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider d'ordonner ou non des mesures de protection de l'environnement ne se concilie guère avec l'obligation que les articles 3, § 1<sup>er</sup>, et 9, § 4, de la convention imposent aux Parties contractantes d'assurer l'existence d'un "*cadre précis, transparent et cohérent*" et de procédures "*objectives*".

### III. Dans certaines matières, des dispositions restreignent le droit d'obtenir une mesure de "*redressement par injonction*"

34. Il est des dispositions qui restreignent expressément le droit, pour le justiciable, d'obtenir, pour reprendre la terminologie utilisée par l'article 9, § 4, de la convention d'Aarhus, une mesure de "*redressement par injonction*".

---

<sup>68</sup> Voir par exemple Bruxelles, 2 novembre 1989, *Journal des procès*, n° 161, 1<sup>er</sup> décembre 1989, p. 30, note B. JADOT et F. OST ; Liège, 21 septembre 1993, *J.T.*, 1994, p. 125.

<sup>69</sup> Voir par exemple Liège, 29 janvier 1998, *J.L.M.B.*, 1998, p. 470.

Ainsi, en cas d'infraction en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les législations régionales wallonne et bruxelloise limitent les droits de la partie civile ou du tiers lésé en ce qui concerne la réparation du dommage causé. Sans préjudice d'éventuels dommages-intérêts, ces droits sont limités à la forme de réparation - remise en état des lieux ou cessation de l'utilisation du bien, exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement, ou paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction - choisie par l'autorité administrative compétente à cette fin <sup>70</sup>.

Les dispositions évoquées ont, dans le passé, été admises en raison de la double circonstance que le choix de la mesure de réparation fait par l'autorité administrative ne peut être décidé qu'en fonction de considérations d'intérêt général, et que le juge est compétent pour contrôler la légalité de cette décision de l'autorité <sup>71</sup>.

Désormais, elles sont vouées à être tenues pour incompatibles avec l'article 9, § 4, de la convention d'Aarhus, dès lors qu'elles restreignent, d'une manière que cette disposition n'envisage pas, le droit du justiciable d'obtenir le "*redressement par injonction*" que requiert, s'il y a lieu, la protection de l'environnement.

## **Section II. L'action en cessation organisée par la loi du 12 janvier 1993** <sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Voir l'article 155, § 3, et l'article 157, alinéas 2 et 3, du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, ainsi que l'article 309 et l'article 310, alinéas 2 et 3, du code bruxellois de l'aménagement du territoire.

<sup>71</sup> Cour d'arbitrage, arrêt n° 21/96 du 21 mars 1996.

<sup>72</sup> Sur cette loi, lire P. BOGAERTS, *Tien jaar stakingsvordering inzake leefmilieu - Kritisch aperçu van rechtspraak en rechtsleer (1993-2003)*, *T.M.R.*, 2003, pp. 86 à 119, et "De milieustakingsvordering - Overzicht van jurisprudentie en doctrine (1993-2004)", in Ch. Larssen et M. Pallemarts (ed.), *L'accès à la justice en matière d'environnement*, Bruylant, 2005, pp. 17 à 100 ; A. CARETTE, "Wet betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu", *R.W.*, 1992-1993, pp. 1392 à 1400 ; I. DEMUYNCK, "Rechtshandhaving door de stakingsrechter in milieuaangelegenheden", *R.W.*, 2001-2002, pp. 1485 à 1496 ; B. JADOT, « Le droit d'action en matière de protection de l'environnement organisé par la loi du 12 janvier 1993 », *Amén.*, n° spécial 1993, pp. 17 à 26 ; J. JOOS, "De Wet vorderingsrecht leefmilieu ; overzicht van rechtspraak", *P.&B./R.D.J.P.*, 2003/2, pp. 117 à 147 ; D. LAGASSE, « Le droit d'action en cessation environnementale au regard de la notion d'intérêt à agir en justice : vers une privatisation du ministère public ? », *P.&B./R.D.J.P.*, 2003/2, pp. 148 à 157 ; A. LEBRUN, *L'action en cessation en matière d'environnement*, Coll. Env. n° 4.0, Kluwer, 1997 ; M. MARCHANDISE, "Le dommage collectif et l'intérêt à agir", in *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen. point de vue franco-belge*, sous la direction de G. Viney et B. Dubuisson, Schultess, Bruylant et L.G.D.J., 2006, pp. 243 à 300, n°s 21 à 35 ; J.F. NEURAY, *L'amélioration de l'accès à la justice dans une perspective de défense de l'environnement*, *op. cit.*, pp. 457 à 465 ; H. STEVENS et H. SEBREGHTS, *De wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu : een evaluatie van de toepassing in het voorbije decennium*, *M.E.R.*, 2002/3, pp. 182 à 210 ; F. TULKENS, "La loi du 12 janvier 1993 créant un droit d'action en matière de

### Sous-section I. Observations générales

---

protection de l'environnement. Un premier commentaire", *Journal des procès*, n° 237, 16 avril 1993, pp. 10 à 21 ; J. VAN DEN BERGHE, "De wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu", *T.M.R.*, 1993, pp.134 à 143 ; D. VAN GERVEN, "Le droit d'action en matière de protection de l'environnement", *J.T.*, 1993, pp. 613 à 621.

35. Prenant acte de la jurisprudence de la Cour de cassation qui interprète la notion d'intérêt à agir en des termes qui excluent, sauf disposition contraire, la possibilité d'introduire une action devant les juridictions judiciaires dans l'intérêt collectif de la protection de l'environnement <sup>73</sup>, le législateur est intervenu, le 12 janvier 1993, pour organiser une action judiciaire *sui generis*, destinée à mieux prendre en compte cet intérêt collectif.

La procédure mise en place permet de demander au président du tribunal de première instance de constater "*l'existence d'un acte, même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une ou de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement*" et, si ce constat est fait, d'"ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement".

Il est ainsi attribué au président du tribunal de première instance le pouvoir d'ordonner des mesures assurant le "*redressement par injonction*" dont fait état l'article 9, § 4, de la convention d'Aarhus, et ce dans des hypothèses qui correspondent en bonne partie à celles que vise, en particulier, l'article 9, § 3, de la convention <sup>74</sup>.

A l'instar de ce que prévoit cette dernière disposition, les situations pouvant donner lieu à une action en cessation sont définies assez largement. Ainsi, la loi du 12 janvier 1993 vise de manière indifférenciée les cas dans lesquels est contesté le

---

<sup>73</sup> *Supra*, n° 32.

<sup>74</sup> On ne peut exclure que le président du tribunal de première instance, saisi sur la base de la loi du 12 janvier 1993, soit, à l'occasion, saisi de litiges entrant dans le champ d'application des §§ 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 9 de la convention d'Aarhus et des dispositions de droit communautaire prises dans la foulée. Toutefois, en pratique, ceci n'est pas appelé à être fréquent. Voir, sur ce point, *mutatis mutandis*, la note de bas de page n° 63.

comportement d'un particulier et ceux dans lesquels c'est une autorité publique qui est en cause. Par ailleurs, le terme "acte" est employé pour désigner essentiellement des actes matériels, mais la loi n'exclut nullement que l'intervention du président du tribunal de première instance soit sollicitée à propos d'une activité accomplie sur la base d'une décision administrative dont est invoquée l'illégalité. Enfin, *a priori*, sous réserve des restrictions résultant de l'emploi des expressions "violation manifeste" et "menace grave de violation"<sup>75</sup>, la loi permet d'invoquer toute violation généralement quelconque d'une disposition dont l'objet ou l'effet est de protéger l'environnement<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> *Infra*, n° 37.

<sup>76</sup> Comme l'a confirmé la Cour de cassation, ceci vise notamment la législation relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme (8 novembre 1996, *Amén.*, 1997, p. 136 ; *T.M.R.*, 1997, p. 30, note J. VAN DEN BERGHE ; *Recente arresten van het Hof van Cassatie*, 1997, p. 201, note D. VAN GERVEN).

La loi du 12 janvier 1993 détermine les pouvoirs du président du tribunal de première instance en des termes permettant à celui-ci de prononcer de nombreuses injonctions utiles pour assurer la protection du milieu, y compris l'ordre de détruire ou de démolir des travaux exécutés en infraction si une telle mesure est nécessaire pour prévenir des dommages ultérieurs à l'environnement <sup>77</sup>.

La loi du 12 janvier 1993 désigne les titulaires du droit d'action qu'elle organise : il s'agit du procureur du Roi, des autorités administratives <sup>78</sup> et des associations de

---

<sup>77</sup> Voir Cass., 8 novembre 1996, précité, et 14 février 2002, *Amén.*, 2002, p. 265. Voir aussi Civ. Bruxelles (cess.), 18 mai 2005, *Amén.*, 2005, p. 310, qui, dans une affaire où les infractions en cause étaient des délits permanents, ordonne la remise en état des lieux.

<sup>78</sup> Ce qui vise notamment les communes. Selon une disposition assez ancienne, qui figure aujourd'hui à l'article 271 de la nouvelle loi communale (en Région wallonne, il s'agit désormais de l'article L1242-2 du code de la démocratie locale et de la décentralisation), "*un ou plusieurs habitants peuvent, au défaut du collège des bourgmestre et échevins, ester en justice au nom de la commune*". Il est assez fréquent que des habitants d'une commune se fondent sur cette disposition pour exercer, au nom de celle-ci - et non pas en se fondant pas sur leurs intérêts propres -, l'action en cessation que la loi du 12 janvier 1993 ouvre aux autorités communales. La Cour de cassation a expressément admis la combinaison de la disposition en question et du droit d'action que la loi du 12 janvier 1993 reconnaît aux autorités communales (14 février 2002, *Amén.*, 2002, p. 333 ; voir aussi l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 168/2004 du 28 octobre 2004). La seule qualité dont il faut se prévaloir pour utiliser la faculté prévue par la disposition précitée est celle d'"*habitant*" de la commune, sans devoir justifier plus amplement d'un quelconque intérêt. Sur les conditions auxquelles cette faculté peut être exercée et sa combinaison avec la loi du 12 janvier 1993, lire, notamment, F. TULKENS et G. PIJCKE, *L'action en cessation en matière environnementale et l'article 271 de la nouvelle loi communale : un cocktail explosif ?*, *P.&B/R.D.J.P.*, 2003, pp. 177 à 185.

défense de l'environnement qui répondent à certaines conditions <sup>79</sup>. La loi dispense ces autorités et associations de devoir justifier plus amplement d'un quelconque intérêt. C'est une action d'intérêt collectif qui est ainsi organisée. Ici aussi, la loi se place résolument dans la perspective du droit d'accès à la justice que la convention d'Aarhus consacre en vue d'assurer l'intérêt collectif de la protection de l'environnement.

La procédure que met en place cette loi est censée être rapide - comme l'impose l'article 9, § 4, de la convention d'Aarhus -, puisque l'action est formée et instruite selon les formes du référé <sup>80</sup>.

Si ces divers éléments permettent sans conteste de voir dans le droit d'action qu'organise la loi du 12 janvier 1993 un instrument contribuant de manière importante à l'application en droit belge des dispositions de la convention d'Aarhus relatives à l'accès à la justice, quelques difficultés retiennent cependant l'attention, comme on va le voir à présent.

## Sous-section II. Examen de quelques difficultés

### I. Une omission est-elle un "acte" au sens de la loi du 12 janvier 1993 ?

36. Si la notion d'"acte" au sens de la loi du 12 janvier 1993 est à comprendre assez largement, certains estiment toutefois, en se fondant sur une interprétation fort stricte, et très contestable, de cette notion, que la loi ne s'applique pas en cas de simple abstention ou omission.

---

<sup>79</sup> Sur ces conditions, voir *infra*, n° 38.

<sup>80</sup> Ceci sans qu'il faille établir qu'il y a urgence (Cass., 5 mars 1998, *Amén.*, 1999, p. 66).

Ainsi par exemple, a été déclarée irrecevable, sur la base de cette interprétation, une action introduite sur la base de la loi du 12 janvier 1993 qui portait sur l'inapplication, par l'Etat belge, des dispositions législatives relatives aux écotaxes <sup>81</sup>.

Une telle restriction n'est pas compatible avec la convention d'Aarhus, qui, notamment au § 3 de son article 9, impose expressément aux Parties contractantes l'obligation d'organiser des procédures de recours à l'égard d'omissions allant à l'encontre des dispositions du droit de l'environnement.

*II. Ne peuvent être soumises au juge saisi d'une action en cessation que des situations de "violation manifeste" ou de "menace grave de violation" d'une disposition relative à la protection de l'environnement*

37. Si, *a priori*, la loi du 12 janvier 1993 permet de demander au président du tribunal de première instance de constater toute violation généralement quelconque d'une disposition dont l'objet ou l'effet est de protéger l'environnement, elle précise toutefois qu'il doit s'agir d'une "*violation manifeste*" ou d'une "*menace grave de violation*" d'une telle disposition.

Dans l'hypothèse où l'acte litigieux n'a pas été encore posé, mais est seulement redouté, l'existence d'une "*menace grave*" doit donc être établie.

---

<sup>81</sup> Civ. Bruxelles (cess.), 27 avril 2001, *Journal des procès*, n° 416, 1<sup>er</sup> juin 2001, p. 22, note N. de SADELEER.

Qu'en est-il quand l'illégalité invoquée s'est déjà produite ou a commencé à se produire ? L'expression "*violation manifeste*" a suscité bien des débats<sup>82</sup>. A s'en tenir au sens courant des mots, elle se prête à être comprise en ce sens que l'illégalité invoquée doit être avérée, indiscutable. Mais il résulte de certaines déclarations faites lors des travaux préparatoires de la loi que le législateur aurait entendu, en utilisant cette expression, exiger que l'illégalité invoquée ait causé une atteinte significative ou importante à l'environnement<sup>83</sup>. Dans un arrêt du 2 mars 2006, la Cour de cassation vient de trancher - de manière pour le moins discutable - en faveur d'une interprétation du texte conforme à ces déclarations des travaux préparatoires : selon la Cour, pour décider s'il y a ou non "*violation manifeste*", le juge doit, non seulement vérifier si l'illégalité invoquée est établie avec une certitude suffisante, mais aussi prendre en considération les conséquences de cette illégalité pour l'environnement ; autrement dit, l'importance de l'atteinte au milieu est une condition de l'intervention du juge<sup>84</sup>.

Comprise en ce sens, la loi du 12 janvier 1993 n'est, sur ce point, pas parfaitement compatible avec la convention d'Aarhus : d'une part, l'appréciation de l'importance d'une atteinte à l'environnement revêt un caractère forcément assez subjectif, difficilement conciliable avec l'obligation, que consacre l'article 9, § 4, de la convention, d'assurer des procédures "*objectives*" ; d'autre part, en tout état de cause, la même disposition de la convention ne limite nullement à des hypothèses

---

<sup>82</sup> Lire notamment, à ce sujet, I. LARMUSEAU et P. DE SMEDT, « De 'kennelijke' inbreuk en de 'ernstige' dreiging voor een inbreuk op de milieuwetgeving : het Trojaanse paard in het milieustakingsgeding? », *P.&B./R.D.J.P.*, 2003/2, pp. 165 à 176.

<sup>83</sup> *Doc. Sén.*, sess. 1990-1991, n° 1232/2, pp. 37 à 39 ; *Doc. Ch.*, sess. 1991-1992, n° 556/6, pp. 14 et 15.

<sup>84</sup> *M.E.R.*, 2006, p. 127, avec les conclusions de l'avocat général G. DUBRULLE.

d'atteintes environnementales présentant un certain degré d'importance ou de gravité la règle selon laquelle, lorsque l'autorité saisie d'un recours constate l'illégalité de l'acte ou de l'omission en cause, il lui incombe d'ordonner les mesures de "*redressement par injonction*" que requiert la protection du milieu.

### III. Un droit d'action restreint pour les défenseurs de l'environnement

38. La loi du 12 janvier 1993 reconnaît à certaines associations de défense de l'environnement le droit d'action qu'elle organise. Il s'agit, en l'occurrence, des associations qui remplissent les conditions suivantes, énumérées à l'article 2 de la loi du 12 janvier 1993 : être constituées en associations sans but lucratif au sens de la loi du 27 juin 1921 et avoir respecté toutes les prescriptions de cette loi du 27 juin 1921 ; être dotées de la personnalité juridique depuis trois ans au moins, au jour de l'intentement de l'action ; avoir dans leur objet social la protection de l'environnement et avoir défini dans leurs statuts le territoire auquel s'étend leur activité<sup>85</sup> ; apporter la preuve, par la production de rapports d'activité ou de tout autre document, qu'elles ont une activité réelle conforme à leur objet statutaire et que cette activité concerne l'intérêt collectif de l'environnement qu'elles visent à protéger.

En reconnaissant le droit d'exercer l'action en cessation aux associations qui remplissent ces conditions, le législateur a consacré une solution beaucoup plus satisfaisante au regard de la convention d'Aarhus que celle résultant de la jurisprudence judiciaire qui considère qu'une personne qui agit dans l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ne justifie pas de l'intérêt requis pour agir en justice.

Ceci étant, la loi du 12 janvier 1993 appelle sur ce point deux réserves au regard de la convention d'Aarhus :

---

<sup>85</sup> Telle qu'elle est formulée, l'exigence selon laquelle l'association désirant agir en cessation doit "*avoir, dans ses statuts, défini le territoire auquel s'étend son activité*", paraît limitée. Toutefois, lors des travaux préparatoires de la loi du 12 janvier 1993, elle a été présentée en ce sens que serait exigé "*un lien géographique entre le groupement et ses membres d'une part, et l'objet du recours d'autre part*" (*Doc. Sén.*, sess. 1990-1991, n° 1232/1, p. 4), ce lien étant précisé comme suit : si le problème qui est au coeur du litige est local, tant dans ses causes que dans ses conséquences, c'est une association locale qui pourra introduire l'action ; si le problème est d'origine locale, mais a des incidences dépassant le cadre local, aussi bien les associations locales que des associations tendant à assurer la protection de l'environnement d'un territoire plus vaste pourront agir ; si le problème n'a aucun caractère local, ni dans ses causes ni dans ses conséquences, seules des associations à vocation coordinatrice ou fédératrice pourront agir (*Doc. Sén.*, sess. 1990-1991, n° 1232/2, p. 53). Ces déclarations faites lors des travaux préparatoires de la loi n'ont cependant aucun écho dans le texte de celle-ci et, à ce jour, la jurisprudence ne s'y est guère référée (voir surtout une décision du président du tribunal de première instance de Bruxelles, qui a cependant appliqué sagement les critères cités lors des travaux préparatoires de la loi (Civ. Bruxelles (cess.), 27 avril 2001, *Journal des procès*, n° 416, 1<sup>er</sup> juin 2001, p. 22, note N. de SADELEER).

a) Si la convention d'Aarhus, notamment en son article 9, § 3, reconnaît aux Etats un très large pouvoir d'appréciation en vue de fixer les critères permettant de déterminer qui peut introduire un recours, encore convient-il que ces critères ne soient pas à ce point stricts qu'ils conduisent à freiner ou à empêcher la réalisation effective du droit d'accès à la justice en matière d'environnement que consacre l'article 1<sup>er</sup> de la convention et, ce faisant, à placer *de facto* en dehors de la protection du juge un certain nombre de violations du droit de l'environnement. Or, à cet égard, comment, à tout le moins, ne pas être troublé par le fait que le législateur a multiplié les exigences requises pour qu'une association soit considérée comme recevable à introduire l'action en cessation, et ce de propos délibéré, comme en atteste cette déclaration d'un représentant du premier ministre, faite lors des travaux préparatoires de la loi : *"Il est remarquable qu'en comparaison avec (d'autres) possibilités d'action, le présent projet apparaisse comme le plus restrictif en matière de conditions que les associations doivent remplir"* <sup>86</sup> ?

b) En réservant l'action qu'elle organise à celles des associations de défense de l'environnement qui sont constituées sous la forme d'une association sans but lucratif au sens de la loi du 27 juin 1921 et en ne visant pas, de ce fait, les associations constituées sous des formes juridiques comparables prévues par une loi étrangère pour un groupement sans but de lucre, la loi du 12 janvier 1993 s'expose nettement à critique au regard du principe de non-discrimination garanti par l'article 3, § 9, de la convention d'Aarhus.

*IV. Le juge saisi d'une action en cessation et constatant une illégalité peut-il s'abstenir de prononcer une mesure de "redressement par injonction" ou tolérer indéfiniment l'illégalité en cause ?*

39. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 janvier 1993 est rédigé en ce sens que, lorsqu'il a constaté une illégalité manifeste ou une menace grave de violation d'une disposition relative à la protection de l'environnement, le juge "*peut*" ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement.

---

<sup>86</sup> *Doc. Sén.*, sess. 1990-1991, n° 1232/2, p. 15.

Se fondant sur le terme « *peut* », certaines décisions jurisprudentielles estiment que le juge, bien qu'ayant constaté l'illégalité invoquée, dispose encore du pouvoir de mettre en balance les intérêts en présence et, au terme de cette pondération d'intérêts, de décider qu'il n'y a pas lieu d'ordonner l'une des mesures prévues par la loi<sup>87</sup>. Ainsi, par exemple, il a été jugé qu'il n'y a pas lieu d'empêcher la poursuite de l'exécution de travaux de construction d'une autoroute lorsqu'"*il existe une volonté politique évidente*" de poursuivre ces travaux<sup>88</sup>. Ou encore, il a été jugé qu'il n'y avait pas lieu d'ordonner la cessation pure et simple de l'exploitation d'installations dont le permis avait précédemment été annulé par le Conseil d'Etat, dès lors qu'une telle décision "*causerait un préjudice économique, environnemental et social hors de proportion avec les nuisances subies par l'environnement et les riverains*", et qu'il convenait plutôt d'organiser une situation d'"*attente*" consistant à créer un comité d'accompagnement chargé de surveiller les installations concernées jusqu'à une - hypothétique - régularisation de la situation administrative de la défenderesse<sup>89</sup>.

Si la loi du 12 janvier 1993 donne au juge le pouvoir d'apprécier quelle est la mesure de "*redressement par injonction*" la plus appropriée dans le cas d'espèce dont il est saisi et lui permet aussi d'accorder un délai pour se conformer à cette mesure, il ne peut par contre pas être admis qu'après avoir constaté l'illégalité invoquée, le juge décide de s'abstenir de prononcer une telle mesure ou d'aménager des situations revenant à tolérer indéfiniment l'illégalité en cause.

Des décisions en ce sens, qu'il est difficile de concilier avec le principe de légalité, sont doublement problématiques au regard de la convention d'Aarhus : d'une part, il ne résulte pas de celle-ci que le juge pourrait se fonder sur l'existence d'intérêts autres qu'environnementaux pour décider de ne pas ordonner les mesures de "*redressement par injonction*" que requiert la protection du milieu ; d'autre part, quel que soit le côté duquel penche la balance, le fait même que le juge dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider d'ordonner ou non des mesures de

---

<sup>87</sup> Voir ainsi, dans la jurisprudence récente, Gand, 23 novembre 2001, *R.W.*, 2003-2004, p. 1727 ; Anvers, 15 septembre 2003, *N.J.W.*, 2004, p. 765. D'autres décisions se refusent cependant à entrer dans cette voie (par exemple : Civ. Tournai (cess.), 18 avril 2001, *J.L.M.B.*, 2001, p. 1624, note J.F. NEURAY).

<sup>88</sup> Civ. Tournai (cess.), 5 novembre 1993, *J.T.*, 1994, p. 438, note B. JADOT.

<sup>89</sup> Civ. Huy (cess.), 11 octobre 1994, *Rev. Rég. Dr.*, 1995, p. 95, note B. JADOT.

protection de l'environnement n'est guère compatible avec l'obligation que les articles 3, § 1<sup>er</sup>, et 9, § 4, de la convention imposent aux Parties contractantes d'assurer l'existence d'un "*cadre précis, transparent et cohérent*" et de procédures "*objectives*".

## **Chapitre II. Le recours au Conseil d'Etat**

### **Section I. Observations générales**

40. En organisant auprès de la section d'administration du Conseil d'Etat un recours en annulation des actes et règlements des autorités administratives qui sont constitutifs d'excès de pouvoir, l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat offre une voie de recours couvrant bon nombre des hypothèses visées par l'article 9 de la convention d'Aarhus et les textes de droit communautaire pris dans sa foulée.

Par la généralité de la compétence qui est la sienne, le Conseil d'Etat a vocation à connaître de recours dirigés contre des décisions administratives entrant dans les prévisions, selon le cas, du § 1<sup>er</sup>, du § 2 ou du § 3 de l'article 9 de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans la foulée.

Le recours au Conseil d'Etat est donc au coeur du dispositif requis pour donner concrètement application, en droit belge, à ces dispositions de droit international ou communautaire.

Il convient tout particulièrement d'observer, en écho à l'insistance de ces dernières dispositions sur ce point, que le Conseil d'Etat peut être saisi de recours, non seulement contre des décisions explicites, mais aussi contre des décisions implicites.

Retient aussi l'attention, au regard des dispositions précitées, le fait que le Conseil d'Etat peut censurer tout type d'illégalité entachant les décisions contestées, qu'il s'agisse d'un vice de procédure ou d'une illégalité quant au fond.

Lorsqu'il statue au fond, le pouvoir conféré au Conseil d'Etat consiste, en cas d'illégalité de la décision qui lui est soumise, à annuler celle-ci. Ce pouvoir est important. Ceci étant, le simple prononcé d'un arrêt d'annulation ne suffit pas toujours à assurer avec l'effectivité requise le "*redressement par injonction*" dont fait état l'article 9, § 4, de la convention d'Aarhus. Encore faut-il que l'administration dont l'acte a été annulé exécute concrètement l'arrêt prononcé à son encontre, ce qui est loin d'aller toujours de soi. Le Conseil d'Etat n'est cependant pas totalement démuné sur ce point : en effet, l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat lui donne le pouvoir de prononcer des astreintes à l'égard de l'autorité qui n'exécute pas un arrêt d'annulation, ceci emportant, selon le cas, le pouvoir de retirer une décision prise en violation de l'obligation d'abstention découlant de l'arrêt

d'annulation, ou celui d'enjoindre l'autorité de prendre les mesures concrètes qu'implique le rétablissement de la légalité<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Cependant, le Conseil d'Etat ne peut, sur la base de l'article 36 des lois coordonnées, imposer à l'autorité l'obligation de statuer dans un sens déterminé si, comme tel est souvent le cas, cette autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant au contenu de la décision à prendre (voir ainsi, à propos des suites d'un arrêt d'annulation d'un permis, les arrêts Gilson, n° 88.540 du 30 juin 2000, et Malisse, n° 135.913 du 12 octobre 2004).

Enfin, il convient encore de relever que, si la procédure d'instruction des recours en annulation devant le Conseil d'Etat n'est pas en elle-même conçue de manière à garantir qu'un arrêt d'annulation intervienne avec la rapidité qu'exige l'article 9, § 4, de la convention d'Aarhus, diverses mesures existent en vue de pallier, au moins en partie, cet inconvénient. Outre la procédure accélérée qui, d'ores et déjà, permet au Conseil d'Etat d'annuler rapidement des décisions dont l'illégalité apparaît manifeste<sup>91</sup> ou qui, à l'avenir, lui permettra de traiter rapidement des requêtes n'appelant que des débats succincts<sup>92</sup>, l'institution du référé administratif, qu'organisent les articles 17 et 18 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, retient particulièrement l'attention. Dans les hypothèses où *“des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués\_ et à condition que \_l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable\_*, ces dispositions permettent au Conseil d'Etat d'ordonner, au terme d'une procédure censée donner des garanties de célérité, la suspension de l'exécution de la décision administrative attaquée, ainsi que, le cas échéant, les mesures provisoires nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire<sup>93</sup>, le Conseil d'Etat disposant du pouvoir d'assortir directement d'une astreinte les arrêts qu'il prononce en ce sens. En pratique, l'institution du référé administratif est de la plus haute importance en ce qui concerne les litiges environnementaux : ceux-ci sont un des domaines de prédilection de cette institution et, en la matière, bien des affaires trouvent souvent leur dénouement, en fait sinon en droit, à ce stade de la procédure.

Ces divers éléments permettent sans nul doute de voir dans le recours au Conseil d'Etat un instrument contribuant de manière importante à l'application en droit belge des dispositions de la convention d'Aarhus relatives à l'accès à la justice et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée.

Des difficultés non négligeables retiennent cependant l'attention, comme on va le voir à présent.

---

<sup>91</sup> Article 30, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en sa version actuellement en vigueur, et article 94 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

<sup>92</sup> Article 30, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel que modifié par la loi du 15 septembre 2006 (qui n'est pas encore en vigueur sur ce point).

<sup>93</sup> A ce dernier titre, le Conseil d'Etat peut notamment faire défense à toute personne d'exécuter des travaux sur la base d'un permis suspendu (voir notamment, sur ce point, les arrêts Asinari di San Marzano et autres, n° 51.118 du 12 janvier 1995, *J.L.M.B.*, 1995, p. 740, note P. GILLIAUX ; Nihart, n° 54.809 du 18 août 1995 ; Del Zingaro, n° 61.085 du 25 juillet 1996 ; Gilson, n° 66.288 du 15 mai 1997 ; A.S.B.L. S.O.S. Mémoire de Liège et A.S.B.L. Le vieux Liège, n° 69.936 du 2 décembre 1997 ; Pierret, n° 73.214 du 22 avril 1998).

## **Section II. Examen de quelques difficultés**<sup>94</sup>

### **Sous-section I. Certaines catégories d'actes ne sont pas susceptibles de faire (directement) l'objet d'un recours**

41. Selon une jurisprudence bien établie, ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation les actes par lesquels une autorité publique se fixe des lignes de conduite sans se lier inconditionnellement ou lier des tiers.

---

<sup>94</sup> L'attention est attirée sur le fait que l'une des difficultés que suscite le recours au Conseil d'Etat au regard de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée, en l'occurrence l'insuffisance intrinsèque de ce recours lorsqu'il s'agit de contester une décision administrative consécutive à une demande d'accès à l'information, est examinée plus loin (voir *infra*, n° 56), et non pas dans la présente section.

Telle est la solution retenue par des arrêts statuant sur des recours en annulation de programmes d'action en matière d'environnement n'ayant pas de caractère directement contraignant, tels le plan 1991-1995 relatif à la prévention et à l'élimination des déchets en Région wallonne<sup>95</sup> ou le plan fédéral de développement durable 2000-2004<sup>96</sup>.

De même, selon plusieurs arrêts, des documents d'aménagement du territoire qui, comme tel est le cas de plusieurs plans ou schémas, présentent un caractère indicatif, ne sont pas des actes susceptibles de recours<sup>97</sup>. Quand un plan ou un

---

<sup>95</sup> Arrêt Daras et consorts, n° 63.261 du 21 novembre 1996.

<sup>96</sup> Arrêt Uyttenhove, n° 106.127 du 29 avril 2002.

<sup>97</sup> Arrêts Parmentier, n° 73.503 du 6 mai 1998, n° 74.366 du 18 juin 1998, et n°s 84.365 et 84.366 du 22 décembre 1999 ; von Alpen et consorts, n° 73.504 du 6 mai 1998 et n° 84.367 du 22 décembre 1999 ; Rabaey, n° 140.739 du 16 février 2005.

On comparera ces arrêts avec d'autres, qui, à propos du cahier de charges urbanistique et environnemental prévu par une disposition aujourd'hui abrogée (l'article 31 *bis* du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, inséré par le décret-programme du 18 décembre 2003, et abrogé par le décret-programme du 3 février 2005), ont considéré que ce document était un acte susceptible de recours, dès lors qu'il s'agit, selon ces arrêts, d'un "*acte administratif cadre, obligatoire et préalable à la délivrance de permis individuels, auquel ceux-ci doivent être conformes*" (arrêts Gilissen et Renson, n° 139.638 du 21 janvier 2005 ; A.S.B.L. "S.O.S. Ruralité Brabant wallon Est" et consorts, n° 140.217 du 4 février 2005 ; Verheven et Van Cutsem, n° 141.196 du 24 février 2005). Les arrêts en question ne s'écartent pas de la jurisprudence traditionnelle, dès lors qu'ils considèrent que les permis délivrés dans la zone à laquelle s'applique le cahier de charges urbanistique et environnemental doivent être conformes à celui-ci et qu'ils attachent ainsi un caractère contraignant audit document.

schéma est obligatoire pour certains aspects et indicatif pour le surplus, le Conseil d'Etat admet la recevabilité du recours, mais seulement en tant que celui-ci concerne les aspects ou les dispositions de la décision qui ont un caractère obligatoire <sup>98</sup>.

Cette jurisprudence ne va pas de soi. Elle paraît négliger le fait que, même dans la mesure où ils sont dépourvus de force directement contraignante, de tels actes n'en produisent pas moins des effets juridiques : en effet, lorsqu'elle est saisie, par exemple, d'une demande de permis, l'autorité ne peut s'écarter des options contenues dans les décisions en question que moyennant une motivation adéquate.

---

<sup>98</sup> Voir spécialement les arrêts A.S.B.L. Association des comités de quartier uclois et Antoine, n° 73500, et A.S.B.L. Comité de quartier Longchamp-Messidor et Maldague, n° 73.501 du 6 mai 1998.

En tout état de cause, la jurisprudence en question est problématique au regard de l'article 9 de la convention d'Aarhus<sup>99</sup>, qui, lorsqu'il fait état des "actes" à l'encontre desquels un recours doit pouvoir être exercé, ne prévoit pas d'exception pour les décisions qui n'ont pas un caractère directement contraignant.

42. En vertu d'une jurisprudence également bien établie, des actes purement préparatoires d'une décision ultérieure sont considérés comme non susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat. S'ils sont entachés d'irrégularités, celles-ci ne peuvent être invoquées qu'à l'appui d'un recours contre la décision finale.

Si l'application de cette solution ne suscite pas de difficultés lorsqu'il s'agit d'actes tels que, par exemple, de simples avis, il est des hypothèses plus délicates.

Ainsi, le Conseil d'Etat estime irrecevable le recours en annulation d'une décision dispensant un projet soumis à permis d'une phase de consultation de public, au motif que cette décision ne détermine pas de manière irrévocable la décision finale statuant sur la demande de permis<sup>100</sup>. Il en va de même pour les certificats d'urbanisme : le Conseil d'Etat estime qu'il ne s'agit pas d'actes susceptibles d'un recours en annulation, en raison du fait que les renseignements qu'ils contiennent sont donnés sous réserve des résultats de l'instruction définitive d'éventuelles demandes ultérieures de permis d'urbanisme ou de lotir<sup>101</sup>.

En ce qui concerne ces deux types de décisions, la jurisprudence du Conseil d'Etat est loin d'aller de soi : les décisions en question, qui interviennent à des moments cruciaux de la procédure et en constituent ainsi des étapes essentielles, n'aiguillent-elles pas de manière déterminante le cours de la procédure et ne devraient-elles pas plutôt être qualifiées d'actes interlocutoires - c'est-à-dire non purement préparatoires -, susceptibles de faire directement l'objet d'un recours au Conseil d'Etat<sup>102</sup> ?

---

<sup>99</sup> Compte tenu de l'objet des actes en cause, c'est ici essentiellement le § 3 de l'article 9 de la convention qui est concerné.

<sup>100</sup> Arrêts Vanderhaegen et consorts, n° 50.534 du 30 novembre 1994 ; Salle-Hacha et consorts, n° 58.471 du 6 mars 1996, et n° 71.275 du 28 janvier 1998. Par contre, le Conseil d'Etat admet la recevabilité de décisions imposant des obligations particulières au demandeur en cours de procédure : arrêts S.A. Electrabel, n° 43.853 du 12 août 1993, et Compère, n° 72.809 du 26 mars 1998.

<sup>101</sup> Arrêts Cremer, n° 41.113 du 20 novembre 1992, et n° 50.978 du 23 décembre 1994 ; Kalmes, n° 66.836 du 17 juin 1997 ; Commune de Schaerbeek, n° 72.642 du 23 mars 1998 ; Stadler, n° 91.670 du 18 décembre 2000 ; Commune d'Ixelles, n° 98.960 du 20 septembre 2001 ; Faniel, n° 105.603 du 17 avril 2002 (cet arrêt consacre la même solution pour les certificats d'environnement qu'envisage la législation régionale bruxelloise) ; Commune de Schaerbeek, n° 108.710 du 3 juillet 2002 ; Commune de Schaerbeek, n° 116.565 du 27 février 2003.

<sup>102</sup> S'agissant des certificats d'urbanisme, je ne vise ici que les certificats n° 2, qui, à la différence des certificats n° 1, ont des effets bien précis lors de l'instruction de demandes ultérieures de permis. Peut-être une évolution de jurisprudence s'annonce-t-elle en ce qui concerne, précisément, les certificats d'urbanisme n° 2 : à l'occasion d'une affaire où l'auditeur rapporteur avait suggéré, dans un

---

rapport fondé sur l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, de déclarer manifestement irrecevable le recours en annulation d'un certificat d'urbanisme n° 2, le Conseil d'Etat a estimé que l'irrecevabilité n'était, à tout le moins, pas manifeste, dans la mesure où ledit certificat liait pendant deux ans les autorités saisies d'une demande de permis (arrêt Verlee, n° 145.564 du 7 juin 2005) ; l'affaire est toujours en cours.

Quoi qu'il en soit, ici aussi, ladite jurisprudence est problématique au regard de l'article 9 de la convention d'Aarhus<sup>103</sup>, dès lors que cette dernière disposition ne requiert pas qu'une décision soit définitive pour qu'elle soit susceptible de recours et que, comme déjà indiqué, il est douteux que le seul fait que l'irrégularité d'une décision intermédiaire ou préparatoire puisse être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre la décision finale suffise à assurer utilement et rapidement un recours effectif contre la première de ces décisions<sup>104</sup>.

### Sous-section II. Difficultés à propos de recours contre certaines omissions de l'autorité

43. Si le Conseil d'Etat est, en principe, compétent pour connaître de recours contre des décisions implicites, il est cependant des hypothèses dans lesquelles l'omission d'une autorité publique de prendre une décision n'est pas susceptible de recours au Conseil d'Etat.

---

<sup>103</sup> Compte tenu de l'objet des actes en cause, je vise ici l'ensemble des hypothèses envisagées par l'article 9 de la convention, et non pas seulement celles couvertes par le § 3 de l'article 9.

<sup>104</sup> Pour plus de développements sur ce point, voir *supra*, n° 17, où je réfute le point de vue défendu par B. LOMBAERT (*op. cit.*, n° 5). Par ailleurs, ce dernier auteur soutient encore que la circonstance qu'une décision intermédiaire ou préparatoire ne puisse faire directement l'objet d'un recours au Conseil d'Etat ne serait pas la source d'une lacune de protection juridictionnelle, dès lors qu'au besoin il est toujours possible de saisir les cours et tribunaux d'une action en référé tendant à empêcher la mise en oeuvre d'une telle décision, sur la base de la compétence générale dont disposent ces juridictions pour assurer le respect des droits subjectifs (*op. cit.*, n°s 5 et 7). Toutefois, outre le fait que le régime des actions de droit commun devant les juridictions judiciaires est loin d'être pleinement satisfaisant au regard des exigences de la convention d'Aarhus (*supra*, n°s 32 à 34), on a quelque peine à voir dans ce palliatif l'élément d'un "*cadre cohérent*" au sens de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la convention, dès lors qu'une telle solution pourrait conduire à ce que deux juridictions différentes, une juridiction judiciaire et le Conseil d'Etat, soient saisies à des moments distincts d'une seule et même question, en l'occurrence celle de la légalité de la décision intermédiaire ou préparatoire contestée.

Dans de telles hypothèses, les dispositions relatives au recours au Conseil d'Etat n'assurent donc pas le droit au recours contre des omissions, dont l'article 9 de la convention d'Aarhus et les textes de droit communautaire pris dans sa foulée imposent pourtant la consécration.

Il arrive ainsi que le législateur attache directement des effets au silence ou à l'abstention de l'autorité, sans que ce silence ou cette abstention ne puisse être considéré comme étant l'expression d'une décision implicite de l'autorité et, partant, ne puisse être contesté devant le Conseil d'Etat, et sans qu'aucune autre décision ne puisse faire l'objet d'un recours auprès de celui-ci.

Un exemple caractéristique, à cet égard, est celui du mécanisme par lequel le législateur reconnaît directement à celui qui a introduit une demande de permis le droit de mettre en oeuvre son projet si l'autorité est en défaut de statuer sur la demande dans le délai imparti. Un tel mécanisme a longtemps existé en matière d'urbanisme. La Cour d'arbitrage l'a toutefois jugé discriminatoire, précisément en raison du fait qu'il prive les tiers intéressés des garanties d'un contrôle juridictionnel sur un acte administratif, notamment quant au point de savoir si l'administration n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation <sup>105</sup>. Aujourd'hui, ce mécanisme a disparu des textes organisant la matière de l'urbanisme <sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Arrêts n° 78/2001 du 7 juin 2001, n° 156/2003 du 26 novembre 2003, et n° 74/2006 du 10 mai 2006. A la suite de ces arrêts, certains arrêts du Conseil d'Etat considèrent - de manière peut-être trop artificielle - qu'en pareille hypothèse le silence de l'autorité doit être réputé constituer une décision de permis tacite susceptible de recours (voir en particulier les arrêts Commune de Momignies, n° 147.478 du 7 juillet 2005, et n° 156.826 du 23 mars 2006).

<sup>106</sup> En Région wallonne, cette suppression a été opérée par le décret du 27 novembre 1997 modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine. Dans la Région de Bruxelles-capitale, elle est le fruit de l'ordonnance du 19 février 2004 portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire.

---

Le mécanisme ici commenté suscitait en outre d'autres objections, plus radicales encore, au regard, d'une part, des textes de droit communautaire qui imposent aux Etats membres de soumettre certaines activités à autorisation et, d'autre part, de l'article 23 de la Constitution.

Sur tout ceci, lire J. SAMBON, "Le "*permis tacite*" censuré par la Cour de justice des Communautés européennes et par la Cour d'arbitrage", note sous C.J.C.E., 14 juin 2001, Commission/Belgique, C-230/00 et Cour d'arbitrage, n° 78/2001 du 7 juin 2001, *J.L.M.B.*, 2001, pp. 1207 à 1216 ; J.F. NEURAY, "Vie et mort du permis tacite", *A.P.T.*, 2002, pp. 55 à 67.

Mais il existe encore, dans l'arsenal juridique en vigueur, des dispositions qui attachent directement des effets au silence ou à l'abstention de l'autorité, sans que ce silence ou cette abstention ne puisse être considéré comme étant l'expression d'une décision implicite de l'autorité, et sans qu'aucune autre décision ne puisse faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat. Peuvent par exemple être citées en ce sens des dispositions de la Région de Bruxelles-capitale figurant dans l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement<sup>107</sup> et dans l'ordonnance du 13 mai 2004 relative à la gestion des sols pollués<sup>108</sup>. Sans doute de telles dispositions s'exposent-elles à des critiques analogues à celles qui ont conduit à condamner le mécanisme du "*permis tacite*" en matière d'urbanisme. Il reste qu'en l'état, elles font partie de l'ordonnement juridique en vigueur et ont donc vocation à être appliquées. L'article 9 de la convention d'Aarhus et les textes de droit communautaire pris dans sa foulée fournissent, en tout cas, un argument complémentaire pour inciter le législateur à renoncer à de telles dispositions.

44. De manière générale, pour toutes les hypothèses qui ne font pas l'objet de dispositions particulières, c'est l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui consacre et organise le droit d'introduire un recours au Conseil d'Etat contre le silence d'une autorité en défaut de statuer là où la loi lui en impose l'obligation.

Cette disposition établit un mécanisme qui permet à tout intéressé de mettre l'autorité concernée en demeure de statuer, le silence de l'autorité au terme d'un délai de quatre mois étant alors réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours au Conseil d'Etat.

Le mécanisme ainsi mis en place est certainement utile dans bon nombre d'hypothèses.

Toutefois, l'une des conditions de son application, en l'occurrence l'obligation d'attendre l'écoulement d'un délai de quatre mois à dater de la mise en demeure avant de pouvoir considérer que le silence de l'autorité est réputé constituer une

---

<sup>107</sup> Voir ainsi l'article 7, § 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997. Cette disposition organise un régime en vertu duquel l'exploitant d'une installation autorisée est tenu de notifier à l'autorité, dans certaines circonstances, le fait qu'il envisage de transformer ou d'étendre cette installation, ceci en vue de permettre à l'autorité de déterminer si, à cette occasion, une demande de permis d'environnement doit être introduite. Le texte prévoit qu'à défaut de décision de l'autorité dans un délai d'un mois, "*l'exploitant peut exécuter la transformation ou l'extension notifiée*".

<sup>108</sup> Voir ainsi l'article 24 de l'ordonnance du 13 mai 2004. Cette disposition organise un régime soumettant l'assainissement d'un bien à l'approbation de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, approbation ayant pour effet de dispenser de l'obligation d'obtenir un certificat ou un permis d'environnement pour l'exécution de l'assainissement. Le texte prévoit qu'à défaut de décision de l'Institut dans un délai d'un mois, "*la personne au nom de laquelle le projet a été réalisé exécute l'assainissement dans les délais et aux conditions prévus dans son projet*".

décision de rejet susceptible de recours, en limite sensiblement l'efficacité dans les cas où une intervention de l'autorité s'impose sans trop tarder.

Ainsi par exemple, on conçoit difficilement que celui qui, ayant introduit, sur la base du dispositif prévu à cette fin par la directive 2004/35/CE, une "*demande d'action*" justifiée par une menace imminente de dommages environnementaux, ne reçoit pas de réponse de l'autorité, doive attendre quatre mois à dater d'une mise en demeure adressée à celle-ci, avant de pouvoir saisir le Conseil d'Etat d'un recours contre le silence de l'autorité : l'exigence d'une "*procédure rapide*", prescrite par l'article 9, § 4, de la convention d'Aarhus, n'y trouverait pas son compte.

Certes, dans des hypothèses particulières telles que celle qui vient d'être indiquée, le législateur peut abrégé le délai dans lequel le silence de l'autorité est susceptible de faire l'objet d'un recours. Mais le délai de quatre mois envisagé par l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat s'impose dans toute sa rigueur, si le législateur ne prévoit pas de disposition spécifique abrégeant ledit délai.

### Sous-section III. Qui, parmi les défenseurs de l'environnement, peut introduire un recours au Conseil d'Etat ?

45. La question de savoir si les défenseurs de l'environnement peuvent introduire un recours au Conseil d'Etat contre les décisions administratives qui, selon eux, portent atteinte aux intérêts de la protection du milieu, appelle des développements tout en nuances <sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> Sur cette question, lire tout particulièrement J. SAMBON, "L'accès au juge administratif : quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ?", in Ch. Larssen et M. Pallemarts (ed.), *L'accès à la justice en matière d'environnement*, Bruylant, 2005, pp. 101 à 145 ; T. HAUZEUR, "L'intérêt à agir des associations de défense de l'environnement devant le Conseil d'Etat : quelle liberté pour le juge et quel rapport à la nature ?", *Amén.*, 2006, pp. 105 à 114.

La question se pose aussi bien pour les particuliers agissant isolément que pour les associations de défense de l'environnement. S'agissant de ces dernières, normalement seules les associations pourvues de la personnalité juridique ont la capacité de saisir le Conseil d'Etat, la règle "*pas d'action en justice sans personnalité*" ayant en principe pour effet d'écarter du prétoire les groupements de fait <sup>110</sup>.

Selon l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il faut justifier *\_d'une lésion ou d'un intérêt\_* pour être recevable à introduire un recours en annulation devant la section d'administration. Il est de jurisprudence constante que, pour être considéré comme suffisant, l'intérêt doit notamment être personnel et direct.

J'examine ici la compatibilité de l'application de cette condition de recevabilité aux recours introduits par les défenseurs de l'environnement au regard de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée, en distinguant les recours contre une décision faisant suite à une demande d'accès à l'information (I), ceux qui sont dirigés contre un acte réglementaire concernant l'ensemble de la population (II), et les recours contre une décision relative à des activités ou des travaux dont l'exécution est envisagée à un endroit déterminé (III).

#### *I. Quant aux recours dirigés contre une décision faisant suite à une demande d'accès à l'information*

46. La jurisprudence du Conseil d'Etat est fermement fixée en ce sens qu'il résulte des dispositions consacrant le droit de chacun d'accéder aux documents administratifs - en l'occurrence l'article 32 de la Constitution et les dispositions législatives relatives à la publicité de l'administration -, que chacun peut contester en justice les décisions qu'il estime porter atteinte à l'exercice de ce droit.

---

<sup>110</sup> Voir ainsi, à propos de comités de quartier ou de défense de l'environnement non dotés de la personnalité juridique, les arrêts Commune de Wanze et consorts, n° 30.999 du 11 octobre 1988 ; Comité de quartier "Rue de la Station - Fabry - Déportés", n° 102.086 du 21 janvier 2002 ; A.S.B.L. S.O.S. Hautrage et environs et Fraipont, n° 130.868 du 29 avril 2004.

Dans un arrêt, le Conseil d'Etat a estimé que lesdites dispositions ont pour effet de conférer l'intérêt requis pour agir en justice, sans devoir faire état d'une plus ample justification <sup>111</sup>. Dans des arrêts ultérieurs, le Conseil d'Etat a été plus loin, en déclarant que les dispositions précitées dispensent de l'obligation de justifier d'un intérêt les personnes qui souhaitent exercer leur droit d'accès aux documents administratifs et priment ainsi l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en tant que cette disposition limite la possibilité d'introduire le recours en annulation aux personnes qui justifient d'un intérêt ou d'une lésion

<sup>112</sup>. Sur la base d'un raisonnement analogue, il est permis de penser que, comme la convention d'Aarhus reconnaît le droit d'accès à l'information aux groupements de fait, ceux-ci, ayant régulièrement introduit une demande d'accès à l'information, pourraient être considérés comme recevables à introduire un recours au Conseil d'Etat contre une décision faisant suite à cette demande.

De la sorte, les conditions de recevabilité du recours au Conseil d'Etat ne sont pas un obstacle à l'exécution de l'obligation qu'imposent l'article 9, § 1<sup>er</sup>, de la convention d'Aarhus et l'article 6 de la directive 2003/4/CE de donner la possibilité de former un recours à "*toute personne*" ou "*tout demandeur*" qui conteste une décision faisant suite à la demande d'accès à l'information qu'il a introduite.

Ceci étant, si la jurisprudence qui vient d'être citée atteste fort utilement que les conditions de recevabilité du recours au Conseil d'Etat peuvent être interprétées soupagement, la satisfaction que l'on peut en tirer n'est guère que théorique, dès lors que, comme indiqué ci-dessous, le système même du recours en annulation devant le Conseil d'Etat est intrinsèquement problématique lorsqu'il s'agit de contester la suite, ou l'absence de suite, réservée à une demande d'accès à une information environnementale <sup>113</sup> ...

## II. Quant aux recours dirigés contre un acte réglementaire concernant l'ensemble de la population

47. Le Conseil d'Etat accueille largement l'intérêt à agir de particuliers qui contestent des dispositions réglementaires de nature à affecter l'ensemble de la population. De même admet-il qu'une association de défense de l'environnement dotée de la personnalité juridique attaque de telles dispositions, si celles-ci portent directement atteinte aux valeurs ou aux intérêts qui participent de son objet social. Ainsi par exemple, de simples particuliers faisant valoir des considérations tenant à la

---

<sup>111</sup> Arrêt S.A. Electrification du Rail et Duchêne, n° 62.547 du 14 octobre 1996.

<sup>112</sup> Arrêts Antoun, n° 83.494 du 16 novembre 1999 ; Louis, n° 94.082 du 16 mars 2001 ; de Liedekerke de Pailhe, n° 112.495, et Roberti de Winghe et de Liedekerke de Pailhe, n° 112.496 du 12 novembre 2002.

<sup>113</sup> *Infra*, n° 56.

préservation de leur santé et une association de protection du cadre de vie contre les nuisances des rayonnements électromagnétiques ont été jugés recevables à demander l'annulation d'un règlement fixant des normes pour les antennes G.S.M.

<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Arrêts A.S.B.L. \_Teslabel Coordination\_ et Vanderhulst, n° 138.471, et Lannoye et consorts, n° 138.472 du 15 décembre 2004.

La question s'est posée de savoir s'il pouvait être admis qu'une association de défense de l'environnement justifie d'un intérêt à contester un arrêté réglementaire accordant des exonérations fiscales relatives à un impôt auquel elle n'est pas assujettie, mais qu'elle tient pour défavorables à la protection de l'environnement. Si, dans un premier temps, il a été répondu à cette question par la négative <sup>115</sup>, le Conseil d'Etat est, par la suite, revenu sur cette position, en considérant qu'un tel arrêté portant directement atteinte à l'objet social de l'association concernée, celle-ci justifiait de l'intérêt requis pour en demander l'annulation <sup>116</sup>.

L'intérêt des particuliers et des associations de défense de l'environnement à contester des actes réglementaires concernant la généralité des citoyens étant ainsi largement admis, l'on peut conclure que, sur ce point, il est amplement satisfait à la convention d'Aarhus.

III. Quant aux recours dirigés contre une décision relative à des activités ou des travaux dont l'exécution est envisagée à un endroit déterminé

48. Dans la grande majorité des cas, les recours introduits au Conseil d'Etat par les défenseurs de l'environnement concernent des décisions relatives à des activités ou des travaux dont l'exécution est envisagée à un endroit déterminé (permis d'urbanisme ou d'environnement, plan d'aménagement déterminant le cadre dans lequel des autorisations pourront être délivrées ultérieurement en un lieu donné, ...).

En pareille hypothèse, le Conseil d'Etat comprend et applique comme suit la condition de l'"*intérêt*" à agir :

a) En ce qui concerne les personnes physiques, le Conseil d'Etat considère que seules celles d'entre elles qui établissent un lien spécifique entre le projet ou l'activité couvert par l'acte attaqué et leur situation propre justifient d'un intérêt au recours.

---

<sup>115</sup> Arrêt A.S.B.L. Inter-environnement Wallonie et consorts, n° 59.817 du 29 mai 1996.

<sup>116</sup> Arrêt A.S.B.L. Inter-environnement Wallonie et consorts, n° 127.990 du 10 février 2004.

Il ne suffit pas, à cet égard, de se prévaloir d'une qualité générale ou abstraite, indifférenciée ou insuffisamment différenciée par rapport à d'autres habitants, comme celle de simple citoyen, d'habitant d'une commune, de défenseur du patrimoine historique et des espaces verts, de titulaire d'un permis d'un permis de pêche,...<sup>117</sup>. Il ne suffit pas non plus d'invoquer la seule qualité de membre d'un groupement de défense de l'environnement<sup>118</sup>. Le seul fait d'avoir participé à une enquête publique, normalement ouverte à tous, n'est généralement pas davantage considéré comme suffisant à établir un intérêt à former un recours en annulation contre la décision que cette enquête était destinée à éclairer<sup>119</sup>.

Par contre, le Conseil d'Etat admet que toute personne a normalement intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité de contester une décision autorisant un projet susceptible de modifier ou d'affecter celui-ci<sup>120</sup>. Mais le Conseil d'Etat se limite généralement à la sphère du quartier, entendue souvent de manière assez stricte comme en témoignent divers arrêts dont il résulte que l'existence d'une distance de quelques centaines de mètres entre l'habitation du requérant et les lieux litigieux suffit pour considérer que l'intérêt du requérant ne se distingue pas substantiellement de celui de la généralité des citoyens<sup>121</sup>. On constate parfois une plus grande souplesse, en particulier quand il s'agit de l'appréciation de l'intérêt à introduire un recours en annulation d'un permis délivré pour un établissement classé : ainsi, il des arrêts qui considèrent que le fait d'habiter dans un rayon de plusieurs kilomètres du lieu d'implantation d'une entreprise peut, eu égard à l'importance des nuisances de celle-ci, suffire à procurer l'intérêt requis<sup>122</sup> ou même que, lorsqu'il est difficile de délimiter avec exactitude la zone

---

<sup>117</sup> Arrêts A.S.B.L. Greenpeace Belgium et Schmit, n° 46.786 du 30 mars 1994 ; Renard, n° 61.098 du 31 juillet 1996 ; Renard et Pelzer, n° 69.969 du 3 décembre 1997 ; Renard, n°s 70.437 et 70.438 du 19 décembre 1997 ; Renard, n° 73.687 du 14 mai 1998.

<sup>118</sup> Arrêts Renard, n° 61.098 du 31 juillet 1996 ; Bailleux-Henrotin et Fraipont, n° 127.588 du 29 janvier 2004.

<sup>119</sup> Arrêts Renard, n°s 70.437 et 70.438 du 19 décembre 1997 ; Capellen et Dubois, n° 126.484 du 16 décembre 2003 ; A.S.B.L. S.O.S. Hautrage et environs et Fraipont, n° 130.868 du 29 avril 2004. Le Conseil d'Etat a cependant admis que des particuliers qui, conformément aux dispositions en la matière, avaient demandé la mise en oeuvre d'une procédure de classement d'un bien, contestent la décision de l'autorité refusant d'engager cette procédure (arrêt Guiot et Detienne, n° 111.666 du 17 octobre 2002).

<sup>120</sup> Voir par exemple, dans la jurisprudence récente, les arrêts Wilmotte et Goffin, n° 104.228 du 1er mars 2002 ; Capellen et Dubois, n° 126.484 du 16 décembre 2003 ; Defrance et consorts, n° 154.970 du 14 février 2006.

<sup>121</sup> Voir par exemple les arrêts Adam et Godfrin, n° 84.963 du 27 janvier 2000, et Counoy et Gysens, n° 93.406 du 20 février 2001.

<sup>122</sup> Voir par exemple l'arrêt Bailleux-Henrotin et Fraipont, n° 127.588 du 29 janvier 2004.

susceptible d'être affectée par les dangers d'une entreprise, il n'y a pas lieu de contester l'intérêt du requérant à demander l'annulation du permis d'exploiter cette entreprise, *\_le doute devant lui profiter\_*<sup>123</sup>.

La question de savoir s'il convient, pour apprécier l'intérêt au recours des particuliers, de prendre en considération d'autres critères que le lieu d'habitation de ceux-ci, reste controversée : ainsi, si certains arrêts admettent que la qualité de promeneur dans un lieu déterminé ou d'usager d'un espace collectif contribue à justifier l'intérêt au recours<sup>124</sup>, d'autres, par contre, ne l'admettent pas<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> Arrêt della Torre Tasso et consorts, n° 17.398 du 23 janvier 1976.

<sup>124</sup> Arrêts Wellens et consorts, n° 32.953 du 11 août 1989 ; Bertrand et consorts, n° 54.769 du 31 juillet 1995 ; Defrance et consorts, n° 154.970 du 14 février 2006.

<sup>125</sup> Arrêts Bodart et A.S.B.L. S.O.S. Leefmilieu, n° 42.008 du 18 février 1993 ; Renard, n° 61.098 du 31 juillet 1996, n° 70.438 du 19 décembre 1997, et n° 73.687 du 14 mai 1998 ; Adam et Godfrin, n° 84.963 du 27 janvier 2000.

Enfin, il arrive que, lorsque la décision attaquée concerne un bien offrant des qualités particulières, le Conseil d'Etat apprécie l'intérêt à agir beaucoup plus largement, en des termes évoquant l'idée d'un intérêt à la conservation d'un patrimoine commun <sup>126</sup>. Mais des arrêts en ce sens ne sont pas fréquents.

b) En ce qui concerne les associations de défense de l'environnement, au début des années 1980, le Conseil d'Etat a établi les bases d'une jurisprudence qui admet, en principe, l'intérêt « *défendu par les associations qui oeuvrent pour la protection de l'environnement et qui sont mues par des intérêts se situant sur le plan des idées et ayant un caractère collectif plutôt que par des intérêts propres* » <sup>127</sup>.

Toutefois, de manière croissante au fil du temps, le Conseil d'Etat a soumis à diverses conditions, parfois fort rigoureuses, l'intérêt à agir en principe reconnu aux associations :

- L'intérêt de l'association doit présenter un caractère collectif, ce qui implique qu'il soit distinct des intérêts individualisables des membres de l'association ou de toutes autres personnes <sup>128</sup>. Lorsqu'une association en regroupe d'autres, elle ne peut justifier son intérêt à agir par la défense de l'intérêt de l'un de ses membres <sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Ainsi, dans un arrêt relatif à la décision de mettre un terme à la protection attachée à un bien en vertu de la législation relative à la protection du patrimoine, le Conseil d'Etat a déclaré que la notion d'intérêt à agir devait s'apprécier en tenant compte du caractère particulièrement large de la sphère des intérêts protégés par cette législation (arrêt Rastelli, n° 101.950 du 18 décembre 2001).

<sup>127</sup> Voir les arrêts de principe A.S.B.L. Bond Beter Leefmilieu - Interenvironnement, n°s 20.882 à 20.885 du 20 janvier 1981, et A.S.B.L. Werkgroep voor Milieubeheer Brasschaat, n° 21.384 du 11 septembre 1981.

<sup>128</sup> Arrêt A.S.B.L. Gaume-environnement, n° 29.058 du 22 décembre 1987.

<sup>129</sup> Voir par exemple l'arrêt A.S.B.L. Inter-environnement Wallonie, n° 27.955 du 20 mai 1987.

- Dans un nombre important d'arrêts, le Conseil d'Etat déclare irrecevable le recours en annulation introduit par une association dont l'objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit n'est pas suffisamment spécifique. Les solutions retenues sur ce point ne sont cependant pas constantes. Certains arrêts admettent l'intérêt poursuivi par des associations dont l'objet est défini au regard de considérations assez générales de protection de l'environnement ou de conservation de la nature <sup>130</sup>. D'autres arrêts considèrent plutôt qu'un intérêt ainsi défini manque de spécificité <sup>131</sup>. Quelques arrêts récents appliquent même cette solution à des associations ayant pour objet la protection de l'environnement conçue, certes, de manière assez générale, mais uniquement dans un ressort territorial limité à une ou plusieurs communes <sup>132</sup>.
- L'action introduite doit être conforme à l'objet statutaire de l'association, ce qui implique notamment l'exigence d'un lien suffisamment direct entre son objet social et les inconvénients résultant de l'acte attaqué. Ceci conduit parfois le Conseil d'Etat à estimer qu'une association de défense de l'environnement ne justifie pas de l'intérêt requis s'il ne ressort pas à suffisance du dossier ou des écrits de procédure que l'acte attaqué est de nature à porter atteinte à un élément de l'environnement présentant une valeur particulière <sup>133</sup>. Par ailleurs, selon un certain nombre d'arrêts, il résulte de l'exigence précitée qu'une association dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale ne justifierait pas de l'intérêt spécifique requis pour introduire un recours contre une décision relative à des activités ou des travaux localisés en un endroit déterminé ; il est toutefois fait exception à ce principe dans deux catégories d'hypothèses : lorsque l'association

---

<sup>130</sup> Tel était le sens des premiers arrêts par lesquels le Conseil d'Etat a admis l'action d'intérêt collectif des associations de défense de l'environnement (notamment l'arrêt précité A.S.B.L. Bond Beter Leefmilieu - Interenvironnement). Des arrêts encore assez récents vont aussi en ce sens (par exemple, les arrêts A.S.B.L. Pétitions-Patrimoine, n° 100.808 du 13 novembre 2001 ; A.S.B.L. Inter-environnement Wallonie, n° 107.820 du 13 juin 2002).

<sup>131</sup> Ainsi, selon l'un de ces arrêts, *« la gestion, la protection et la conservation de l'environnement constituent un objet à ce point large qu'il ne saurait être spécifique à l'association requérante ; en effet, vivre dans un environnement sain est une préoccupation qui n'est étrangère à aucun être humain »* (arrêt A.S.B.L. Greenpeace Belgium et Schmit, n° 46.786 du 30 mars 1994 ; parmi des arrêts récents en ce sens, voir les arrêts A.S.B.L. Réserves naturelles et consorts, n° 133.834 du 13 juillet 2004 ; A.S.B.L. Inter-environnement Wallonie, n° 152.037 du 30 novembre 2005).

<sup>132</sup> Arrêts A.S.B.L. Grez-Doiceau, Urbanisme et Environnement, n° 135.408 du 24 septembre 2004 ; A.S.B.L. Lasne Nature et consorts, n° 139.904 du 28 janvier 2005. Mais il est des arrêts en sens contraire (arrêts A.S.B.L. Avenir de la Haute Ardenne, n°s 137.534 et 137.535 du 23 novembre 2004 ; A.S.B.L. Grez-Doiceau, Urbanisme et Environnement, n° 139.888 du 27 janvier 2005).

<sup>133</sup> Voir par exemple les arrêts A.S.B.L. Comité de quartier de Bertrantsart, n° 136.277 du 19 octobre 2004 ; A.S.B.L. Lasne Nature et consorts, n° 139.904 du 28 janvier 2005 ; A.S.B.L. Grez-Doiceau, Urbanisme et Environnement, n° 152.423 du 8 décembre 2005, et n° 155.519 du 23 février 2006.

dont il s'agit a un objet social spécialisé ou quand la décision litigieuse n'est pas d'intérêt purement local <sup>134</sup>.

- Selon plusieurs arrêts, l'objet social de l'association doit être réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de celle-ci <sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> Voir par exemple les arrêts A.S.B.L. Réserves naturelles et consorts, n° 133.834 du 13 juillet 2004 ; A.S.B.L. Terre wallonne, n° 147.599 du 12 juillet 2005 ; A.S.B.L. Ardennes liégeoises, n° 161.727 du 8 août 2006.

<sup>135</sup> Voir en particulier l'arrêt A.S.B.L. Comité de quartier du Bas-Evere, n° 141.043 du 22 février 2005.

- Enfin, suivant divers arrêts des chambres de langue néerlandaise, l'association doit être représentative, exigence appréciée en ayant égard, notamment, au degré de pénétration de l'association dans le groupe qu'elle affirme représenter<sup>136</sup>. Dans deux arrêts, les chambres de langue française ont expressément déclaré ne pas retenir cette exigence<sup>137</sup>, mais un arrêt récent soutient toutefois qu'une association n'a d'intérêt à demander l'annulation d'un plan particulier d'aménagement que lorsque l'endroit où la majorité de ses membres est installée fait partie de ce plan<sup>138</sup>.

49. Si la jurisprudence dont les contours viennent d'être esquissés permet de considérer comme recevables un certain nombre de recours introduits par des personnes physiques ou des associations soucieuses d'assurer la défense de l'environnement, elle n'est toutefois pas à l'abri de la critique<sup>139</sup>.

Elle n'est, en particulier, pas pleinement satisfaisante au regard des exigences de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée<sup>140</sup>.

A cet égard, il convient de souligner que les recours examinés ici, à savoir les recours introduits contre des décisions relatives à des activités ou des travaux dont l'exécution est envisagée à un endroit déterminé, entrent dans les prévisions, selon le cas, du § 2 ou du § 3 de l'article 9 de la convention d'Aarhus.

Les points suivants retiennent spécialement l'attention :

a) Une première difficulté tient au fait que l'appréciation, par le Conseil d'Etat, du caractère personnel et direct de l'intérêt à agir est bien souvent fort subjective, au point de rendre les arrêts du Conseil d'Etat en la matière très imprévisibles<sup>141</sup>, ce

---

<sup>136</sup> Sur cette jurisprudence, lire J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van State, Afdeling Administratie, 2. Ontvankelijkheid*, Die Keure, 1996, n°s 395 à 408.

<sup>137</sup> Voir les arrêts A.S.B.L. Avenir de la Haute Ardenne et consorts, n° 117.897, et A.S.B.L. Comté de Salm, patrimoine et environnement, n° 117.898 du 3 avril 2003.

<sup>138</sup> Arrêt Avries et consorts, n° 160.172 du 15 juin 2006.

<sup>139</sup> Pour un examen critique de cette jurisprudence, lire notamment les contributions précitées de J. SAMBON et T. HAUZEUR, ainsi que B. JADOT, "L'intérêt à agir en justice pour assurer la protection de l'environnement", *op. cit.*, in Union des avocats européens et CEDRE, *Les juges et la protection de l'environnement*, Bruylant, 1998, pp. 9 à 37, pp. 10 à 15 et 32 à 37 ; J.F. NEURAY, "L'amélioration de l'accès à la justice dans une perspective de défense de l'environnement", *op. cit.*, pp. 422 à 431.

<sup>140</sup> Lire aussi, dans un sens qui rejoint, en tout cas en partie, l'analyse faite ici, B. LOMBAERT, *op. cit.*, n°s 10 à 12.

<sup>141</sup> Ainsi, J.F. NEURAY écrit, à propos de l'appréciation, par le Conseil d'Etat, de l'intérêt à l'action des

qui n'est guère compatible avec l'obligation que les articles 3, § 1<sup>er</sup>, et 9, § 4, de la convention d'Aarhus imposent aux Parties contractantes d'assurer l'existence d'un "cadre précis, transparent et cohérent" et de procédures "objectives".

b) Plus fondamentalement, les conditions auxquelles le Conseil d'Etat soumet l'admission de l'intérêt à agir des défenseurs de l'environnement sont, dans bien des cas, à ce point strictes qu'elles conduisent à freiner ou à empêcher la réalisation effective du droit d'accès à la justice en matière d'environnement que consacre l'article 1<sup>er</sup> de la convention d'Aarhus et, ce faisant, à placer *de facto* en dehors de la protection du juge un certain nombre de violations du droit de l'environnement.

En ce qui concerne les recours qui tombent sous le coup de l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée, il en résulte en outre une méconnaissance de l'objectif de "large accès à la justice" qui est expressément consacré pour ces recours.

S'exposent à cet égard tout particulièrement à critique :

---

personnes physiques, que "les solutions varient au hasard des espèces" et que "l'appréciation plus ou moins large de l'intérêt à agir (dépend) avant tout de l'opinion du juge appliquée aux circonstances de la cause" (*op. cit.*, p. 423).

- s'agissant des personnes physiques, d'une part, le fait que certains arrêts se fondent, pour refuser d'admettre l'intérêt au recours des requérants, sur une conception fort étroite de l'étendue géographique du cadre de vie de ceux-ci <sup>142</sup> et, d'autre part, le fait que, dans bien des arrêts, l'intérêt au recours est apprécié en ne prenant en considération que le lieu où habitent les requérants ;

- pour ce qui est des associations de défense de l'environnement, la multiplication et, dans certains cas, l'extrême sévérité des conditions à remplir pour justifier de l'intérêt requis <sup>143</sup>, au point que l'on s'est demandé si, devant le Conseil d'Etat, ces associations n'étaient pas vouées à devenir une espèce en voie de disparition <sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> Ainsi par exemple a été rejeté le recours introduit par des personnes habitant à 300 - 400 mètres du lieu d'implantation d'un établissement industriel d'une certaine importance, contre le permis de bâtir délivré pour cet établissement (arrêt Counoy et Gysens, n° 93.406 du 20 février 2001).

<sup>143</sup> A titre d'exemple, on peut citer un arrêt rejetant un recours introduit par des associations bien

---

connues de conservation de la nature, les Réserves Naturelles et le WWF, en vue d'obtenir l'annulation d'une décision admettant l'implantation et l'exploitation, dans un site naturel, d'un centre d'enfouissement technique. Ces associations se prévalaient particulièrement de considérations relatives à la protection d'une espèce de crapaud présente sur le site, le crapaud calamite. Le Conseil d'Etat a estimé que ces associations ne justifiaient pas de l'intérêt requis, notamment pour les deux motifs suivants : d'une part, l'objet social des associations en question - la conservation de la nature entendue assez largement - se confondrait avec la défense de l'intérêt général et ne leur permettrait pas de justifier d'un intérêt suffisamment spécifique ; d'autre part, le Conseil d'Etat déclare qu'il ressort du dossier que le crapaud calamite est seulement une espèce vulnérable - et non pas une espèce en voie de disparition - et que les associations requérantes n'établissent pas que le seul site accueillant encore le crapaud calamite serait celui visé par l'acte attaqué (arrêt A.S.B.L. Réserves naturelles et consorts, n° 133.834 du 13 juillet 2004). Voir aussi les divers arrêts précités rejetant pour défaut d'intérêt les recours introduits par l'A.S.B.L. Grez-Doiceau, Urbanisme et Environnement.

<sup>144</sup> B. JADOT, *Les associations de protection de l'environnement devant le Conseil d'Etat : une espèce en voie de disparition ?*, note sous les arrêts précités n° 133.834 et n° 135.408, *J.T.*, 2005, pp. 120 à 122.

Dans l'arrêt n° 135.408, le Conseil d'Etat a estimé que l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus ne devait pas l'inciter à revoir sa jurisprudence sur l'intérêt à agir des associations de défense de l'environnement, du fait que cette disposition de la convention, ainsi que l'article 2, § 5, auquel renvoie l'article 9, § 2, laissent au droit interne le soin de fixer les conditions auxquelles ces associations peuvent introduire les recours visés par l'article 9, § 2 (voir, dans le même sens, les arrêts Avries et consorts, n° 160.172 du 15 juin 2006, et A.S.B.L. Ardennes liégeoises, n° 161.727 du 8 août 2006). C'est là omettre la prise en compte de l'objectif de "*large accès à la justice*" que consacre cette dernière disposition, ainsi que les objectifs généraux consacrés par l'article 1<sup>er</sup> de la convention. Dans des "conclusions et recommandations" adoptées le 14 juin 2006 et faisant tout particulièrement référence aux arrêts n° 133.834 et n° 135.408, le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus a également conclu au caractère trop strict de la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière au regard, notamment, des articles 1<sup>er</sup> et 9, § 2, de la convention d'Aarhus (ACCC/C/2005/11).

c) De surcroît, en ce qui concerne les personnes physiques, le fait que le Conseil d'Etat, dans bon nombre d'arrêts, apprécie l'intérêt au recours en ne prenant en considération que le lieu où habitent les requérants, s'expose à une critique supplémentaire au regard de l'article 3, § 9, de la convention d'Aarhus, dès lors que cette disposition semble empêcher les Etats, notamment lorsqu'ils déterminent qui justifie de l'"*intérêt*" pouvant être requis pour agir, de fixer des conditions conduisant à imposer l'obligation, pour ce faire, de se prévaloir de l'existence d'un lien de proximité géographique entre le lieu du domicile de la personne concernée et celui où la décision ou l'activité en cause est appelée à produire ses effets.

d) Enfin, une critique supplémentaire doit encore être adressée au droit interne en ce qui concerne la détermination de l'intérêt des associations de défense de l'environnement à introduire un recours entrant dans les prévisions de l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus ou d'une disposition de droit communautaire pris dans sa foulée : en laissant le Conseil d'Etat fixer lui-même la consistance de cet intérêt du seul point de vue de l'intérêt requis pour agir devant lui, le législateur belge méconnaît le principe, résultant de ces textes de droit international et communautaire, selon lequel les conditions auxquelles le droit interne peut soumettre les associations de défense de l'environnement pour que celles-ci soient réputées avoir un intérêt leur conférant la qualité de membres du "*public concerné*", doivent être conçues de manière à valoir indissociablement pour l'application de toutes les dispositions relatives à l'intervention du "*public concerné*" - lesquelles concernent, non seulement l'accès à la justice, mais aussi la participation du public au processus d'adoption de décisions administratives -, et non pas seulement pour celles de ces dispositions qui concernent l'accès à la justice.

#### Sous-section IV. L'obligation, en référé, d'établir l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable

50. Pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution d'une décision qui est attaquée devant lui ou, le cas échéant, toutes mesures provisoires nécessaires, il convient, notamment, d'établir que *l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable*<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Dans le passé, certains arrêts ont également considéré que le Conseil d'Etat pouvait procéder à

---

une balance des intérêts en présence, soit pour justifier le refus d'ordonner la suspension nonobstant l'existence avérée et constatée d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, soit pour minimiser la gravité du préjudice subi par les requérants (voir par exemple les arrêts De l'Arbre et consorts, n° 48.823 du 30 août 1994, et A.S.B.L. Ligue royale belge pour la protection des oiseaux et consorts, n° 55.378 du 25 septembre 1995). La jurisprudence récente a cependant abandonné cette pratique, jugée, à raison, contraire au caractère objectif du recours au Conseil d'Etat (voir les arrêts A.S.B.L. Pétitions-Patrimoine, n° 100.808 du 13 novembre 2001 ; A.S.B.L. Brusselse raad voor het leefmilieu et consorts, n° 121.788 du 18 juillet 2003 ; Plus et consorts, n° 121.829 du 22 juillet 2003 ; Commune de Woluwé-Saint-Pierre et consorts, n° 126.669 du 19 décembre 2003 ; Dendoncker et consorts, n° 154.095 du 24 janvier 2006).

Parmi les types de préjudice régulièrement admis, figurent bien souvent des atteintes au cadre de vie, telles que la privation de vue, de lumière ou de tranquillité<sup>146</sup>. Mais le Conseil d'Etat retient aussi des préjudices plus spécifiquement environnementaux, comme des atteintes au patrimoine culturel<sup>147</sup> et des atteintes au milieu naturel<sup>148</sup>.

Le caractère “*difficilement réparable*” des dommages affectant l'environnement ou le cadre de vie est assez aisément admis : le Conseil d'Etat a ainsi égard au fait que la destruction d'un élément de l'environnement est fréquemment irrémédiable ou, à tout le moins, produit ses effets pendant longtemps<sup>149</sup>, et à la circonstance que les résultats d'éventuelles actions judiciaires en vue d'obtenir réparation d'un dommage au cadre de vie sont aléatoires<sup>150</sup>.

Le Conseil d'Etat apprécie en fait si l'atteinte invoquée au cadre de vie ou à l'environnement est suffisamment importante ou sensible pour être qualifiée de “*grave*”.

Si, pour établir la gravité d'un préjudice environnemental, certains arrêts mettent en exergue le fait que les atteintes au milieu touchent au droit fondamental à la protection de la santé ou à un environnement sain<sup>151</sup>, d'autres arrêts tempèrent : à supposer que le préjudice invoqué touche à ces droits fondamentaux, il n'en résulte pas *ipso facto* qu'il serait grave<sup>152</sup>.

---

<sup>146</sup> Voir par exemple l'arrêt Bras, n° 38.094 du 13 novembre 1991.

<sup>147</sup> Voir notamment les arrêts A.S.B.L. S.O.S. Mémoire de Liège et A.S.B.L. Le vieux Liège, n° 70.419 du 18 décembre 1997 ; A.S.B.L. Pétitions-Patrimoine, n° 96.094 du 1er juin 2001, et n° 100.808 du 13 novembre 2001.

<sup>148</sup> Voir notamment les arrêts Wellens et autres, n° 32.953 du 11 août 1989 ; A.S.B.L. Ligue des amis de la forêt de Soignes, n° 47.439 du 11 mai 1994 ; A.S.B.L. L'érablière et consorts, n° 94.527 du 4 avril 2001, et n° 96.097 du 1er juin 2001.

<sup>149</sup> Arrêt Wellens et consorts, n° 32.953 du 11 août 1989.

<sup>150</sup> Arrêt Bras, n° 38.094 du 13 novembre 1991.

<sup>151</sup> Voir par exemple les arrêts Halleux et Lejeune, n° 81.001 du 16 juin 1999 ; Venter, n° 82.130 du 20 août 1999 ; Baeten et Moreale, n° 85.836 du 6 mars 2000 ; Commune de Woluwé-Saint-Pierre et consorts, n° 126.669 du 19 décembre 2003.

<sup>152</sup> Arrêts Buki, n° 86.739 du 7 avril 2000 ; Vanderbiest et Lorent, n° 107.791 du 12 juin 2002 ; A.S.B.L. Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA et consorts, n° 153.696 du 12 janvier 2006.

Le Conseil d'Etat a notamment égard, pour admettre la gravité d'un préjudice, au fait que celui-ci concerne des biens remarquables ou une activité ou des travaux envisagés dans une zone bénéficiant d'une protection particulière <sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Voir par exemple les arrêts A.S.B.L. S.O.S. Mémoire de Liège et A.S.B.L. Le vieux Liège, n° 70.419 du 18 décembre 1997 ; del Marmol, n° 73.616 du 12 mai 1998 ; A.S.B.L. Pétitions-Patrimoine, n° 96.094 du 1er juin 2001, et n° 100.808 du 13 novembre 2001 ; Van Oosterwijk et Berlier, n° 135.626 du 1er octobre 2004 ; Defrance et consorts, n° 154.970 du 14 février 2006.

Pour considérer qu'un préjudice au cadre de vie n'est pas grave, bon nombre d'arrêts font état, soit de la circonstance que les biens concernés ne bénéficient pas d'un régime de protection particulier <sup>154</sup>, soit du fait que la nuisance en cause n'est pas anormale ou exceptionnelle dans le type d'endroit concerné, eu égard aux contraintes jugées ordinaires de la vie en société <sup>155</sup>.

C'est, en principe, au requérant qu'il appartient d'apporter la preuve suffisante de l'existence du risque de préjudice grave difficilement réparable invoqué. Le Conseil d'Etat admet cependant l'existence d'une présomption de risque de préjudice grave dans l'hypothèse particulière où, l'acte attaqué devant être précédé d'une étude

---

<sup>154</sup> Voir par exemple les arrêts Spataro, n° 139.884 du 27 janvier 2005 ; Pêtre et consorts, n° 152.845 du 16 décembre 2005.

<sup>155</sup> Voir par exemple les arrêts Dufour, n° 41.379 du 15 décembre 1992 ; Assemblée des copropriétaires de l'immeuble *Magnolias* et consorts, n° 138.583 du 16 décembre 2004 ; A.S.B.L. Grez-Doiceau, Urbanisme et Environnement, n° 139.888 du 27 janvier 2005.

En outre, selon divers arrêts, *« lorsqu'une matière fait l'objet de controverses politiques, chaque camp peut être tenté de présenter la réalisation du projet du camp adverse comme constitutif d'un préjudice grave difficilement réparable ; face à une telle situation, le Conseil d'Etat n'a pas à prendre position dans la polémique ; il ne peut retenir comme préjudice grave que la création d'un état de choses qui présente manifestement des inconvénients hors de proportion avec les charges que les citoyens sont tenus de supporter dans l'intérêt général, et dont les avantages sont, de manière évidente, largement inférieurs à ceux de la solution alternative »* (arrêts A.S.B.L. Action et défense de l'environnement de la vallée de la Senne et de ses affluents et consorts, n° 57.439 du 10 janvier 1996 ; Commune de Schaerbeek, n° 85.032 du 2 février 2000 ; Desmet et Saenen, n° 90.518 du 26 octobre 2000 ; Gilliot, n° 90.519 du 26 octobre 2000).

d'incidences, cette étude fait défaut ou est critiquable <sup>156</sup>. Il arrive aussi que, quand sont en cause des nuisances qui prêtent à controverse dans les milieux scientifiques, le Conseil d'Etat adoucisse la charge de la preuve incombant à la partie requérante et admette que celle-ci produise seulement des éléments permettant raisonnablement de suspecter un risque pour la santé, non d'en avoir la certitude <sup>157</sup>.

51. L'application ainsi faite de la condition du "*risque de préjudice grave difficilement réparable*" en matière d'urbanisme et d'environnement est extrêmement variable. Dans un certain nombre d'hypothèses, elle est favorable à la protection du milieu, mais c'est loin d'être toujours le cas.

---

<sup>156</sup> Voir notamment les arrêts Maniquet et Lecomte, n° 45.755 du 26 janvier 1994 ; Grégoire et consorts, n° 73.382 du 30 avril 1998 ; Borchard et Fasbender, n° 79.428 du 23 mars 1999 ; Plus et consorts, n° 121.829 du 22 juillet 2003 ; S.A. Benelux Masterbuilders - B.M.B. et S.A. Quality Construct, n° 153.067 du 21 décembre 2005.

<sup>157</sup> Voir notamment les arrêts Venter, n° 82.130 du 20 août 1999 ; Baeten et Moreale, n° 85.836 du 6 mars 2000.

Une difficulté tient au caractère difficilement prévisible de l'appréciation de cette condition par le Conseil d'Etat. Un auteur a ainsi écrit que la question de l'appréciation de la gravité du risque de préjudice *\_ne donne pas toujours lieu à des réponses uniformes ni même cohérentes de la part du juge administratif\_*<sup>158</sup>. Ceci n'est guère compatible avec l'obligation, que consacrent les articles 3, § 1<sup>er</sup>, et 9, § 4, de la convention d'Aarhus, d'assurer l'existence d'un "*cadre précis, transparent et cohérent*" et de procédures "*objectives*".

Mais, plus fondamentalement, c'est le principe même de la condition du "*risque de préjudice grave difficilement réparable*" qui est problématique au regard de la convention d'Aarhus, dès lors qu'il ne résulte d'aucune disposition de la convention que le pouvoir d'ordonner les mesures de "*redressement par injonction*" que requiert la protection du milieu lorsque l'autorité saisie d'un recours constate - fût-ce au provisoire - l'illégalité de l'acte ou de l'omission dont elle est saisie, pourrait être limité à des hypothèses d'atteintes environnementales présentant un certain degré d'importance ou de gravité.

#### Sous-section V. L'efficacité limitée des dispositions reconnaissant au Conseil d'Etat le pouvoir des prononcer des astreintes

52. Si le pouvoir que la loi reconnaît au Conseil d'Etat de prononcer des astreintes est de nature à concourir à assurer l'exécution concrète de ses arrêts, l'efficacité des dispositions en la matière est cependant limitée, en tout cas lorsqu'il s'agit du pouvoir de prononcer des astreintes à l'égard de l'autorité qui n'exécute pas un arrêt d'annulation.

Ainsi, il ressort de l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, d'une part, que celui-ci ne peut imposer d'astreinte dès l'arrêt d'annulation même, mais uniquement après avoir constaté, dans le cadre d'une procédure distincte, que l'autorité néglige d'exécuter correctement l'arrêt d'annulation ou a agi en violation de celui-ci et, d'autre part, qu'il n'est possible de demander l'imposition d'une astreinte qu'après avoir mis en demeure l'autorité de prendre une nouvelle décision ou de rapporter la nouvelle décision prise, la loi exigeant l'écoulement d'un délai de trois mois au minimum depuis la notification de l'arrêt pour que cette mise en demeure puisse être adressée à l'autorité. De surcroît, l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en matière d'astreinte prévoit qu'en cas de silence de l'autorité, la requête en vue d'obtenir une astreinte n'est recevable qu'après l'expiration d'un délai d'un mois suivant la mise en demeure.

---

<sup>158</sup> D. LAGASSE, *\_Le Conseil d'Etat et la protection de l'environnement\_*, Union des avocats européens et CEDRE, *Les juges et la protection de l'environnement*, Bruylant, 1998, pp. 159 à 187, n° 18.

Un système aussi lourd peut difficilement être vu comme assurant le “*recours suffisant et effectif*”, et la “*procédure rapide*”, que prévoit l’article 9, § 4, de la convention d’Aarhus.

#### Sous-section VI. La longueur de la procédure devant le Conseil d’Etat

53. La procédure devant le Conseil d’Etat est généralement assez longue. Il faut souvent quelques années pour que le Conseil d’Etat se prononce sur une requête en annulation. Dans les matières de l’urbanisme et de l’environnement, le délai moyen de traitement des dossiers est d’environ cinq ans <sup>159</sup>.

A propos d’une affaire où le Conseil d’Etat avait, justement, mis un peu plus de cinq ans pour se prononcer sur le recours en annulation d’une décision statuant sur une demande de permis d’extraction, la Cour européenne des droits de l’homme a considéré que le délai raisonnable prescrit par l’article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales n’avait pas été respecté :

*“Si l’affaire pouvait présenter certaines difficultés particulières compte tenu notamment du nombre d’intervenants, la Cour constate que le Conseil d’Etat n’a rendu son arrêt que plus de cinq ans après avoir été saisi. Ceci résulte principalement du laps de temps pris par l’auditeur pour déposer son rapport dans l’affaire et le gouvernement ne fournit pas d’élément de nature à expliquer la majeure partie de ce délai. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure que la cause de la requérante n’a pas été entendue dans un délai raisonnable”* <sup>160</sup>.

Le Conseil d’Etat reconnaît lui-même que le délai raisonnable est souvent dépassé <sup>161</sup>.

Dans ces conditions, il y a aussi lieu de considérer, pour le moins, que l’exigence de “*rapidité*” des procédures que prescrivent l’article 9, § 4, de la convention d’Aarhus et

---

<sup>159</sup> Voir l’exposé des motifs du projet de loi réformant le Conseil d’Etat et instituant un Conseil du contentieux des étrangers (*Doc. Ch.*, sess. 2005-2006, n° 2479/1, p. 5).

<sup>160</sup> Arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2004, S.A. Delbrassinne/Belgique, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1304.

<sup>161</sup> Voir l’arrêt *Caufriez*, n° 138.684 du 20 décembre 2004, relatif à une affaire où il s’était écoulé près de sept ans entre l’introduction de la requête en annulation et le prononcé de l’arrêt : dans de telles circonstances, “*la durée de la procédure devant le Conseil d’Etat ne peut être considérée comme raisonnable au sens de l’article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales*” ; or, ajoute l’arrêt, “*cette situation est loin d’être exceptionnelle et tend à devenir la règle*”.

Lire aussi l’avis de la section de législation du Conseil d’Etat 39.717/AG, donné le 21 février 2006 sur l’avant-projet devenu la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d’Etat et instituant un Conseil du contentieux des étrangers (*Doc. Ch.*, sess. 2005-2006, n° 2479/1, spécialement pp. 267 à 270).

les dispositions de droit communautaire pris dans la foulée, est loin d'être assurée devant le Conseil d'Etat.

Bien plus, certains arrêts, tels ceux qui déclarent irrecevables pour perte d'intérêt les recours introduits contre des permis qui, pour une raison ou pour une autre, sont arrivés à leur terme en cours d'instance<sup>162</sup>, méconnaissent de front le principe même du droit au recours et de son effectivité, résultant également de ces textes.

---

<sup>162</sup> Voir en particulier l'arrêt Van Wallegem et Vergote, n° 137.081 du 9 novembre 2004, *T.M.R.*, 2005, p. 666, et la note de P. LEFRANC, "De vereiste van het actueel belang. En de redelijke termijn?".

Il est vrai qu'il existe des procédures permettant d'obtenir une intervention plus rapide du Conseil d'Etat, qu'il s'agisse de la procédure accélérée d'annulation des décisions dont l'illégalité apparaît manifeste ou, à l'avenir, de la procédure relative aux affaires n'appelant que des débats succincts, ou qu'il s'agisse du référé administratif, qui permet au Conseil d'Etat d'ordonner au provisoire des mesures de "redressement par injonction" au sens de l'article 9, § 4, de la convention d'Aarhus. Mais la mise en oeuvre de ces procédures est soumise à des conditions qui sont loin d'être remplies dans toutes les hypothèses <sup>163</sup>. En outre, en ce qui concerne le référé administratif, il faut bien constater que, spécialement lorsqu'est en cause une décision portant atteinte à l'environnement, il est en quelque sorte victime de son succès, en manière telle que le rôle du Conseil d'Etat est de plus en plus engorgé de demandes de suspension, dont les délais moyens de traitement atteignent plusieurs mois, et que, compte tenu de la nécessité de traiter ces demandes par priorité, les recours au fond sont, quant à eux, traités dans des délais toujours plus longs <sup>164</sup>.

Le problème est à ce point important et crucial que l'un de ses chefs de corps a récemment déclaré : "*Le Conseil d'Etat demande non pas des demi-mesures mais une thérapie de choc pour sortir de l'impasse*"... <sup>165</sup>.

### **Chapitre III. Le régime des recours ouverts pour contester la suite, ou l'absence de suite, réservée à une demande d'accès à une information environnementale**

54. Les diverses législations de droit belge qui règlent l'accès à l'information en matière d'environnement prévoient des procédures de recours spécifiques en vue de permettre de contester la suite, ou l'absence de suite, réservée à une demande d'accès à l'information en la matière.

Ces procédures ont été, selon le cas, mises en place ou revues, à l'occasion de l'adoption des textes tendant à assurer l'application des dispositions de la convention d'Aarhus relatives à l'accès à l'information en matière d'environnement ainsi que la transposition de la directive 2003/4/CE.

---

<sup>163</sup> A propos de l'exigence, en référé, d'un "risque de préjudice grave difficilement réparable", voir *supra*, n°s 50 et 51.

<sup>164</sup> Lire sur ce point B. LOMBAERT, *op. cit.*, n° 17.

<sup>165</sup> Audition de P. DE WOLF, auditeur général adjoint, lors de la discussion du projet devenu la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et instituant un Conseil du contentieux des étrangers (*Doc. Ch.*, sess. 2005-2006, n° 2478/8, p. 128).

En ce qui concerne les textes applicables en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-capitale, les dispositifs en vigueur sont les suivants :

a) Dans la sphère des compétences de la Région de Bruxelles-capitale, l'accès à l'information relative à l'environnement fait l'objet d'une ordonnance du 18 mars 2004.

L'article 15 de cette ordonnance ouvre un recours particulier à celui qui a introduit, en vertu de celle-ci, une demande d'accès à l'information relative à l'environnement. Sont visées les hypothèses où *“l'autorité publique refuse la mise à la disposition des informations sollicitées, en partie ou en totalité, la refuse sous la forme ou dans le format demandé ou ne met pas les informations demandées à disposition dans le délai qui lui est imposé”*.

Le recours est à exercer auprès de la commission régionale d'accès aux documents administratifs instituée par l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, qui règle l'accès à l'information de manière générale dans la sphère des compétences régionales. La commission statue elle-même sur les recours dont elle est saisie <sup>166</sup>.

La commission comprend cinq membres, désignés par le gouvernement pour un terme de cinq ans : un magistrat, qui assure la présidence, deux fonctionnaires *“qui ont une connaissance suffisante de la matière de la publicité de l'administration”*, et deux membres *“désignés en raison de leur connaissance approfondie dans le domaine de la publicité de l'administration”* <sup>167</sup> ; lorsqu'elle statue sur les recours en matière d'accès à l'information relative à l'environnement, la composition de la commission comprend au moins un membre de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement <sup>168</sup>.

Certaines règles ont été prévues pour garantir l'indépendance et l'impartialité des membres de la commission <sup>169</sup>.

En ce qui concerne la procédure devant la commission, on retiendra surtout que la commission est tenue de statuer dans des délais assez stricts et qu'à défaut de respecter ceux-ci, elle est réputée avoir rejeté le recours <sup>170</sup>.

<sup>166</sup> Article 20bis de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>167</sup> Article 3 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 26 septembre 1996 réglant la composition et le fonctionnement de la commission régionale d'accès aux documents administratifs.

<sup>168</sup> Article 20bis, alinéa 2, de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>169</sup> Outre le fait que la commission est présidée par un magistrat, voir spécialement l'article 4 de l'arrêté précité du 26 septembre 1996, qui, d'une part, interdit aux membres de la commission d'être présents à une délibération concernant des affaires dans lesquelles eux-mêmes ou leurs parents ou alliés jusqu'au quatrième degré ont un intérêt personnel et direct et, d'autre part, interdit aux membres désignés en qualité de fonctionnaires d'être présents à une délibération concernant des affaires dans lesquelles le ministère ou l'institution dont ils relèvent est impliqué.

<sup>170</sup> Voir l'article 20bis de l'ordonnance du 30 mars 2005.

b) En Région wallonne, existe une commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, et ce depuis l'entrée en vigueur du premier texte à avoir réglé spécifiquement l'accès à l'information en matière d'environnement dans cette Région, à savoir un décret du 13 juin 1991.

Aujourd'hui, le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement fait l'objet des articles D.10 à D.20.17 du livre 1er du code de l'environnement, insérés par un décret du 16 mars 2006.

La commission connaît des recours introduits par tout membre du public ayant introduit une demande d'information environnementale et *“qui considère que sa demande d'information a été ignorée, abusivement ou indûment rejetée, en tout ou en partie, ou bien qu'elle a été insuffisamment prise en compte ou n'a pas été traitée conformément”* aux règles applicables <sup>171</sup>. Elle peut aussi être saisie d'un recours par une personne qui, ayant introduit une demande de suppression d'erreurs contenues dans une information environnementale ou de correction de telles informations, n'est pas satisfaite de la suite, ou de l'absence de suite, réservée à cette demande <sup>172</sup>. La commission statue elle-même sur les recours dont elle est saisie <sup>173</sup>.

La commission est composée de six membres, nommés par le gouvernement pour une durée de cinq ans : le président, qui doit justifier d'une expérience d'au moins cinq ans dans la magistrature ou en qualité d'avocat, trois membres justifiant d'une expérience administrative de niveau 1 d'au moins cinq ans, et deux membres présentés par le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable.

Une disposition prévoit que *“le président ou le membre de la commission de recours qui, à propos d'un dossier, n'offre pas des garanties d'impartialité suffisantes doit se récuser avant l'examen du dossier”* <sup>174</sup>. Le texte ne précise pas davantage les garanties d'impartialité requises.

Des délais relativement stricts sont impartis à la commission <sup>175</sup>. Mais il n'est pas attaché d'effet au silence de celle-ci.

Parmi les autres éléments de procédure, on peut retenir que *“la commission de recours siège à huis clos”* et qu'elle *“peut convoquer et entendre le requérant, l'autorité concernée ainsi que toute personne concernée par la demande”,* ceux-ci *“(pouvant) se faire représenter ou assister par une personne de leur choix”* <sup>176</sup>.

---

<sup>171</sup> Article D.20.6 du livre 1er du code de l'environnement.

<sup>172</sup> Article D.20.5 du livre 1er du code de l'environnement.

<sup>173</sup> Voir les articles D.20.10 à D.20.13 du livre 1er du code de l'environnement.

<sup>174</sup> Article D.20.10, alinéa 2, du livre 1er du code de l'environnement.

<sup>175</sup> Article D.20.11 du livre 1er du code de l'environnement.

<sup>176</sup> Article D.20.9, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du livre 1er du code de l'environnement.

c) Enfin, il faut faire état du régime mis en place, dans la sphère des compétences fédérales, par la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

La loi du 5 août 2006 crée une commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, chargée de connaître des recours introduits par quiconque a introduit une demande d'information environnementale "*contre une décision d'une instance environnementale (...), si le délai imparti pour prendre la décision est venu à expiration ou, en cas de refus d'exécution ou d'exécution incorrecte d'une décision, ou en raison de toute autre difficulté qu'il rencontre dans l'exercice des droits que lui confère la présente loi*"<sup>177</sup>. La commission statue elle-même sur les recours dont elle est saisie<sup>178</sup>.

---

<sup>177</sup> Article 35 de la loi du 5 août 2006.

<sup>178</sup> Article 38, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 août 2006.

La commission dispose, par ailleurs, d'une compétence d'avis "*sur toute condition d'application des principes fondamentaux du droit d'accès aux informations environnementales, dans le cadre de la présente loi*" <sup>179</sup>.

La loi charge le Roi de fixer la composition de la commission et d'en nommer les membres <sup>180</sup>, ce qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, n'a pas été fait. Il résulte des travaux préparatoires de la loi que la volonté de ses auteurs a été de faire sorte que la commission soit composée de fonctionnaires familiarisés avec la matière <sup>181</sup>. Mais, en même temps, la loi a expressément prévu que la commission "*exerce sa mission en toute indépendance et neutralité*" et que, "*lors du traitement des recours, elle ne peut recevoir aucune instruction*" <sup>182</sup>.

Des délais assez stricts sont impartis à la commission <sup>183</sup>. Mais il n'est pas attaché d'effet au silence de celle-ci.

Au titre de la procédure, la loi prévoit notamment que la commission "*peut entendre toutes les parties*" <sup>184</sup>.

Si l'instance environnementale concernée n'a pas exécuté la décision de la commission dans le délai imparti, la commission "*exécute la décision dans les meilleurs délais pour autant qu'elle ait l'information environnementale demandée en sa possession*" <sup>185</sup>.

55. Il n'est pas aisé de déterminer la nature juridique des recours ainsi organisés et celle des commissions chargées d'en connaître : a-t-on affaire à des recours administratifs ou juridictionnels, les organes institués sont-ils des autorités administratives ou des juridictions administratives ?

Aucune des dispositions en la matière ne se prononce de manière expresse sur ces questions.

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 18 mars 2004 et ceux de la loi du 5 août 2006 montrent que le législateur régional bruxellois et le législateur fédéral se

---

<sup>179</sup> Articles 41 et 42 de la loi du 5 août 2006.

<sup>180</sup> Article 33 de la loi du 5 août 2006.

<sup>181</sup> *Doc. Ch.*, sess. 2005-2006, n° 2511/1, pp. 11 et 43.

<sup>182</sup> Article 34 de la loi du 5 août 2006. Il en résulte notamment, selon les travaux préparatoires de la loi, que les fonctionnaires composant la commission ne peuvent être "*liés au traitement de la demande en cause*" (*Doc. Ch.*, sess. 2005-2006, n° 2511/1, p. 11).

<sup>183</sup> Article 38 de la loi du 5 août 2006.

<sup>184</sup> Article 40, alinéa 2, de la loi du 5 août 2006.

<sup>185</sup> Article 39 de la loi du 5 août 2006.

sont posé ces questions. Mais, dans les deux cas, il n'en ressort pas de réponse bien nette <sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> Lors des travaux préparatoires de l'ordonnance du 18 mars 2004, la commission régionale d'accès aux documents administratifs a été qualifiée de "*juridiction administrative*" (*Doc. C.R.B.*, A-519/2-2003/2004, p. 3). Mais, par ailleurs, il fut aussi déclaré que le silence de la commission au terme du délai qui lui est imparti pour se prononcer ouvre la possibilité d'un recours au Conseil d'Etat, car "*de façon générale, les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat accordent une telle faculté en cas d'inertie de l'autorité publique*" (*ibid.*, p. 16), ceci faisant manifestement référence à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ; or, le régime qu'organise cette dernière disposition ne s'applique qu'au silence des autorités administratives, et non pas à celui des juridictions administratives. A l'occasion des travaux préparatoires de la loi du 5 août 2006, il fut fait état du "*caractère juridictionnel*" du recours devant la commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales (*Doc. Ch.*, sess. 2005-2006, n° 2511/1, p. 11). Mais les mêmes travaux préparatoires ont aussi présenté la procédure devant la commission comme étant une procédure devant un organe indépendant et impartial établi par la loi, et non pas une procédure de recours juridictionnelle (*ibid.*, p. 43).

Lors des travaux préparatoires du décret du 13 juin 1991, le législateur régional wallon a abordé le sujet plus franchement et conclu au caractère purement administratif du recours devant la commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, ceci manifestement pour éviter tout grief d'incompétence de la Région wallonne<sup>187</sup>. Une fois instituée, la commission s'est prononcée dans le même sens sur sa propre nature : *“bien qu'elle présente certains traits d'un organisme juridictionnel - la présidence par un magistrat, la présence de personnes étrangères à l'administration, l'indépendance dont elle dispose -, la commission ne peut être qualifiée de juridiction administrative, ne fût-ce que parce qu'une juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi, en principe fédérale (art. 161 de la Constitution)”* ; et de se qualifier d'*“autorité administrative indépendante”*<sup>188</sup>. A l'occasion des travaux préparatoires du décret du 16 mars 2006, il fut déclaré que le recours devant la commission demeurerait conçu comme strictement administratif, non plus pour éviter un grief d'incompétence - grief qui, du reste, ne pourrait plus être opposé à la Région wallonne, en tout cas plus de manière aussi absolue que lors de l'adoption du décret du 13 juin 1991<sup>189</sup> - mais parce qu'*“il n'est pas conforme à la simplification administrative de créer une nouvelle juridiction administrative qui traiterait sans doute d'une vingtaine de recours*

---

<sup>187</sup> Voir la justification de l'amendement dont est résulté le texte devenu l'article 9 du décret du 13 juin 1991 (*Doc. C.R.W.*, sess. 1989-1990, n° 154/8, p. 3). Cet amendement faisait suite à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur la proposition de décret, avis rappelant que l'institution d'une juridiction administrative est une matière que la Constitution réserve à la loi et qu'à l'époque, le législateur régional ne pouvait se fonder sur les pouvoirs que lui accorde l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour prendre des dispositions portant sur une telle matière (avis L. 19.969/9, donné le 10 décembre 1990, *Doc. C.R.W.*, sess. 1989-1990, n° 154/4, p. 3).

<sup>188</sup> Décision du 4 octobre 1994 (*Amén.*, 1994, p. 302, note F. JONGEN).

<sup>189</sup> Entre-temps, l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 a été modifié en des termes permettant au législateur régional d'établir une juridiction administrative, aux conditions prévues par l'article 10 de la même loi.

*par an*<sup>190</sup>. S'il est permis de douter que l'explication soit suffisante, la volonté du législateur régional wallon n'en est pas moins certaine : la commission instituée pour connaître des recours en la matière est conçue pour être une autorité administrative, et non pas une juridiction administrative.

A examiner les régimes de recours organisés par les divers textes cités, l'on ne dispose pas d'assez d'éléments en vue de conclure que les recours institués seraient de nature juridictionnelle.

---

<sup>190</sup> *Doc. Parl. wall.*, sess. 2005-2006, n° 309/1, p. 10.

Il est vrai que chacun de ces textes comporte des dispositions inspirées par le souci d'assurer l'indépendance et l'impartialité des organes de recours, caractéristiques essentielles d'une juridiction. Toutefois, outre le fait que l'on peut se demander si les dispositions en question suffisent à garantir effectivement l'indépendance et l'impartialité requises d'une juridiction <sup>191</sup>, lesdites dispositions ne sont pas nécessairement de nature à démentir que l'on ait affaire à des autorités administratives <sup>192</sup>.

Par contre, si l'on a égard à l'objet et à la portée des attributions des organes de recours institués par les divers textes cités, il semble bien que ces organes sont appelés à exercer une mission qui est à qualifier d'administrative, plutôt que de juridictionnelle : loin de devoir se limiter à dire le droit, c'est-à-dire à décider quelle est, selon les règles en vigueur, la solution conforme à celles-ci - ce qui est le propre d'un acte juridictionnel -, les commissions qu'ont mises en place les deux législateurs régionaux et le législateur fédéral sont, apparemment, appelées à exercer le même pouvoir discrétionnaire d'appréciation que les autorités administratives dont les décisions, ou éventuellement les abstentions, sont à

---

<sup>191</sup> Ainsi, comme indiqué au n° 54, la Région wallonne n'a guère explicité l'exigence d'impartialité qu'elle met à charge des membres de la commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement.

<sup>192</sup> La circonstance que le législateur prend des dispositions tendant à assurer l'indépendance d'un organe qu'il crée à l'égard de l'administration ne suffit pas à dénier à cet organe la qualité d'autorité administrative (voir ainsi, à propos des délégués du Conseil, qui avaient été institués par l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-capitale, aujourd'hui abrogée, C.E., arrêt Housieaux, n° 161.407 du 19 juillet 2006).

l'origine des contestations portées devant elles <sup>193</sup> - ce qui conduit à analyser les recours dont elles sont saisies comme étant plutôt de nature administrative.

En outre, certains des traits d'une procédure juridictionnelle font défaut aux dispositifs prévus par les textes cités : ainsi, le principe du contradictoire n'est pas garanti dans tous les cas <sup>194</sup>. A l'inverse, plusieurs éléments desdits dispositifs sont révélateurs d'une procédure de nature administrative, plutôt que juridictionnelle : ainsi en va-t-il, en Région wallonne, du principe, apparemment absolu, selon lequel la commission de recours siège à huis clos et, dans la Région de Bruxelles-capitale, de la disposition prévoyant qu'à défaut de respecter les délais qui lui sont impartis, la commission est réputée avoir rejeté le recours.

Bref, les commissions de recours instituées par les deux législateurs régionaux et par le législateur fédéral paraissent devoir être qualifiées d'autorités administratives.

A cet égard, la notion d'"*autorité administrative indépendante*", qu'a utilisée la commission de recours de la Région wallonne pour se qualifier elle-même, semble effectivement la plus pertinente, non seulement pour cette commission, mais aussi pour les deux autres ici examinées.

---

<sup>193</sup> La loi du 5 août 2006 confirme expressément cette solution à propos de la commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, lorsqu'elle prévoit, en son article 38, § 2, que la commission assure "*la vérification de la demande de publicité sur base des motifs d'exception visés aux articles 27 à 32*", à l'instar de l'instance environnementale saisie d'une demande d'accès à l'information.

<sup>194</sup> Tout au plus les commissions instituées par la Région wallonne et par l'autorité fédérale ont-elles la faculté d'entendre les parties. Mais elles n'y sont pas tenues.

Une telle qualification n'est pas sans susciter d'importantes difficultés au regard du droit interne, notre système constitutionnel ne connaissant pas la notion d'autorité administrative indépendante <sup>195</sup>.

Mais le système des recours qu'ouvre le droit interne en matière d'accès aux informations environnementales comporte aussi, comme on va le voir à présent, d'importantes carences au regard de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée.

56. Les recours organisés par les Régions wallonne et de Bruxelles-capitale et par l'autorité fédérale présentant, comme indiqué ci-dessus, un caractère administratif, ils entrent dans les prévisions de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la directive 2003/4/CE <sup>196</sup>.

Mais ceci ne suffit pas à transposer pleinement les dispositions de la directive 2003/4/CE relatives aux recours, puisqu'en vertu de l'article 6, § 2, de la directive, il incombe aussi aux Etats membres, en plus de la procédure de recours visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, d'ouvrir à celui qui a introduit une demande d'accès à l'information, la possibilité d'*engager une procédure devant une juridiction ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, compétent pour réexaminer les actes ou omissions de l'autorité publique concernée et dont les décisions peuvent passer en force de chose jugée*".

---

<sup>195</sup> Lire sur ce point, à propos de la commission de recours de la Région wallonne, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat 38.943/2/V, donné le 5 septembre 2005 sur l'avant-projet devenu le décret du 16 mars 2006 (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2005-2006, n° 309/1, pp. 27 et 28).

<sup>196</sup> Ne pourrait-on soutenir que les commissions de recours instituées par les Régions wallonne et de Bruxelles-capitale et par l'autorité fédérale constituent des "*organes indépendants et impartiaux*", de caractère non juridictionnel, au sens de l'article 6, § 2, de la directive ? Telle est, à propos de la commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, la thèse proposée lors des travaux préparatoires de la loi du 5 août 2006 (*Doc. Ch.*, sess. 2005-2006, n° 2511/1, p. 43). Mais ce point de vue n'empêche pas l'adhésion : en effet, l'une des conditions auxquelles l'article 6, § 2, soumet les organes de recours qu'il vise, tient en ce que leurs décisions doivent pouvoir passer en force de chose jugée, ce qui, compte tenu du caractère administratif des commissions de recours ici examinées, peut difficilement être considéré comme étant le cas.

Les législations en matière d'accès aux informations environnementales ne prévoyant pas d'autres mécanismes de recours que les mécanismes *ad hoc* qui ont été présentés ici, il convient donc de se demander si le système des recours qu'organise le droit commun permet d'assurer la transposition de l'article 6, § 2, de la directive 2003/4/CE, ceci, bien entendu, dans le respect des principes généraux consacrés par la convention d'Aarhus.

Rien n'est moins sûr.

Certes, pour s'en tenir à l'essentiel, celui qui n'est pas satisfait d'une décision prise par l'une des commissions de recours instituées en matière d'accès aux informations environnementales, peut saisir le Conseil d'Etat d'un recours dirigé contre cette décision <sup>197</sup>.

Il est cependant douteux que, dans cette hypothèse, le recours au Conseil d'Etat réponde aux caractéristiques générales des procédures de recours qu'énonce l'article 9, § 4, de la convention d'Aarhus, notamment les exigences de "*recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu*" et de rapidité des procédures.

Examinant les procédures de recours en matière d'accès à l'information environnementale en Belgique, notamment au regard de la disposition précitée de la convention d'Aarhus, un auteur a ainsi fort justement écrit :

*"Le recours en annulation auprès du Conseil d'Etat pêche (...) par un manque d'effectivité. A quelques rares exceptions, comme en matière fiscale où l'enjeu est d'importance, le demandeur débouté renoncera à saisir la Haute juridiction administrative d'un recours en annulation en raison de la longueur de la procédure et des frais qu'elle entraîne. Il y renoncera d'autant plus vite que le Conseil d'Etat ne dispose pas du pouvoir d'enjoindre à l'administration de délivrer le document demandé, mais seulement de celui d'annuler la décision en question laissant à l'administration le soin d'en tirer les conséquences. Sans doute, le demandeur a-t-il la possibilité d'agir par la voie du référé en demandant la suspension de la décision lui refusant l'accès aux documents administratifs, mais, dans ce cas également, le juge administratif ne peut qu'inviter l'administration à revoir sa position. Au surplus, un recours en annulation doit être nécessairement introduit soit en même temps, soit antérieurement".*

---

<sup>197</sup> On ne peut exclure qu'une juridiction judiciaire soit, à l'occasion, saisie d'un litige en la matière. Mais, en pratique, les litiges qui surgissent en la matière concernent surtout l'usage qui est fait du pouvoir d'appréciation reconnu à l'autorité en cas de demande d'accès à l'information, et ont ainsi essentiellement vocation à être déférés au Conseil d'Etat, plutôt qu'aux juridictions judiciaires. Sur la compétence du Conseil d'Etat en la matière, voir tout particulièrement l'arrêt Housieaux, n° 161.407 du 19 juillet 2006.

Et d'ajouter : *“pour qu'un recours juridictionnel soit, en cette matière, suffisant et pleinement effectif, le juge doit disposer du pouvoir de réformation, y compris celui de délivrer lui-même le document demandé”*<sup>198</sup>.

Telle est, au demeurant, l'option retenue par l'article 6, § 2, de la directive 2003/4/CE, puisque, selon cette disposition, la juridiction ou l'organe indépendant et impartial compétent pour connaître du recours à organiser en la matière doit pouvoir *“réexaminer”* les actes ou omissions de l'autorité publique concernée.

Le simple recours en annulation devant le Conseil d'Etat, même assorti d'une action introduite par la voie du référé, n'est, à cet égard, pas suffisant, le Conseil d'Etat n'ayant pas le pouvoir de *“réexaminer”* les décisions qui lui sont soumises. Le recours au Conseil d'Etat ne permet donc pas d'assurer la transposition de l'article 6, § 2, de la directive 2003/4/CE.

---

<sup>198</sup> R. ANDERSEN, “Les procédures de recours en matière d'accès à l'information environnementale en Belgique”, in *Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne*, Ch. Larssen (ed.), Bruylant, 2003, pp. 203 à 219, n° 16.

Dans ces conditions, c'est à juste titre que l'on s'est demandé si, en la matière, "*la meilleure solution ne serait (...) pas de créer des juridictions administratives spécialisées aptes à statuer rapidement et à moindres frais*", lesdites juridictions se voyant reconnaître un pouvoir de réformation <sup>199</sup>.

La section de législation du Conseil d'Etat s'est prononcée en ce sens dans l'avis qu'elle a donné sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 mars 2006 : constatant l'insuffisance, en la matière, du régime actuel de recours au Conseil d'Etat au regard de la convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE, la section de législation a suggéré que le législateur régional wallon établisse et organise une juridiction administrative chargée de connaître, à tout le moins, des recours visés à l'article 6, § 2, de la directive, ce qui pourrait se faire, par exemple, en transformant en juridiction administrative la commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement <sup>200</sup>. Le législateur régional wallon n'a cependant pas jugé opportun de suivre cette suggestion <sup>201</sup>. En l'état, on ne peut donc que constater l'insuffisance, sur ce point, du droit interne au regard de la convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE.

## **CONCLUSION**

---

<sup>199</sup> R. ANDERSEN, *op. cit.*, *id.*

<sup>200</sup> Avis 38.943/2/V, donné le 5 septembre 2005 (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2005-2006, n° 309/1, pp. 29 et 30).

Pour respecter tant l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la directive 2003/4/CE que l'article 9, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la convention d'Aarhus, ceci impliquerait la mise en place d'une procédure préalable à l'introduction du recours devant la juridiction. Il pourrait s'agir d'une procédure de réexamen ou de reconsidération du dossier par l'autorité initialement saisie de la demande d'accès à l'information.

<sup>201</sup> Voir sur ce point l'exposé des motifs du projet de décret (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2005-2006, n° 309/1, p. 10).

57. La protection de l'environnement ne peut être assurée si elle ne s'accompagne pas d'une protection juridictionnelle : tel est le message, clair et vigoureux, qu'envoient les dispositions de la convention d'Aarhus relatives à l'accès à la justice et les textes de droit communautaire pris dans leur foulée.

Est ainsi exprimée une exigence essentielle dans un Etat de droit : la violation d'une règle de droit ne peut être mise à l'abri de toute possibilité de sanction juridictionnelle ; lorsque la loi est méconnue, un juge doit pouvoir être saisi et faire cesser l'illégalité qu'il constate. Certes, le droit d'accès à la justice n'est ni absolu, ni inconditionnel : il peut être soumis à des restrictions, en vue d'assurer la bonne organisation du service de la justice. Mais ces restrictions ne peuvent avoir pour effet d'atteindre le droit d'accès à la justice dans sa substance même. Ceci vaut en toutes matières, et notamment en matière d'environnement. Or, justement, en matière d'environnement, les difficultés d'accès à la justice, tenant tout particulièrement à l'exigence traditionnelle que seules les personnes directement concernées par la violation d'une règle ont le droit d'ester en justice, sont souvent telles qu'elles aboutissent à créer des zones de non-droit. La convention d'Aarhus et le droit communautaire viennent très heureusement dire que cet état de choses n'est pas, n'est plus, admissible.

Ceci étant, ne nous leurrions pas : la convention d'Aarhus et dispositions de droit communautaire prises dans sa foulée sont le fruit d'un compromis, sur certains points assez laborieux. Ces textes peuvent ainsi donner l'impression d'être une sorte d'entassement de procédures tantôt extrêmement détaillées, tantôt vagues, souvent labyrinthiques, en tout cas déroutantes pour celui qui doit les interpréter d'un point de vue juridique. La convention d'Aarhus impose aux Parties de mettre en place un *cadre précis, transparent et cohérent*, et pourtant elle n'y parvient guère elle-même...

Ces textes recèlent encore d'autres paradoxes, particulièrement en ce qui concerne la place réservée aux organisations non gouvernementales. Ainsi, alors que la convention d'Aarhus consacre *le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être* et qu'elle énonce un principe général de non-discrimination, elle privilégie manifestement l'action des organisations non gouvernementales. Certes, de manière générale, les associations de protection de l'environnement ont montré et continuent à montrer qu'elles sont d'indispensables vigiles pour la qualité de l'environnement, et il importe à cet égard de leur ouvrir largement, en particulier, les portes du prétoire. Mais elles n'ont pas le monopole du souci de la protection de l'environnement, il y a aussi, avant tout, les simples particuliers, chacun d'entre nous<sup>202</sup>. A cet égard, il faut être conséquent : l'environnement est souvent qualifié, à juste titre, de patrimoine commun ; à la reconnaissance à chacun du droit de vivre dans un environnement de qualité, l'on fait généralement correspondre l'obligation de chacun de contribuer à la qualité du milieu.

---

<sup>202</sup> La question mérite, du reste, d'être posée de savoir si le bénéfice d'un régime sensiblement plus favorable pour les associations de protection de l'environnement ne risque pas d'aboutir à méconnaître la liberté d'association, en tant que cette dernière implique la liberté de ne pas s'associer.

Ne faut-il donc pas, comme c'est admis du reste pour le droit d'accès à l'information, reconnaître à chacun le droit de solliciter l'intervention du juge pour empêcher, faire cesser ou réparer une atteinte au patrimoine commun ? En d'autres mots, ne faut-il pas reconnaître, en matière d'environnement, l'existence d'une forme d'action populaire, qui n'est, au demeurant, nullement exclue par la convention ?

58. Quoi qu'il en soit, les dispositions de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée sont appelées à donner de nouveaux contours au contentieux belge de l'environnement.

A cet égard, sur un certain nombre de points, l'état de la législation et de la jurisprudence belges dans le domaine de l'accès à la justice en matière d'environnement s'inscrit déjà dans les prévisions de ce que requièrent ces dispositions. Mais il faudra aller plus loin et apporter au droit existant un nombre non négligeable de modifications.

Les formes que peuvent ou doivent revêtir les aménagements à apporter au droit existant sont diverses : si, sur certains points, une évolution jurisprudentielle suffit, sur d'autres par contre, de nouvelles dispositions normatives sont requises.

En tout état de cause, dès lors que l'accès au juge doit être revu à la hausse pour assurer complètement, en droit belge, l'accès à la justice et les recours suffisants et effectifs dont fait état la convention d'Aarhus, l'occasion doit être saisie pour se demander s'il ne convient pas de réorganiser en profondeur le contentieux belge de l'environnement. Il faut, en effet, voir les choses en face : la charge qu'assument les juridictions, actuellement, est déjà fort lourde. Elle est même critique. On ne peut, notamment, être sourd aux difficultés auxquelles est confrontée la section d'administration du Conseil d'Etat, qui, a-t-il été écrit, *\_se consume à affronter un contentieux dont l'ampleur la dépasse\_*<sup>203</sup>. Se contenter de charger encore davantage la barque ne ferait qu'aggraver le constat. Tenue d'appliquer la convention d'Aarhus et de transposer les dispositions de droit communautaire prises dans sa foulée, la Belgique doit mettre en place les solutions structurelles nécessaires pour mettre concrètement en oeuvre ces textes. A défaut, ceux-ci ne seraient, pour la Belgique, qu'un voeu pieux.

---

<sup>203</sup> P. GILLIAUX, "Les juridictions administratives : de l'oubli à l'inconstitutionnalité ?", *J.T.*, 2003, p. 125.

TITRE Ier. LA CONSECRATION ET L'ORGANISATION DU DROIT D'ACCES A LA JUSTICE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT PAR LA CONVENTION D'AARHUS ET LES TEXTES DE DROIT COMMUNAUTAIRE PRIS DANS SA FOULEE : n°s 2 à 29

Chapitre Ier. Présentation générale de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée : n°s 2 à 7

*Section I. Présentation générale de la convention d'Aarhus : n°s 2 à 5*

*Section II. Présentation générale des textes de droit communautaire pris dans la foulée de la convention d'Aarhus : n°s 6 et 7*

Chapitre II. Le dispositif dont la convention d'Aarhus et les textes de droit communautaire pris dans sa foulée imposent la mise en place en vue d'assurer spécifiquement le droit d'accès à la justice en matière d'environnement : n°s 8 à 29

*Section I. Le système de recours à mettre en place pour contester la suite, ou l'absence de suite, réservée à une demande d'accès à une information environnementale : n°s 9 à 11*

*Section II. Le système de recours à mettre en place pour contester la légalité de toute décision, tout acte ou toute omission de l'autorité publique faisant suite à une demande d'autorisation soumise à une procédure de participation du public ou, le cas échéant, d'autres décisions, actes ou omissions de l'autorité publique : n°s 12 à 22*

*Section III. Le système de recours à mettre en place pour contester toute violation de dispositions du droit national de l'environnement en dehors des hypothèses indiquées dans les sections I et II : n°s 23 à 25*

*Section IV. Principales caractéristiques générales que doivent offrir les recours : n°s 26 à 29*

TITRE II. L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DU CITOYEN FACE A L'ADMINISTRATION EN DROIT BELGE PERMET-ELLE DE SATISFAIRE A LA CONVENTION D'AARHUS ET AUX TEXTES DE DROIT COMMUNAUTAIRE PRIS DANS SA FOULEE ? : n°s 30 à 56

Chapitre Ier. Les actions devant les juridictions judiciaires : n°s 31 à 39

*Section I. Les actions qu'ouvre le droit commun devant les juridictions judiciaires : n°s 31 à 34*

*Section II. L'action en cessation organisée par la loi du 12 janvier 1993 : n°s 35 à 39*

Chapitre II. Le recours au Conseil d'Etat : n°s 40 à 53

*Section I. Observations générales : n° 40*

*Section II. Examen de quelques difficultés : n°s 41 à 53*

Chapitre III. Le régime des recours ouverts pour contester la suite, ou l'absence de suite, réservée à une demande d'accès à une information environnementale : n°s 54 à 56