

 <p>Bond Beter Leefmilieu v l a a n d e r e n v z w</p> <p>Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw (BBL) Koepel van Vlaamse milieuverenigingen Tweekerkenstraat 47 - 1000 Brussel tel. 02/282.17.20 - fax. 02/230.53.89. hostmaster@bbly.be – www.bondbeterleefmilieu.be</p>	 <p>Inter-Environnement Wallonie asbl (IEW) Fédération des associations d'environnement 6 Boulevard du Nord - 5000 Namur tel. 081/25.52.80 - fax 081/22.63.09. iew@iewonline.be - www.iewonline.be</p>	 <p>Brusselse Raad voor het Leefmilieu vzw Koepel van Brusselse milieuverenigingen Zaterdagplein 13 - 1000 Brussel tel. 02/217.56.33 - fax. 02/217.06.11. bral@village.uunet.be</p>	 <p>Inter-Environnement Bruxelles asbl (IEB) Fédération des associations d'environnement 165, rue du Midi - 1000 Brussel tel. 02/223.01.01 - fax 02/223.12.96. iebbxl@skynet.be, www.ieb.be</p>
---	---	---	---

Protection de l'environnement : Pour un meilleur accès à la justice

Les propositions des quatre fédérations d'associations environnementales

(août 2002)

A. INTRODUCTION

La protection de l'environnement ne peut pas être assurée si elle ne s'accompagne pas d'une protection juridictionnelle effective. Or, aujourd'hui il faut bien constater que les exigences de recevabilité des actions juridictionnelles ne sont pas adaptées à la spécificité des litiges en matière d'environnement.

Trop souvent encore la protection du milieu en justice se limite à l'examen de questions de forme. En effet avant d'étudier les arguments de droit et de fait qui sont avancés à l'appui d'une demande en justice (le fond de la demande), le juge belge va tout d'abord examiner la recevabilité de celle-ci (la forme de la demande), c'est-à-dire - et entre autres - qu'il va se poser la question de savoir si le demandeur a un intérêt à ce que sa cause soit jugée. Or, une grande majorité de juges estiment que les associations ne possèdent pas cet intérêt.

En effet, pour la Cour de cassation, une action en justice n'est possible que si le demandeur fait preuve d'un intérêt direct et personnel, c'est-à-dire que si la demande touche à un droit direct et personnel de celui-ci : ses biens patrimoniaux, ses droits moraux par exemple¹. Par contre, l'objet social poursuivi par une association n'entraîne pas la naissance d'un intérêt direct et personnel dans son chef et aucune action ne peut être envisagée lorsqu'une atteinte est portée à cet objet. Le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage ont une appréciation plus souple de l'intérêt à agir mais un nombre important de conditions de forme, dont certaines sans aucune pertinence, sont toujours posées.

Les exigences de recevabilité des actions juridictionnelles ne sont pas adaptées à la spécificité des litiges où des intérêts collectifs sont en jeu. A la charnière entre l'intérêt particulier et l'intérêt général, les intérêts collectifs ne peuvent être défendus pleinement ni par un individu (par défaut d'intérêt également ou tout simplement parce que la justice lui est inaccessible), ni par le Ministère public (qui n'a pas le temps et les moyens de prendre en charge tous les intérêts de la société). Et tel est justement le rôle des associations qui défendent un intérêt collectif tel l'environnement (ou les droits de l'homme, la paix, les consommateurs, les femmes, les étrangers, les personnes âgées, le commerce équitable...

Rappelons que l'accessibilité à la justice est un droit fondamental, reconnu à quiconque et expressément consacré par diverses conventions internationales (Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Déclaration de Rio, Convention d'Arhus que la Belgique va ratifier). En droit belge, cette accessibilité n'est pas toujours effective, loin de là, lorsqu'il s'agit de protéger les intérêts collectifs.

On se retrouve finalement dans une situation totalement insatisfaisante. D'un côté, naissent des associations ayant pour but la défense et la promotion d'intérêts collectifs, intérêts qui sont reconnus sous différentes formes et le plus souvent dans des textes à valeur juridique. D'un autre côté, cependant, ces associations se voient refuser un accès convenable à la justice, moyen ultime, certes, mais capital pour mener à bien leurs missions. Tant les associations que l'objet social qu'elles sont censées défendre se trouvent bafoués.

¹ L'article 3 du titre préliminaire du Code de procédure pénale précise quant à lui que l'exercice de l'action civile devant les juridictions répressives n'appartient qu'à celui qui a été directement et personnellement lésé.

En matière d'environnement, la Belgique a déjà fait preuve de bonne volonté - l'introduction d'une action en cessation en constitue un bon exemple. Cependant, pour une meilleure application du droit de l'environnement, un meilleur accès à la justice doit être garanti. C'est pourquoi nous demandons aux autorités fédérales que les associations qui défendent l'environnement puissent, sur base d'une atteinte portée à ces intérêts, intenter des actions en justice. Et pour cela, des modifications doivent être apportées au Code judiciaire, au Code de procédure pénale et aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Enfin, un meilleur accès à la justice ne pourra réellement exister sans que des mécanismes appropriés d'aide financière soient mis en place afin d'éliminer ou d'atténuer les obstacles de cet ordre que rencontrent les associations. En effet, lorsqu'elles se retrouvent devant les tribunaux, les associations ne peuvent actuellement revendiquer, à l'inverse des particuliers, aucune assistance juridique ou financière, qu'il s'agisse de l'aide juridique ou de l'assistance judiciaire. Une intervention du législateur s'avère également nécessaire à cet égard.

L'objet de cette note est donc, dans un premier temps, de présenter aux autorités fédérales quelques propositions qui pourraient être adoptées afin de concrétiser un meilleur accès à la justice devant les tribunaux belges pour les associations environnementales. Il s'agit essentiellement, avons nous dit, de modifications législatives qui permettraient à ces associations de s'attaquer enfin aux questions de fond lorsque l'environnement en jeu. Dans un deuxième temps, cette note s'attache à commenter le document de travail élaboré par la Direction générale de l'environnement de la Commission européenne en vue de la traduction en droit européen du troisième pilier de la Convention d'Arhus, à savoir l'accès à la justice. Il s'agit de mettre en exergue de manière encore un peu plus précise, par rapport à la situation telle qu'elle est vécue par les associations environnementales agissant en justice dans notre pays, les revendications que celles-ci veulent voir soutenir par la Belgique afin qu'un texte plus ambitieux, respectant l'esprit de la Convention d'Arhus par la mise en œuvre d'un accès à la justice le plus complet possible pour la protection de l'environnement, soit adopté tant au niveau belge qu'euro péen (puisque tant la Belgique que la Communauté européenne ont signé la Convention d'Arhus).

B. MODIFICATIONS NECESSAIRES POUR UN MEILLEUR ACCES A LA JUSTICE

I. Difficultés matérielles

I.1 Droit belge

Qu'il s'agisse de l'aide juridique ou de l'assistance judiciaire, les associations de promotion et de protection de l'environnement ne peuvent actuellement revendiquer aucune assistance juridique ou financière lorsqu'elles se retrouvent devant les tribunaux.

L'aide juridique de deuxième ligne, qui consiste en un conseil juridique par l'entremise d'un avocat dans le cadre ou non d'une procédure judiciaire, ne concerne en effet que les personnes physiques (et donc pas les associations !). De même, le bénéfice de l'assistance judiciaire, qui vise à assurer une procédure totalement ou partiellement gratuite aux justiciables n'ayant pas les moyens financiers nécessaires (du moins par rapport au coût prévisible de la procédure), ne peut être obtenu que lorsque le requérant est une personne physique (AR du 20/12/99).

Dans la mesure où les associations sont tout de même admises à agir en justice (voir *infra*), elles ne peuvent alors pas bénéficier de tels mécanismes. Et il n'est peut-être pas inutile de rappeler à ce propos que la grande majorité des associations de protection de l'environnement ne disposent que de minces budgets et qu'il est souvent très onéreux d'intenter une action en justice (honoraires d'avocats, expertises²,...).

Nous insistons donc sur la nécessité, et cela vaut pour toutes les procédures, d'un accès à la justice qui ne soit pas rendu fictif par des contraintes financières insurmontables. Comme corollaire indispensable de la reconnaissance légale de l'action d'intérêt collectif, nous revendiquons pour les associations des mécanismes d'aide financière (voir notamment le point I.2.).

A titre d'exemple, le président du tribunal de première instance de Verviers, saisi dans le cadre de la loi du 12 janvier 1993 d'une demande en cessation d'infraction, a récemment débouté une association environnementale. Rien d'extraordinaire si ce n'est qu'après avoir fait procéder à une expertise (preuve s'il en est que la demande de l'association n'était pas fantaisiste) et avoir déclaré la demande non fondée, le juge a liquidé les dépens à charge de l'association à un montant de 1856, 23 EUR . Et il faut bien entendu rajouter les honoraires d'avocat. Voilà qui amènera l'association à

² L'expertise est ordonnée soit d'office par le juge soit à la demande d'une partie (si les parties n'arrivent pas à se mettre d'accord pour nommer un expert, c'est le juge qui choisit, avec possibilité de récusation). Il revient ensuite à la partie la plus diligente - c'est-à-dire celle qui veut voir le procès avancer de la façon la plus conforme au texte et à l'esprit des dispositions du code judiciaire (et qui n'est donc pas toujours celle qui a demandé l'expertise), d'aller au greffe du tribunal pour demander au greffier d'envoyer copie du jugement à l'expert, ce qui lui permettra de commencer sa mission. Mais c'est aussi cette "partie la plus diligente" qui devra payer l'expert (à ce propos, l'article 990 prévoit qu'une provision doit être consignée au greffe mais il n'est pratiquement jamais respecté). Et si cette partie est une association et qu'elle n'a pas les moyens financiers,... on revient souvent devant le juge sans avoir procédé à l'expertise. Soit le juge ordonne une nouvelle fois qu'il soit procédé à l'expertise et le temps passe, soit l'affaire est jugée en l'état, sans les avis d'ordre technique ou constatations nécessaires au juge pour prendre sa décision. Ce qui, dans les deux cas, est évidemment très peu satisfaisant .

réfléchir très sérieusement avant d'introduire une autre demande ou même un appel de cette décision, aussi justes puissent-ils être. A moins qu'elle ne doive déjà éplucher ses comptes...

1.2 Dans d'autres pays de l'Union européenne

Dans d'autres pays européens des solutions ont été adoptées pour que les associations puissent, comme l'article 9 de la Convention d'Aarhus le précise, avoir accès à la justice via des procédures dont le coût n'est pas prohibitif. En résumé, voici quelques exemples³.

En Allemagne, une aide financière (couvrant partiellement ou totalement les frais de justice, les honoraires d'avocats et d'experts) peut être demandé par les associations pour les affaires dont il est prouvé qu'elles ont une chance d'aboutir (c'est-à-dire que le demandeur obtienne gain de cause). Devant les tribunaux supérieurs et la Cour suprême, cette preuve n'est plus nécessaire. Quoiqu'il en soit, le montant des frais de justice relatifs à certains types d'actions est plafonné à un certain montant. Enfin, en Allemagne (et aux Pays-Bas), le gouvernement verse tous les ans des fonds à des ONG dont les projets peuvent conduire à des actions en justice.

Comme fonds supplémentaires pour les associations, il faut signaler cette faculté qu'a un tribunal allemand d'ordonner à une entreprise polluante de verser l'amende à laquelle elle serait condamnée directement à des ONG de défense de l'environnement.

Concernant encore le risque pour les associations d'être condamné à des dépens trop importants, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, le juge peut décider, compte tenu de la nature de l'affaire (et de la conduite du défendeur), de limiter le montant des dépens mis à charge de la partie dont la demande a été rejetée (ou même décider qu'elle ne devra rien payer). Si les frais sont très élevés, il existe un fonds (R-U).

Au Portugal enfin la loi 85/98 permet aux associations d'intenter des actions visant à la prévention ou à la cessation d'actes ou d'omissions d'autorités publiques ou privées qui peuvent être facteur de dégradation de l'environnement. Elles peuvent également être parties à des procès pour des dommages causés à l'environnement. Elles sont exemptées des frais de justice.

³ tiré du rapport de l'Atelier sur l'accès à la justice en matière d'environnement en vertu de la Convention d'Aarhus (au sein de la commission économique pour l'Europe du Conseil économique et social des Nations Unies), 3 octobre 2001, téléchargeable sur www.unece.org/env/pp/a.to.j.htm

II. Difficultés juridiques

II.1 Droit belge

II.1.1 Action en cessation

Il est assez courant d'entendre que dans le cadre de l'action en cessation en matière environnementale, instaurée par la loi du 12 janvier 1993, les associations ne doivent pas démontrer leur intérêt à agir mais que celui-ci est présumé. Or, c'est aller un peu vite en besogne. Si les associations de protection de l'environnement se sont en effet vues reconnaître un droit d'action par la loi du 12 janvier 1993, l'article 2 de cette même loi pose tout de même plusieurs conditions avant que l'affaire ne puisse être examinée sur le fond:

- seules les A.S.B.L. peuvent agir,
- dans le respect intégral de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux A.S.B.L ; en cas d'exception (statuts incomplets, activité lucrative autre qu'accessoire,...) soulevée par le juge ou le défenseur, c'est au demandeur qu'il appartiendra d'apporter la preuve qu'il respecte bien la loi,
- être doté de la personnalité juridique depuis trois ans au moins au jour de l'acte introductif d'instance,
- avoir, dans ses statuts, défini le territoire auquel s'étend son activité. Sans quoi, selon les travaux parlementaires, l'association belge aura pour champ d'activité la Belgique entière. Le but de cette condition est de créer un lien géographique entre l'association et les actes qu'elle entend faire cesser. Formellement interprétée, cette disposition empêcherait une association dont le champ d'activité est la Belgique toute entière d'agir à l'encontre d'un acte qui n'affecterait que des intérêts locaux,
- avoir, dans son objet social, la protection de l'environnement,
- apporter la preuve d'une activité réelle conforme à son objet statutaire et en rapport avec l'intérêt collectif de l'environnement qu'elle vise à protéger. Cette preuve pourra être rapportée par la production d'un rapport d'activité, des procès-verbaux de réunion, des publications. L'exigence, selon la jurisprudence, doit être appréciée avec souplesse. « *Toutefois ne remplit pas cette condition (art.2, al. 3), l'association créée en 1982 qui ne justifie pratiquement d'aucune activité touchant à la protection de l'environnement pendant quinze ans alors que les occasions ne manquaient pas (...)*⁴ »,
- avoir valablement (c'est-à-dire conformément à leur statut) décidé d'agir en justice et avoir qualité pour représenter l'association.

Qui plus est de nombreux termes utilisés dans la loi n'ont pas été explicités par le législateur ; que faut-il entendre par une « *violation manifeste* », par une « *menace grave* » (art.1 al.1) ou par des « *mesures visant à empêcher des dommages à l'environnement* » (art.1 al.2) ? La jurisprudence a pallié à ces lacunes mais souvent de façon divergente de sorte que la sécurité juridique s'en trouve affaiblie, une association pouvant être déboutée et une autre pas pour des cas pourtant identiques.

⁴ Prés. Marche-en-Famenne, 24 juillet 1997, *Amén.-Env.*, 1998-1.

La lecture des travaux préparatoires de la loi fait clairement apparaître que le législateur a voulu réserver l'action en cessation aux associations sérieuses, actives et représentatives. De cette volonté découlent les nombreuses conditions énumérées dans la loi. Comme le souligne la doctrine, l'excès nuit en tout ; même si elles sont parfois appréciées avec souplesse⁵, ces conditions sont par beaucoup trop limitatives.

Que doit faire le juge lorsque, suite à une dégradation brusque, inattendue de l'environnement, une association sérieuse et représentative se constitue et agit devant lui ? S'il observe les prescriptions de la loi, il doit déclarer la prétention de cette association irrecevable alors même que la législation environnementale est manifestement bafouée.

Ne doit-on pas préférer que le juge puisse, sur base d'éléments objectifs et pertinents, vérifier que l'association est bien la personne la mieux placée pour agir ? Il nous semble d'une grande nécessité que plus d'attention soit portée à l'objet réel de l'action et non pas à « l'autopsie » de l'association qui l'a introduite dès lors que les circonstances de l'espèce font apparaître que cette dernière a une qualité suffisante pour agir (ce qui, faute de mieux, est laissé à l'appréciation la plus objective possible des tribunaux).

Comme le souligne la doctrine⁶:

- **le droit d'action des a.s.b.l. n'a pas mené à une explosion des demandes abusives (ni même des demandes tout court) ;**
- **le pouvoir discrétionnaire du président du tribunal de première instance suffit en soi pour éliminer d'éventuels abus du droit d'action⁷ ;**
- **il y a donc lieu d'abroger les conditions imposées par l'article 2 de la loi du 12 janvier .**

Nous demandons dès lors de considérer qu'une association dotée de la personnalité civile qui intente une action en cessation d'un acte infractionnel, contraire au(x) but(s) poursuivi(s) dans ses statuts, présente un intérêt suffisant pour agir dès lors que sa demande n'est pas abusive.

Nous souhaitons également que certains termes dans le texte de l'actuelle loi soient précisés afin de laisser place à moins d'interprétations divergentes et *in fine* de garantir la sécurité juridique⁸.

⁵ Voir Bruxelles , 30 avril 1998, *Amén.-Env.*, 1999-2 et ce qui a été dit au point A.3.2.2.

⁶ BOES M., « L'action en justice, état de la question », *Amén.-Env.*, n° spécial, 2000, p. 88.

⁷ A ce propos, il faut savoir que des associations peuvent se faire condamner pour action téméraire et vexatoire ; voir Mons, 17 novembre 1997, *Amén.-Env.*, 1999-1.

⁸ Pour plus de précisions, voir le rapport publié par IEW en 2000 sur la répression des infractions environnementales.

Mais, plus largement, c'est la reconnaissance de l'action d'intérêt collectif que nous estimons nécessaire aujourd'hui.

II.1.2 Procédures civiles et pénales

S'agissant des juridictions judiciaires, il est utile de rappeler qu'actuellement, à moins d'une disposition légale (une disposition décrétole est insuffisante) les y autorisant, les associations ne peuvent agir en justice pour la protection d'un intérêt collectif. Cet intérêt n'est pas direct et personnel comme le requiert de la lecture des articles 17 et 18 du Code judiciaire une jurisprudence dominante⁹. C'est donc essentiellement les particuliers qui introduisent une demande. Leur intérêt à agir est quelque fois jugé suffisant en référé dès lors qu'ils peuvent se prévaloir de la violation, flagrante ou apparente, des droits que leur reconnaissent les articles 714 du Code civil et 23 de la Constitution : droit de vivre dans un environnement conservé et droit à la protection d'un environnement sain¹⁰.

Il faut certes mentionner l'avancée non négligeable que constitue la loi du 12 janvier 1993 mais plusieurs auteurs¹¹ ont souligné qu'en dépit de celle-ci, l'absence de recevabilité des actions collectives au regard des textes de droit commun du Code judiciaire posait problème ; sans entrer dans trop de détails, il nous faut globalement regretter le manque d'articulation entre la nouvelle loi et d'autres dispositions du Code judiciaire qui sont pourtant nécessaires à l'exercice effectif des droits reconnus aux associations dans cette nouvelle loi. Tout ce qui concerne les mécanismes d'aide pour les justiciables par exemple: non seulement des conditions sont posées à l'action des associations en justice mais en plus elles ne peuvent pas bénéficier de l'assistance judiciaire (*supra*). Le droit d'agir reconnu aux associations risque dès lors de rester symbolique...

La loi du 12 janvier 1993 n'autorise pas non plus les associations à introduire leur action par requête unilatérale. Cette impossibilité, sciemment voulue par la Commission de la Justice du Sénat, pose également un véritable problème ; l'introduction d'une action par requête unilatérale se révèle en effet indispensable en cas d'absolue nécessité, c'est-à-dire dans des situations d'urgence où chaque minute compte (destruction de milieux protégés, abattage d'arbres) ou dans des situations où la mesure demandée n'aura d'efficacité que si elle surprend l'adversaire (par exemple, si l'on demande une mesure d'expertise pour constater un déversement illégal de substances toxiques on veut évidemment éviter que celui-ci ne cesse, par miracle, juste la veille du passage de l'expert). Une fois de plus, faute de cette fameuse autorisation légale, l'association ne pourra saisir le juge via la procédure du référé ordinaire (art. 584 C.J.) et donc par requête unilatérale en cas d'absolue nécessité.

⁹ Arrêt de principe de la Cour de Cassation du 19 novembre 1982 (Cas., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I et puis Cass., 25 octobre 1985, *Pas.*, 1986, I) *contra* (très marginal) récemment Namur (Prés.), 31 juillet 2000, *Journ. Proc.*, 8 septembre 2000 dans l'affaire des nuisances sonores de l'aéroport de Bierset où l'action en intervention d'Inter-Environnement Wallonie a été déclarée recevable.

¹⁰ Voir aussi Namur (Prés.), 31 juillet 2000, *o.c.* ; Bruxelles, 5 octobre 1999, *Amén.-Env.*, 2000/3.

¹¹ A. LEBRUN, « L'action en cessation en matière d'environnement », *Coll. Environnement*, 1997/3, Kluwer Editions Juridiques Belgique ; S. DUFRENE, « Les procédures comme en référé en matière de protection de l'environnement », in *Le développement des procédures comme en référé* (J. VAN COMPERNOLLE, M. STORME editors), 1994, Bruylant, Bruxelles, pp. 144 et sv.

Face à ces critiques et à d'autres (impossibilité pour les associations de se constituer partie civile¹², d'intervenir dans des procédures classiques pour soutenir des particuliers), la nécessité d'une action collective de droit commun s'affirme de plus en plus.

Enfin, il nous paraît falloir insister sur l'incohérence qu'il y aurait à instaurer un système de responsabilité spécifiquement environnementale (voir Livre Blanc de la Commission COM(2000)66 et la proposition de directive COM(2002)17 final), associant responsabilité pour et sans faute si, corollairement, il n'était pas accordé un droit d'action en responsabilité pour les associations dans la mesure où la mobilisation et la connaissance du terrain du monde associatif sont reconnues et peuvent compléter utilement les missions de l'Etat en matière de répression des infractions (l'environnement, pour diverse raisons, n'étant pas vraiment une priorité, ce sont parfois les autorités judiciaires qui souhaitent le soutien du monde associatif) et dans la mesure où ce sont parfois les autorités publiques qui peuvent être tenues pour responsables.

En vue d'une reconnaissance de l'action d'intérêt collectif, nous demandons que les articles 17 du Code judiciaire et 3 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle soient modifiés de telle façon que:

- **sans préjudice des autres dispositions relatives à la recevabilité, toute action est déclarée recevable si elle est fondée sur un intérêt dont la défense ou la promotion se retrouve dans les statuts de l'association, dotée de la personnalité civile, qui intente l'action (Code judiciaire).**
- **une association dotée de la personnalité civile, est dite avoir subi un dommage dès lors que le, dommage résultant de l'infraction est contraire aux objectifs poursuivis par association (Titre préliminaire).**

Mais que faire lorsque, à la suite d'une action en responsabilité introduite par une association, le dommage causé à l'environnement ne pouvant être réparé en nature doit l'être par compensation? S'il faut bien admettre que les associations ne peuvent amonceler des « trésors de guerre » au fur et à mesure de leurs actions (situation théorique mais la tentation peut exister), pourquoi ne pas envisager d'autres solutions ? Les moyens financiers ne manquent-ils pas souvent lorsque des sites doivent être remis en état, lorsque des dommages doivent être réparés et que l'auteur de ceux-ci n'est pas connu ou pas solvable (ou même pas déclaré responsable)... La création d'un Fonds de réparation pourrait être envisagé.

¹² Arrêt de la Cour de cassation du 9 novembre 1983 (*Rev. Dr. Pén.*, 1984) : selon la Cour, il ne peut pas y avoir d'action civile des associations devant les juridictions pénales (constitution de partie civile): cette action ne peut être exercée par celui qui, sans être directement et personnellement lésé, tend uniquement au rétablissement d'un intérêt général et public lésé par une infraction. Mais qui alors ?

II.1.3 Conseil d'Etat

Quand bien même il est reconnu aux associations le droit d'agir en justice pour la défense d'intérêts collectifs, encore faut-il qu'elles remplissent toutes les conditions pour introduire l'action. Dans le cadre de l'action en cessation environnementale, introduite par la loi du 12 juillet 1993, le responsable principal de l'avalanche de conditions imposées aux associations pour agir était le législateur.

A l'inverse, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'exige que la justification « *d'un intérêt* » pour pouvoir agir. Dès lors qu'une association agit pour la protection de l'environnement (son objet social) elle dispose d'un intérêt à agir contre tout acte qui préjudicierait cet environnement. Tel n'est cependant pas le cas, comme nous l'avons vu en examinant les conditions posées par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Dans le cadre du référé administratif, c'est donc le juge qui se trouve être à la source des conditions nombreuses et parfois impertinentes imposées aux associations pour agir. Ainsi faudra-t-il :

- qu'elles soient dotées de la personnalité juridique ;
- qu'elles agissent dans les limites de leur objet social ;
- que leur demande ait un lien suffisamment direct avec leur objet social, matériellement et géographiquement (ont été souvent déclarées irrecevables des associations régionales ou nationales attaquant un acte administratif de portée locale à moins que le milieu en danger présente une valeur écologique toute particulière¹³) ;
- que leur objet social soit suffisamment spécifique, distinct de l'intérêt général. « *La gestion, la protection et la conservation de l'environnement constituent un objet social à ce point large qu'il ne saurait être spécifique à l'association requérante*¹⁴ ». A l'inverse, un recours d'Inter-Environnement Wallonie a été déclaré recevable au motif que les mesures attaquées avaient « *une incidence certaine sur l'environnement en Région wallonne dont la requérante s'est donné la défense pour objet social*¹⁵ » ;
- qu'elles soient « représentatives » (exigence des chambres néerlandophones principalement) ; elle doit bénéficier auprès de ses membres d'une adhésion importante que l'on mesurera par la durabilité et l'effectivité des activités de l'association, mais aussi par le nombre de membres habitant près du site litigieux (degré de pénétration)¹⁶.

A titre d'exemple encore, la commune de Roeselare a inscrit dans son plan d'affectation du sol trois zones industrielles. Ce plan s'écarte du plan d'affectation du sol régional puisque, dans ce dernier, à la place des zones industrielles figurent des zones vertes et naturelles. Des associations de protection de l'environnement (régionale et locale) attaquent cet acte en suspension au Conseil d'Etat mais elles se voient débouter faute « d'intérêt spécifique et personnel ». Neuf années plus tard, alors que deux zones ont déjà été mises en œuvre, l'avis de l'auditeur donne partiellement raison aux associations (seule l'association locale est déclarée recevable à agir) et demande au juge d'annuler le plan de la commune de Roeselare (cet avis est la plupart du temps suivi).

¹³ C.E., n°32.953, 11 août 1989 et C.E., n°67.535, 18 juillet 1997.

¹⁴ C.E., Greenpeace Belgium et Schmit, n°46.786, 30 mars 1994.

¹⁵ C.E., n°41.822, 29 janvier 1993.

¹⁶ C.E., asbl Regionale aktiegroep Leefmilieu Dender en Schelde, n°29.987, 8 février 1988.

De même, trois associations de conservation de la nature ont vu leur demande de suspension d'un arrêté modifiant le plan de secteur de Liège (il s'agissait d'y inscrire une zone destinée à accueillir un centre d'enfouissement technique) rejetée. Ces associations se prévalaient pourtant de considérations relatives à la protection de la faune et de la flore. Mais le Conseil d'Etat considéra qu'une association qui avait pour objet notamment la conservation de la nature ne pouvait être considérée comme possédant un intérêt suffisamment spécifique pour agir. La juridiction administrative estima aussi que l'objet que s'était fixé l'une des trois autres associations, à savoir promouvoir, encourager et assurer, tant en Belgique que dans les autres parties du monde, la conservation de la faune, de la flore, des sites, des eaux, des sols et des autres ressources naturelles, couvrait la protection de l'environnement en général sur tout le territoire et ne lui donnait pas un intérêt suffisant pour intenter un recours n'ayant qu'un intérêt local¹⁷. Sans intérêt, pas moyen d'agir.

Il est d'autant plus difficile d'accepter ces initiatives jurisprudentielles qu'elles promettent à des illégalités un avenir rose et, par delà, amoindrissent encore la force de la loi.

Nous demandons la modification de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat de telle façon que:

- **pour une association dotée de la personnalité juridique, l'intérêt à agir corresponde à l'intérêt dont la défense ou la promotion se retrouve dans les statuts ;**
- **pour certaines infractions (en matières d'études d'incidences notamment), le risque de préjudice grave et difficilement réparable requis par l'article 17 des lois coordonnées pour qu'un acte administratif puisse être suspendu doit être présumé comme tel pour une personne qui a intérêt à agir (au sens, pour les personnes morales, de l'article 19 modifié)**

II.2 Dans d'autres pays de l'Union européenne

Dans quelques pays européens, le législateur a ouvert des actions d'intérêt collectif de manière beaucoup plus large qu'en Belgique. Il faut surtout noter aux Pays-Bas les articles 305a et 305b du code Civil et notamment l'article 305a 1. qui prévoit qu'une fondation ou une association disposant de la pleine capacité juridique peut intenter une action tendant à la protection des intérêts d'autrui pour autant qu'elle le fasse conformément à ce statuts.

Au Royaume-Uni, à défaut d'action de la part des autorités publiques, c'est aux tribunaux qu'il revient d'apprécier au cas par cas si l'association a intérêt à agir. Plusieurs facteurs sont pris en compte par le juge : notamment le fait qu'en déclarant irrecevable l'action d'une association, il n'existera *in concreto* aucun autre moyen effectif pour que l'affaire passe devant les tribunaux (Greenpeace 1994).

¹⁷ Arrêt n° 88.687, 7/07/2000, asbl Réserves naturelles et crts, cité dans *Aménagement-Environnement*, 2001/1.

Aux Pays-Bas, au début des années 90, la Cour de Cassation s'était également prononcé sur la recevabilité des associations, en prenant notamment comme critères:

- la personnalité morale ;
- les intérêts en jeu se prêtent à une action collective ;
- la nature des intérêts à défendre : si difficilement défendables par des actions individuelles, les critères de recevabilité doivent être assouplis et la nécessité des conditions afférentes à la représentativité suffisante et à l'activité effective écartée.

Enfin, il nous paraît également important que des chambres « vertes » puissent voir le jour afin que la spécificité de la matière environnementale soit réellement prise en compte: ainsi en Suède il a été créé un tribunal environnemental où siègent des juges spécialisés dans les affaires relatives à l'environnement (les juges ont reçu formation et peuvent recevoir éventuellement une assistance technique). Au Royaume-Uni, des assistants de justice spécialisés en environnement aident et conseillent les juges.

C. BREF EXAMEN DE LA POSITION EUROPEENNE EN MATIERE D'ACCES A LA JUSTICE ET DE LA SITUATION BELGE PAR RAPPORT A CELLE-CI

La communauté européenne étant partie signataire à la Convention d'Aarhus, la Direction générale de l'environnement a présenté récemment un document de travail visant à assurer une mise en œuvre au niveau européen des dispositions de la Convention concernant l'accès à la justice. Derrière cet objectif « contraignant », se dessine la volonté de la Commission de faire appliquer de manière plus effective le droit de l'environnement. Selon la DG environnement, un meilleur accès à la justice participerait à la réalisation de cette volonté. Inter-Environnement Wallonie en convient pleinement.

Les moyens mis en œuvre pour améliorer cet accès, par contre, nous semblent fort insuffisants. Comme avoué par la DG environnement, l'objectif sous-tendant la future directive serait qu'au moins une personne, physique ou morale, puisse engager des procédures lorsqu'une violation d'un texte relatif à l'environnement est commise. Cet objectif essentiel ne semble pourtant pas, au vu des moyens d'accès à la justice proposés aux citoyens et aux associations dans le document de travail, pouvoir être atteint. Il suffit en effet que les critères à remplir par ces personnes ne soient pas pertinents ou bien trop nombreux pour que l'accès à des « procédures environnementales » devienne un véritable parcours du combattant, cheminement précaire vers d'aléatoires aboutissements. A lire attentivement le document de travail, en fait, la Belgique (qui n'est pas le pays plus en retard en la matière, il faut le reconnaître), ne devrait pas modifier substantiellement ses textes pour répondre aux exigences européennes... mais certainement pas à celles de la Convention d'Aarhus puisque des nombreux critères de forme pourraient subsister et, par conséquent, des situations où il ne se trouverait personne pour défendre l'environnement en justice aussi. Il nous faut dès lors insister sur deux revendications en matière d'accès à la justice, qui constitueront les points I. et II.

I. Assurer un accès à la justice effectif (pour une personne, physique ou morale, au moins)

La situation actuelle en Belgique des associations environnementales voulant agir en justice constitue un bon exemple de ce que les procédures prévues par les autorités belges mais aussi européennes sont insuffisantes pour rencontrer l'objectif d'un meilleur accès à la justice tel qu'entendu par la Convention d'Aarhus mais par aussi par elles-mêmes¹⁸. Il arrive trop souvent encore qu'aucune personne, physique ou morale, ne remplisse les conditions pour agir en justice alors qu'une infraction a été commise.

Prenons le cas du Conseil d'Etat : pour la juridiction administrative, l'intérêt collectif de la personne morale doit être suffisamment distinct de l'intérêt général, auquel cas il y aurait action populaire (qui n'est pas autorisée). Or, pour certaines chambres du Conseil, «*la gestion, la protection et la*

¹⁸ Voir le document de travail de la DG Environnement de la Commission européenne téléchargeable sur <http://www.europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm>

conservation de l'environnement constituent un objet à ce point large qu'il ne saurait être spécifique à la (...) requérante ; qu'en effet vivre dans un environnement sain est une préoccupation qui n'est étrangère à aucun être humain ». En outre, sachant que d'autres conditions sont parfois ajoutées à l'action des associations (effectivité, représentativité, ressort géographique,...), que l'environnement échappe par définition à l'intérêt particulier (excepté le cas des riverains et de leur « cadre de vie » proche) et si l'on suit une jurisprudence¹⁹ qui veut que « *la circonstance qu'aucune autre personne ne serait recevable à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué ne peut avoir pour conséquence que le requérant le serait ; que le postulat que tout acte juridique doit pouvoir faire l'objet d'un recours* » n'est pas une règle de droit positif existante, mais il est même en opposition directe avec l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en tant que celui-ci n'ouvre le recours en annulation qu'à « *toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt* », l'on se rend compte que dans certains cas il ne se trouve plus personne pour agir.

Seule une modification de l'article 19 de ces lois coordonnées permettrait que l'objectif décrit ci-haut soit réalisé. En l'absence d'action populaire ou a tout le moins d'une véritable action d'intérêt collectif de droit commun, aucune avancée sensible ne semble donc possible. Pour reprendre une critique de la doctrine, finalement, au moins une partie de territoire sera habitée ou même seulement parcourue, au plus il sera difficile de trouver une personne pour la protéger²⁰.

Et les tribunaux judiciaires ? Que faire dans les cas où une violation d'un texte de loi relatif à l'environnement est constatée et que, par exemple, le Conseil d'Etat n'est pas compétent (activité exercée sans permis ou sans respecter les textes afférents à cette activité) ? Il faut se rendre devant les tribunaux judiciaires... mais encore une fois, en l'absence d'action d'intérêt collectif de droit commun ou d'action populaire, l'objectif décrit ci-haut ne pourra pas souvent être rencontré (voir point B.II.1 de la note). « *...Là où l'action d'intérêt collectif n'est pas admise, il est loin d'être toujours possible de trouver quelqu'un qui, agissant en vue d'assurer la protection de l'environnement, puisse également se prévaloir d'un titre suffisamment individualisé et personnel – autre que le seul souci de la défense du milieu – pour être considéré comme remplissant les conditions de recevabilité requises...*²¹ ». Il apparaît clairement qu'une modification de la législation doit aussi être envisagée (toujours pour s'assurer qu'une personne au moins puisse engager une procédure).

Les moyens présentés dans le document de travail de la DG Environnement ne permettent pas d'en rencontrer la finalité. Les études réalisées au sein des Etats Membres et citées dans le document de travail le montrent clairement: dans de nombreux Etats, en effet, un « intérêt suffisant » ou une « atteinte à un droit » doit être démontré pour porter une affaire devant une instance juridictionnelle ou devant un autre organe indépendant et impartial. « *Il s'agit généralement d'intérêts ou de droits qui sont plus faciles (c'est un euphémisme) à démontrer pour un propriétaire ou pour un opérateur économique que pour des associations de défense de l'environnement* ».

¹⁹ C.E., n°85.174 du 8 février 2000

²⁰ J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2001

²⁰ Cette loi peut couvrir en théorie les situations d'urgence mais elle ne présente pas toutes les caractéristiques d'efficacité du référé ordinaire.

²⁰ B. JADOT, « L'intérêt à agir en justice », *Les juges et la protection de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 1998.

Un texte plus ambitieux est dès lors nécessaire tant en droit européen qu'en droit belge. L'intérêt à agir ne peut plus constituer un obstacle lorsqu'une infraction environnementale a été commise. Le tout est de savoir dans quelle mesure.

Même si l'on reste dans la ligne de l'objectif minimal que s'est donné la DG Environnement, il faut **à tout le moins qu'une action d'intérêt collectif de droit commun soit reconnue. Concrètement, les règles de forme conditionnant la reconnaissance des associations doivent être strictement limitées aux plus nécessaires des règles de sécurité juridique.** Qu'importe qu'une association existe depuis trois années ou six mois, qu'importe la représentativité réelle d'une association lorsqu'une règle en matière d'environnement a été violée, qu'importe encore que les associations, en Belgique, respectent toutes les prescriptions de la loi de 1921 - et bientôt 2002 - dans la mesure où certaines n'ont aucune pertinence en matière de sécurité juridique ou même d'accès à la justice (un peu comme si l'on exigeait d'un particulier, avant qu'il puisse contester en justice une activité illicite lui portant préjudice, de prouver que son permis de conduire est bien valable ou qu'il a bien une assurance incendie pour sa maison). La reconnaissance d'une action d'intérêt collectif en matière d'environnement implique enfin que l'association dont l'objet social se rapporte à l'environnement (sa protection, sa conservation, sa gestion,...) ne puisse plus se faire débouter par manque d'un intérêt suffisamment spécifique, l'environnement devant justement être perçu dans sa spécificité, comme un intérêt collectif certes mais aussi comme une composante intrinsèque de l'intérêt général.

Relativement au droit belge, nous renvoyons aux revendications énoncées au point B.II de la note. Au niveau européen, il doit également être fait en sorte que l'accès à la justice soit le plus complet possible en précisant que les seuls critères dont il pourrait être fait application pour un examen de la forme de la demande concernent en fait le pouvoir du juge (ou de l'organe indépendant et impartial) d'apprécier si le requérant, citoyen ou association, est *in concreto* le mieux ou le seul placé pour introduire une action²².

Bien entendu, la reconnaissance d'une action populaire permettrait bien évidemment une protection encore plus large de l'environnement puisque tout un chacun pourrait agir en justice pour la protection de ce patrimoine commun. Le groupement de citoyens dont il est question dans le document de travail est une avancée positive, une sorte d'action populaire pour citoyens regroupés de manière moins formelle que dans une ONG. Encore une fois, cependant, il est laissé aux Etats membres la possibilité d'inclure des conditions de nombre, d'objectif « principal », de ressort géographique qui autoriseront ces mêmes Etats à opérer indirectement une sélection qui ne se justifie pas au regard de l'objectif général que constitue une application plus effective du droit de l'environnement .

²² C'est dès lors plus à la définition de l'article 9.3 (toute personne rencontrant, s'il en existe, les critères du droit national) de la Convention d'Aarhus, et non 9.2 (toute personne ayant un « intérêt suffisant » ou subissant « une atteinte à un droit »), que le futur texte de la DG devrait se référer pour définir le « public concerné » pour agir en justice. De même, pour le mécanisme de reconnaissance des associations pouvant agir en justice, il doit être précisé que seules les conditions de forme strictement nécessaires à la sécurité juridique peuvent être utilisés comme critères de reconnaissance.

Dans le cadre d'une future directive relative à l'accès à la justice, Les ONG souhaitent que la Belgique poursuive son œuvre progressiste en reconnaissant légalement l'importance de l'action associative dans toutes ses facettes (dont agir en justice) mais aussi fasse en sorte, lors des négociations, qu'au niveau européen s'opère une harmonisation ambitieuse s'appuyant sur les éléments des droits nationaux les plus développés visant à faire réellement appliquer au mieux le droit de l'environnement et, accessoirement, d'éviter le plus possible les distorsions de concurrence.

II. Assurer un accès direct à la justice

De manière plus générale et dans cette optique de nivellement par le haut, **il nous paraît essentiel que la Belgique défende un accès direct aux procédures environnementales.** Le document de travail de la DG environnement propose en effet que les Etats choisissent entre un accès direct (qui a les faveurs de la dite DG) et un système en deux étapes ou les personnes pouvant agir en justice devraient dans un premier temps introduire une « demande d'action » auprès de l'autorité publique avant d'avoir accès aux procédures en matière d'environnement.

Prenons simplement l'exemple d'une entreprise qui fonctionne sans permis et, en outre, cause des nuisances à son voisinage. Celui-ci se plaint de cet état de fait auprès des autorités communales qui, après un mois de réflexion, s'engagent à ce que la situation soit régularisée. Tout d'abord l'autorité publique se retrouve devant une situation de fait accompli: comment refuser un permis à une grosse ou même une moyenne entreprise qui fournit des revenus directs et indirects à la commune ? Les procédures inhérentes à la régularisation (demande de permis, enquête publique, avis de commissions consultatives, parfois étude d'évaluation des incidences) seront forcément biaisées dans la mesure où l'autorité a déjà décidé que l'entreprise resterait en place, moyennant sans doute - mais pas toujours - quelques menus arrangements. Et que se passe-t-il si au bout d'un premier délai octroyé pour la régularisation, l'autorité en octroie un second voire un troisième, bref que la situation s'enlise? Que se passe-t-il si l'autorité ne donne aucun délai ? A partir de quand faut-il considérer qu'un délai raisonnable a été dépassé (encore faut-il que ce principe général de bonne administration existe dans tous les Etats membres) ? Le risque de ne pas aboutir à une application correcte des mécanismes d'autorisations environnementales est grande, d'autant plus que la promesse d'une régularisation est généralement garante d'impunité pour l'entrepreneur. Est-ce cela une meilleure - et équitable - exécution du droit de l'environnement?

Sans compter, bien entendu, que c'est parfois l'autorité publique elle-même qui commet une infraction à la législation environnementale. Plus pragmatiquement encore, comme l'a souligné la DG, d'un côté les ONG environnementales se sont dotées, au fil du temps d'un personnel bien formé, motivé et compétent, et de l'autre, pour prendre l'exemple de la Belgique et plus précisément de la Wallonie, les administrations souffrent d'un manque criant de personnel, les autorités judiciaires ne font pas de la protection de l'environnement une priorité (moyens, volonté,...).

D. RESUME DES REVENDICATIONS DES 4 FEDERATIONS

Concernant l'action en cessation, nous demandons de considérer qu'une association dotée de la personnalité civile qui intente une action en cessation d'un acte infractionnel, contraire au(x) but(s) poursuivi(s) dans ses statuts, présente un intérêt suffisant pour agir dès lors que sa demande n'est pas abusive. Nous souhaitons également que certains termes dans le texte de l'actuelle loi soient précisés afin de laisser place à moins d'interprétations divergentes et *in fine* de garantir la sécurité juridique²³.

Mais, plus largement, c'est la reconnaissance de l'action d'intérêt collectif que nous estimons nécessaire aujourd'hui.

Nous demandons que les **articles 17 du Code judiciaire et 3 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle** soient modifiés de telle façon que:

- sans préjudice des autres dispositions relatives à la recevabilité, toute action est déclarée recevable si elle est fondée sur un intérêt dont la défense ou la promotion se retrouve dans les statuts de l'association, dotée de la personnalité civile, qui intente l'action (Code judiciaire).
- une association dotée de la personnalité civile, est dite avoir subi un dommage dès lors que le, dommage résultant de l'infraction est contraire aux objectifs poursuivis par association (Titre préliminaire).

Nous demandons la modification de **l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat** de telle façon que:

- pour une association dotée de la personnalité juridique, l'intérêt à agir corresponde à l'intérêt dont la défense ou la promotion se retrouve dans les statuts ;
- pour certaines infractions (en matières d'études d'incidences notamment), le risque de préjudice grave et difficilement réparable requis par l'article 17 des lois coordonnées pour qu'un acte administratif puisse être suspendu soit présumé comme tel pour une personne qui a intérêt à agir (au sens, pour les personnes morales, de l'article 19 modifié)

Nous demandons également, et cela vaut pour toutes les procédures, **un accès à la justice qui ne soit pas rendu fictif par des contraintes financières insurmontables**. Comme corollaire indispensable de la reconnaissance légale de l'action d'intérêt collectif, nous revendiquons pour les associations des mécanismes d'aide financière.

Enfin, dans l'optique d'une future directive relative à l'accès à la justice, la Belgique doit non seulement faire œuvre pionnière en reconnaissant légalement l'importance de l'action associative dans toutes facettes (dont agir en justice) mais aussi faire en sorte qu'au niveau européen s'opère un nivellement par le haut afin de faire réellement appliquer mieux le droit de l'environnement et, accessoirement, d'éviter le plus possible les distorsions de concurrence.

²³ Pour plus de précisions, voir le rapport publié par IEW en 2000 sur la répression des infractions environnementales.