



**Accès à l'information, participation
et accès à la justice en matière d'environnement :**

derrière le blabla, le B.A.-BA

Rédaction : Jean-François Pütz (juriste)

Relecture : Marie Cors, Pierre Titeux

Mise en page : Isabelle Gillard

Coordination : Pierre Titeux

Editeur responsable : Christophe Schoune
Rue Nanon 98 - 5000 Namur

© Fédération Inter-Environnement Wallonie
Décembre 2013

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Imprimé sur papier 100% recyclé et blanchi sans chlore



INTRODUCTION.....	7
-------------------	---

Chapitre 1 : L'accès à l'information relative à l'environnement

1. Quelques aspects du droit d'accès à l'information	9
1.1 Une information environnementale, c'est quoi ?	9
1.2 Information active / information passive.....	10
1.3 Limitations et exceptions.....	11
1.4 Recours.....	12
1.5 Concrètement	12

Chapitre 2 : La participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement

1. Le bien fondé de la participation.....	15
1.1 La participation n'est pas une plaie mais une opportunité	15
1.2 Une responsabilité partagée	17
1.3 La participation : oui, mais après ?	17
2. Quelques exemples d'outils de participation	18
2.1 La réunion d'information	19
2.2 L'enquête publique	20
2.3 Le comité d'accompagnement	21
2.4 La consultation populaire	22

Chapitre 3 : L'accès à la justice en matière d'environnement

1. Quelques principes de la convention d'Aarhus	25
2. La difficulté des associations environnementales	26
3. La jurisprudence des cours et tribunaux judiciaires et du Conseil d'Etat. 27	
3.1 Les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire	27
3.2 Le Conseil d'Etat	29
4. L'action d'intérêt collectif	32
5. Quelques chantiers	33

CONCLUSION.....	35
-----------------	----

BIBLIOGRAPHIE	37
---------------------	----

Avertissement

Ce dossier constitue un outil d'information et de sensibilisation sur certains droits procéduraux en matière d'environnement à savoir l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice. Il s'agit d'aborder – succinctement – la manière dont ces droits peuvent s'exercer au travers de quelques mécanismes prévus par la législation. Cette présentation se complète de quelques considérations de la Fédération ayant pour vocation principale voire exclusive de susciter la réflexion.

Ce dossier ne prétend donc pas livrer une énumération exhaustive et détaillée des dispositions juridiques en vigueur ; il n'y sera pas fait état de toutes les nuances, limites et exceptions qui peuvent exister. Un renvoi sera néanmoins fait vers les principales sources de la législation.

Je vous souhaite une instructive lecture !

Jean-François Pütz

N.B : La matière est arrêtée au mois de novembre 2013

INTRODUCTION

La convention des Nations Unies « *relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* » a été adoptée au Danemark le 25 juin 1998¹. Derrière cet intitulé quelque peu chargé, se cache une véritable pépite. En effet, cette convention – plus communément appelée « convention d'Aarhus », du nom de la ville où elle fut conclue – consacre trois droits aussi précieux que fondamentaux dans le domaine de l'environnement : l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice.

Cette convention d'Aarhus est l'aboutissement de négociations qui ont duré près de deux ans en réunissant autour de la table un certain nombre de pays mais également des organisations non gouvernementales. Le résultat final apparaît d'autant plus remarquable qu'il est le fruit d'un consensus entre nations dont les repaires étaient parfois bien différents².

Si le droit de l'environnement est la toile de fond de la convention, celle-ci a également le mérite de mettre en avant les obligations des autorités publiques vis-à-vis du citoyen et de faire le lien avec les droits de l'Homme. Ces aspects sont clairement mis en exergue dans le guide d'application de la convention :

« La Convention d'Aarhus porte sur un sujet qui est au cœur même des relations entre la population et les gouvernants. Il ne s'agit pas seulement d'un accord sur l'environnement mais d'un instrument portant sur l'obligation de rendre des comptes des pouvoirs publics, sur la transparence de leur action et sur leur aptitude à répondre aux besoins.

La Convention d'Aarhus accorde des droits au public et impose des obligations aux Parties et aux autorités en ce qui concerne l'accès à l'information et la participation du public. Elle étaye ces droits par des dispositions concernant l'accès à la justice qui contribuent à lui donner plus de force. En fait, dès le préambule, la protection de l'environnement est rattachée aux normes relatives aux droits de l'Homme et les droits en matière d'environnement sont élevés au niveau des autres droits de l'Homme.

Alors que la plupart des accords multilatéraux sur l'environnement énoncent les obligations que les Parties ont les unes vis-à-vis des autres, la Convention

1 Convention des Nations Unies relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement adoptée le 25 juin 1998, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>

2 Pour l'historique de la convention, nous vous renvoyons au guide d'application de la convention d'Aarhus établi par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies en 2000 <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/implementation%20guide/french/aigf.pdf>

d'Aarhus énonce celles qu'elles ont vis-à-vis du public. Elle va plus loin que toute autre convention en imposant aux Parties et aux autorités publiques des obligations claires vis-à-vis du public en ce qui concerne l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice »³.

Des droits procéduraux très concrets et étroitement liés

La première disposition de la convention énonce l'objet de celle-ci : « *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* ».

Il convient d'emblée de tordre le cou aux considérations qui estimeraient que les droits consacrés dans cette convention ne seraient que de la prose. En effet, ces droits ont également été consacrés dans des directives européennes puis transposés en droit belge. De surcroît, même si les dispositions sont formulées de manière générale, la mise en œuvre des différents droits procéduraux est néanmoins très concrète, divers exemples viendront l'illustrer.

Il convient également de pointer le caractère étroitement lié des droits procéduraux. Si au premier regard, ils semblent porter sur des aspects bien différents, ils sont en réalité imbriqués les uns dans les autres. En effet, en disposant préalablement d'une information, le public sera mieux à même de participer au processus décisionnel et pourra, le cas échéant, agir en justice s'il estime que cela s'avère nécessaire.

Comme déjà évoqué, le présent dossier n'a pas pour objet de dresser l'inventaire exhaustif du contenu de la convention d'Aarhus mais bien d'aborder la mise en œuvre très concrète des droits procéduraux qu'elle consacre dans notre droit interne, essentiellement dans la législation wallonne.

Le décor étant planté, entrons dans le vif du sujet ! ■

3 Introduction du guide d'application de la convention d'Aarhus établi par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies en 2000, p.1 - <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/implementation%20guide/french/aigf.pdf>

CHAPITRE 1 :

L'accès à l'information relative à l'environnement

Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement constitue un droit essentiel mais trop souvent méconnu dans le chef du public. Or, les possibilités qu'il offre aux citoyens sont importantes. A noter que cette méconnaissance peut aussi exister dans le chef de certaines autorités publiques qui, faute de maîtriser la législation, procèdent parfois à des interprétations restrictives de celle-ci.

Selon la nature de l'information souhaitée, les législations applicables seront tantôt régionales, tantôt fédérale. En effet, même si la plupart des matières environnementales ont été régionalisées, certaines (les normes de produits, tout ce qui touche au nucléaire...) relèvent encore de la compétence fédérale. L'exposé qui suit se focalisera sur la législation wallonne où la matière est régie par le livre 1er du Code du droit de l'environnement.

1. Quelques aspects du droit d'accès à l'information

1.1 Une information environnementale, c'est quoi ?

Une définition large est donnée au concept d'information environnementale. Ainsi, on entend par là (D.6.):

« Toute information, détenue par une autorité publique ou pour son compte, disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant:

a. l'état des éléments de l'environnement, tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages et les sites naturels, y compris les biotopes humides, les zones côtières et marines, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, ainsi que l'interaction entre ces éléments;

b. des facteurs, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement, qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement visés au point a.;

c. les mesures, y compris les mesures administratives, telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur

les éléments et les facteurs visés aux points a. et b., ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments;

d. les rapports sur l'application de la législation environnementale;

e. les analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées au point c.;

f. l'état de la santé humaine, la sécurité, y compris, le cas échéant, la contamination de la chaîne alimentaire, le cadre de vie, le patrimoine, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'état des éléments de l'environnement visés au point a., ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs, mesures ou activités visés aux points b. et c. »

A titre d'exemple, un permis d'urbanisme, une étude de caractérisation d'un site, le résumé non technique d'une étude d'incidences constituent des « *informations environnementales* ».

1.2 Information active / information passive

Certaines informations environnementales doivent être diffusées à l'initiative de l'autorité publique ; on parle alors d'information active. Tel est le cas pour (D.20.16) :

« a. les textes des traités, conventions et accords internationaux auxquels la Région wallonne est partie, ainsi que de la législation communautaire, nationale, régionale, provinciale et locale concernant l'environnement ou s'y rapportant;

b. les politiques, plans et programmes qui ont trait à l'environnement;

c. les rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des éléments visés aux points a. et b. lorsque ces rapports sont élaborés ou conservés sous forme électronique par les autorités publiques;

d. les rapports sur l'état de l'environnement;

e. les données ou résumés des données recueillies dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement;

f. les autorisations qui ont un impact significatif sur l'environnement, ainsi que les accords environnementaux, ou une indication de l'endroit où les informations peuvent être demandées ou trouvées;

g. les études d'incidences sur l'environnement et les évaluations de risques concernant les éléments de l'environnement visés à l'article D.11, 5°, a., ou une indication de l'endroit où les informations peuvent être demandées ou trouvées ».

Le citoyen dispose par ailleurs de la possibilité d'introduire volontairement une demande d'accès à l'information relative à l'environnement ; on parle alors d'information passive. Ici, c'est le citoyen qui prend l'initiative de demander l'information. Il importe de savoir que l'article D.10. indique que « *le droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques est assuré à tout membre du public, sans qu'il soit obligé de faire valoir un intérêt* ». Autrement dit, il n'est pas nécessaire de motiver la raison pour laquelle une infor-

mation est sollicitée. Il n'est donc pas nécessaire d'être voisin de l'entreprise X pour obtenir la copie du permis d'environnement dont celle-ci bénéficie. La demande doit être adressée à l'autorité publique qui détient l'information. Une définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par « autorité publique » est reprise dans le Code de l'environnement (D.11.).

1.3 Limitations et exceptions

Si le principe est celui du droit d'accès à l'information, des exceptions et des limitations à ce droit existent. Ainsi, une demande pourra être rejetée (D.18.§1^{er}) lorsque l'autorité publique ne détient pas l'information ou lorsque la demande est manifestement abusive, formulée de manière trop générale, concerne des documents en cours d'élaboration ou inachevés, porte sur des communications internes.

Le droit d'accès à l'information peut également être limité (D.19.§1^{er}) lorsqu'il est considéré que ce droit est susceptible de porter atteinte:

- « a. à la confidentialité des délibérations des autorités publiques;*
- b. aux relations internationales et à la sécurité publique;*
- c. à la bonne marche de la justice, à la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou à la capacité d'une autorité publique de mener une enquête à caractère pénal ou disciplinaire;*
- d. à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque cette confidentialité est légalement prévue afin de protéger un intérêt économique légitime, y compris l'intérêt public lié à la préservation de la confidentialité des statistiques et du secret fiscal;*
- e. à des droits de propriété intellectuelle;*
- f. à la confidentialité des données à caractère personnel ou des dossiers concernant une personne physique, si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations;*
- g. aux intérêts ou à la protection de toute personne qui a fourni les informations demandées sur base volontaire sans y être contrainte par décret ou sans que le décret puisse l'y contraindre, à moins que cette personne n'ait consenti à la divulgation de ces données;*
- h. à la protection de l'environnement auquel se rapportent les informations ».*

Néanmoins, même si la demande d'information entre dans le champ d'application d'une des exceptions ou des limitations, le refus de délivrer l'information ne sera pas automatique. Exceptions et limitations doivent en effet s'interpréter de manière restrictive. L'autorité devra donc procéder à la mise en balance des intérêts entre « (...) l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer » (D.18.§2 et D.19.§2). En d'autres mots, certaines infor-

mations qui figurent parmi les exceptions et les limitations pourraient néanmoins faire l'objet d'une divulgation si cette dernière s'avère plus importante que le fait de ne pas la communiquer.

1.4 Recours

En cas d'absence de réponse de l'autorité, si le demandeur essuie un refus (total ou partiel) ou si sa demande n'a pas été traitée conformément à la législation, un recours peut être introduit devant la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement qui évaluera son bien-fondé.

Cette Commission se compose de :

- un président ayant une expérience soit dans la magistrature soit en tant qu'avocat ;
- personnes dotées d'une expérience administrative présentées par les Ministres en charge de l'environnement et de l'aménagement du territoire ;
- personnes présentées par le Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable (CWEDD).

Ce recours est gratuit et instruit dans des délais assez brefs puisque la Commission statue dans le mois qui suit la réception de la requête (une prolongation demeurant toutefois possible).

Les décisions de la Commission de recours sont publiées sur le site Portail Environnement de Wallonie¹. Une consultation préalable de cette jurisprudence peut s'avérer précieuse si le citoyen a un doute quant au bien-fondé de sa demande.

1.5 Concrètement

Une demande d'accès à l'information peut se faire par écrit ou être faite sur place et consignée dans un registre.

Le coût des copies éventuelles pourra être facturé ; la charge financière doit se limiter au coût du support de l'information et de sa communication.

Les informations doivent être mises à la disposition du demandeur « (...) dès que possible et, au plus tard, dans le mois qui suit la réception de la demande (...) » (D.15.§1^{er}). Cependant, cette mise à la disposition pourra parfois s'effectuer dans un délai de deux mois en raison de la complexité de la demande et de son volume.

Les modalités de recours (contenu de la requête, délai pour introduire le recours...) sont prévues dans la législation.

¹ Portail environnement de Wallonie : <http://environnement.wallonie.be/>



Réflexions d'IEW

Il importe de ne pas confondre « *droit d'accès à l'information relative à l'environnement* » et « *sensibilisation à l'environnement* ».

Comme la Fédération l'a encore énoncé dans un avis rendu à l'administration régionale wallonne dans le cadre d'un rapport sur la mise en œuvre de la convention d'Aarhus par la Belgique, « *le souci de vulgarisation et de sensibilisation envers un public le plus large fait partie intégrante d'une politique de communication, dans le cadre de la mise en œuvre des différentes politiques environnementales explicitant l'action des autorités. Elle consiste en des actions de promotion des actions gouvernementales ou encore en la publication de documents de sensibilisation aux diverses problématiques environnementales. La vulgarisation de l'information doit cependant être considérée comme complémentaire au droit d'accès à l'information en tant que tel.*

Quand on parle de droit d'accès à l'information, il ne s'agit pas pour les autorités de produire des documents coûteux, ni de tendre à une vulgarisation extrême des matières abordées visant à la compréhension par le plus grand nombre. Le droit d'accès à l'information requiert seulement de la part des autorités qu'elles assurent l'accès à l'information administrative et scientifique, ainsi qu'aux données de base et de référence, telles que traitées par l'administration (comme, par exemple, les données du site du Tableau de bord de l'environnement devenu « Indicateurs clés de l'environnement wallon »). Il s'agit également de rendre accessible au public l'information en son état : données chiffrées existantes, rapports, études commanditées par les autorités, textes légaux coordonnés etc. C'est la qualité de cette information (lisibilité, clarté, accessibilité, en particulier en ce qui concerne la présentation de ces informations, notamment sur les sites Internet) qui est fondamentale pour permettre la participation citoyenne.

Parallèlement au droit d'accès à l'information, il importe que les autorités publiques procèdent également à la vulgarisation des informations environnementales afin de toucher et sensibiliser le public le plus large possible. L'accès à l'information d'une part, et la vulgarisation de l'information environnementale d'autre part, sont donc deux enjeux distincts mais qui doivent être poursuivis d'une façon complémentaire par les pouvoirs publics »².

Globalement, la législation en droit wallon est de bonne qualité. Certaines améliorations « pratiques » mériteraient toutefois d'être entreprises notamment en vue de :

- sensibiliser le public au droit d'accès à l'information. Des folders d'information sont certes imprimés mais une diffusion ciblée devrait être organisée ;
- sensibiliser les autorités publiques à la législation afin qu'elles en aient une connaissance suffisamment fine et précise ;

2 Avis de la Fédération IEW relatif au projet de rapport rédigé par l'administration wallonne sur la mise en œuvre de la convention d'Aarhus par la Belgique, 6 novembre 2013.

- favoriser la diffusion proactive d'informations environnementales dans un souci de transparence ;
- diffuser des statistiques relatives aux recours introduits devant la Commission de recours afin, notamment, d'évaluer le bien-fondé ou non des éventuels refus émanant des autorités publiques. ■

CHAPITRE 2 :

La participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement

Un des trois piliers de la convention d'Aarhus traite de la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. L'enjeu est de taille, il suffit pour en juger de se référer aux expressions « *démocratie participative* » ou « *participation citoyenne* » fort en vogue ces dernières années.

Les mécanismes de participation peuvent se présenter sous des formes diverses et variées, le plus souvent initiées par l'autorité mais aussi parfois par la population. Au niveau wallon, un décret relatif à cette question fut adopté¹ en 2007 mais il convient de préciser que différents mécanismes existaient préalablement à ce texte.

Ce chapitre abordera plus spécifiquement quelques-uns des processus participatifs dans lesquels le public peut s'impliquer sachant que nous avons fait le choix éditorial de ne pas nous attarder sur la participation au travers d'avis élaborés par des organes consultatifs qu'ils soient communaux, régionaux ou fédéraux (Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM), Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD), Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature (CSWCN),...).

1. Le bien-fondé de la participation

1.1 La participation n'est pas une plaie mais une opportunité

Si le phénomène participatif est à la mode, il est parfois décrié par certains et stigmatisé par d'autres qui y voient exclusivement une porte ouverte aux phénomènes de *Nimby* (« *Not in my backyard* » – « *Pas dans mon jardin* ») et une source d'allongement des procédures constituant un frein à l'avancement des projets. Certes, il existe bel et bien des exemples malheureux qui ne valorisent pas les vertus de la participation citoyenne mais ce n'est toutefois pas la majorité des cas et il faut résister aux réactions épidermiques qui conduiraient à jeter le bébé avec l'eau du bain.

¹ Pour un examen approfondi du décret, nous vous renvoyons à la contribution de M. DELNOY, « Les innovations et prolongements du décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement », *Aménagement-Environnement*, 2008/1, Bruxelles, Kluwer, pp. 5-25.

Et si les mécanismes de participation génèrent effectivement une augmentation des délais de procédure, il importe de relativiser ce qui pourrait, à première vue, s'apparenter à une astreinte. A titre d'exemple, n'est-il pas opportun d'organiser une enquête publique qui durera 15 jours dans le cadre d'une demande de permis d'environnement qui, s'il est accordé, produira ses effets pendant 20 ans ?

En ce qui concerne le phénomène *Nimby*, on vient de la voir, il serait hypocrite d'affirmer qu'il n'existe pas. Ce dossier n'a toutefois pas pour objet de traiter du dit phénomène dont les angles d'approches multiples et complexes relèvent davantage d'une étude sociologique. Il importe néanmoins de signaler ici qu'il serait réducteur et outrancier de considérer que toutes les oppositions citoyennes relèvent de ce *Nimby*. De même, on ne peut en aucun cas réduire la participation citoyenne à l'affaire de quelques individus isolés qui entendraient faire part de leur opposition à un projet en évoquant leurs intérêts particuliers. Très régulièrement, les oppositions se fondent sur des éléments objectifs et probants (non respect de la destination de la zone d'habitat, caractère lacunaire d'une étude d'incidences, impacts environnementaux avérés, etc.) et visent l'amélioration du projet par la réduction de ses nuisances.

La participation ne doit donc pas être perçue comme une charge administrative mais bel et bien comme une réelle opportunité. Le modèle « *win-win* » doit prévaloir afin que l'ensemble des intervenants puissent s'enrichir des outils de participation mis en œuvre.

En s'impliquant dans un processus participatif, le **public** va disposer d'informations dont il n'aurait probablement pas eu connaissance autrement. Cela lui permet de lever certaines interrogations, d'éventuels présupposés et de formuler un avis en pleine connaissance de cause. Il peut, le cas échéant, attirer l'attention des autorités et/ou du demandeur sur certains aspects qui n'auraient pas été pris en compte.

Le processus participatif donne au **demandeur** la possibilité de présenter son projet à la population et d'entreprendre un dialogue qui peut permettre de lever d'éventuels points de blocage et d'éviter, le cas échéant, que des projets ne s'enlisent et/ou ne s'enveniment.

Enfin, à l'occasion de ce processus participatif, l'attention de l'**autorité** peut être attirée sur certains aspects tantôt ponctuels tantôt essentiels qui lui permettront de prendre une décision en pleine connaissance de cause. Les apports du public peuvent alimenter utilement les réflexions des élus. C'est aussi pour l'autorité l'opportunité de faire connaître à la population un ensemble de contraintes et de réalités qui lui échappent parfois mais qui doivent être prises en compte dans une réflexion globale.

1.2 Une responsabilité partagée

Au diable, les visions idylliques d'une société où « *tout le monde il est beau, tout le monde il est gentil* » ! Ne nous voilons pas la face : bon nombre de projets peuvent générer des tensions entre les différents acteurs impliqués dans le processus participatif. Qu'il s'agisse du demandeur, de la population locale ou de l'autorité, tous les acteurs ont dès lors une part de responsabilité importante dans le bon déroulement des choses.

Le demandeur ne doit pas venir « imposer » son projet mais le présenter en laissant la porte ouverte au dialogue et à d'éventuelles adaptations. De son côté, le citoyen ne doit pas s'enfermer dans une approche individualiste. S'il peut avoir son mot à dire dans le cadre de diverses procédures, le public doit admettre que ses apports interviennent comme une aide à la décision mais que la décision finale appartient à l'autorité. Une autorité qui doit, elle, se placer au-dessus de la mêlée sans susciter la moindre suspicion de connivences avec les différents intervenants. Sa responsabilité suppose une neutralité absolue. Quoi de pire, en effet, pour des citoyens, que d'avoir l'impression – comme cela arrive parfois – que les dés sont jetés et que leurs apports n'auront pas la moindre incidence sur la décision finale ? Le fait de se retrouver en présence d'une autorité qui prend fait et cause pour ou contre un projet X générera des tensions inévitables entre les différents intervenants, ce qui ne constitue pas un terreau propice pour tendre vers une participation adéquate. Par ailleurs, il ne saurait s'agir pour l'autorité de se retrancher derrière le concept d'intérêt général pour légitimer tout et n'importe quoi.

1.3 La participation : oui, mais après ?

Il est important que le public qui s'est impliqué dans un processus participatif soit informé de la manière dont ses remarques ont été prises ou non en considération. A défaut, les différents processus de participation apparaîtront dénués d'intérêt et la population ne s'y impliquera plus à l'avenir. C'est dans cet esprit que s'inscrit l'obligation faite aux autorités de motiver les décisions qu'elles prennent.

2. Quelques exemples d'outils de participation

Les mécanismes qui permettent au public de s'impliquer dans un processus décisionnel sont multiples et se présentent sous des formes diverses et variées. Le moment de leur mise en œuvre varie également. Voici une brève présentation de quelques-uns de ces outils de participation : la réunion d'information, l'enquête publique, le comité d'accompagnement et la consultation populaire.

2.1 La réunion d'information ²

On parle communément de « RIP » pour désigner les réunions d'information préalable. Selon les termes de la législation, la réunion d'information permet au porteur d'un projet de présenter celui-ci et au public de s'informer mais aussi de formuler ses éventuelles observations avant même le dépôt de la demande d'autorisation. Lorsque le projet présenté fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, la RIP permet d'attirer l'attention sur certains points qui devraient être examinés dans le cadre de l'étude d'incidences.

Les modalités très pratiques de cette réunion (organisation et déroulement de la RIP) sont définies dans le Code de l'environnement.

Concrètement :

- la RIP est facultative ou obligatoire selon la nature du projet ou, plus précisément, la catégorie dans laquelle il est répertorié dans le Code de l'environnement ;
- la RIP est présidée par un représentant de la commune ;
- la RIP fait l'objet d'un procès-verbal de réunion.

Le stade « précoce » de cette réunion, en tout début de processus, est à saluer. En effet, la demande d'autorisation n'ayant pas encore été déposée, le dialogue entre les parties permettra de dissiper les éventuelles inquiétudes, d'attirer l'attention sur des points importants voire d'adapter plus facilement le projet.

Dans les faits, la participation du public à la RIP variera selon la nature du projet. Mais, *in fine*, peu importe le nombre ; l'important est que ceux qui participent à la RIP puissent disposer des informations et formuler des observations.

La RIP doit être perçue comme une réelle opportunité pour toutes les parties. Le demandeur et l'autorité peuvent prendre le pouls du public par rapport à sa réceptivité au projet et/ou avoir leur attention attirée sur tel ou tel élément dont ils n'avaient pas connaissance. Le public peut, quant à lui, obtenir des informations sur le projet ; cela peut atténuer ou renforcer des craintes, dissiper des malentendus. Les citoyens ont la possibilité de formuler des observations, d'attirer l'attention sur certains éléments qui devraient être pris en compte dans l'évaluation des incidences environnementales et qui auraient échappés au demandeur.

La connaissance de terrain du public est un élément à ne pas négliger ; il dispose parfois d'informations dont le demandeur n'a pas connaissance, en particulier sur l'historique des lieux et ses particularités (par exemples : existence d'une ancienne décharge sur le site, phénomènes karstiques, etc.).

² La matière est notamment régie par les articles D.29-5 et D.29-6 du livre 1^{er} du Code du droit de l'environnement.

La législation relative aux RIP est assez complète. On peut néanmoins pointer quelques éléments méritant une attention particulière lors de la mise en application des textes.

- Il importe de rappeler, lors de chaque RIP, le rôle, le statut et l'indépendance des différents intervenants (bureau d'étude, demandeur, commune et même public). Il est utile d'indiquer qu'un bureau d'étude doit préalablement recevoir un agrément avant d'effectuer des études d'incidences et que, même s'il est rétribué par le demandeur, il est indépendant et peut perdre son agrément en cas d'étude de mauvaise qualité.
- Le représentant de la commune qui assure la présidence de la réunion doit absolument veiller à se placer au-dessus de la mêlée et à mener les discussions sans prise de position. On ne peut bien évidemment pas empêcher les gens de se connaître ; néanmoins, une certaine retenue est de mise devant le public. Trop de complicité (tutoiement...) peut susciter une suspicion apte à générer des frustrations et, le cas échéant, conduire à des conflits.
- Toujours dans un souci d'éviter la confusion des rôles entre les différents intervenants, il est indispensable que le demandeur présente lui-même son dossier et ne laisse pas cette tâche au bureau d'étude, comme cela arrive parfois.
- La forme du discours du demandeur pour présenter son projet au public ne doit pas donner l'impression de l'imposer ; le public pourrait alors avoir le sentiment que le projet est ficelé et que ses observations ne serviront à rien. Ce qui peut, à nouveau, générer des tensions.
- Faut-il, dans certains cas, faire intervenir une personne extérieure pour présider la RIP ou à tout le moins l'animer ? Certaines expériences ont été entreprises en ce sens avec la présence d'un modérateur décidée de commun accord entre la commune, le demandeur et le bureau d'étude. Des expériences dont le résultat est considéré comme positif par les différents intervenants...

2.2 L'enquête publique ³

Vous vous êtes probablement déjà demandé ce que signifiait la grande affiche jaune placardée sur une façade d'habitation ou placée en bordure d'un terrain. Ne cherchez plus : il s'agit d'un document annonçant la réalisation d'une enquête publique. C'est probablement le mécanisme le plus connu parmi les outils de participation...

³ La matière est notamment régie par les articles D.29-7 et suivants du livre I^{er} du Code du droit de l'environnement.

même si le public ne sait pas toujours comment l'enquête publique se déroule en pratique : quelle est sa durée ? Comment participer ?

L'enquête publique est réalisée lors de l'élaboration de plans, de programmes environnementaux et de projets déterminés. A l'inverse de la réunion d'information qui se déroule plus en amont, l'enquête publique intervient lorsqu'une demande officielle est déposée par le demandeur auprès de l'autorité compétente.

L'objet de la demande soumise à enquête publique déterminera à la fois la durée (15, 30 ou 45 jours) de celle-ci et ses modalités d'annonce (affichage à la maison communale, aux endroits habituels d'affichage, notification individuelle et même « *par voie électronique, télévisée, radiophonique et de presse écrite* » selon les termes du Code de l'environnement). L'annonce comportera les éléments principaux pour identifier l'objet de la demande soumise à enquête publique.

L'enquête publique permet au public de formuler ses éventuelles observations et suggestions sur un dossier déterminé. Afin que ces observations soient probantes et étayées, il est utile de consulter le dossier auprès de l'autorité qui peut également répondre à des demandes d'explications.

Lors de l'enquête publique, le public peut formuler ses observations verbalement ou par écrit. Même si les observations verbales sont consignées, la prudence suggère de les adresser par écrit afin de conserver une preuve des arguments avancés.



Réflexions d'IEW

Le Code de l'environnement prévoit que l'avis d'enquête publique est affiché au plus tard 5 jours avant le début de celle-ci. Les annonces par voie médiatique et par voie électronique se font, elles, dans les 8 jours précédant l'enquête publique. Ce sont des délais forts courts qui laissent peu de place à l'anticipation et limitent les possibilités de prendre correctement connaissance du dossier.

La durée même de l'enquête publique peut poser question voire problème, notamment dans le cas des projets les plus complexes. Il n'est en effet pas toujours aisé, pour un citoyen non-coutumier de ce type de procédure mais aussi pour des personnes ou des organismes qui en ont l'habitude, de prendre connaissance des informations, de les comprendre puis de formuler des observations dans des délais aussi concis. D'autant plus que, comme énoncé ci-dessus, l'annonce de l'enquête publique est effectuée peu de temps avant son début effectif. La question de l'allongement de la durée de l'enquête publique mérite donc d'être posée et analysée par le législateur.

2.3 Le comité d'accompagnement ⁴

Le comité d'accompagnement permet à la population de s'impliquer dans un « projet » au-delà de la délivrance de l'autorisation. Ces comités sont en place depuis plusieurs années mais le décret sur la participation du public en matière d'environnement a intégré des dispositions spécifiques pour consacrer leur existence. Le code prévoit que l'autorité a la faculté de prévoir dans l'autorisation la création d'un comité d'accompagnement qui est défini comme (D.29-25) : « (...) un organe de dialogue entre le demandeur, les autorités publiques et la population à l'égard d'un projet autorisé. Il peut remettre un avis, d'initiative ou sur demande, à l'autorité compétente ».

Ce comité est composé (D.29-26) :

- « 1° de représentants de chacune des communes où, pour le projet concerné, une enquête publique a été organisée;
- 2° de représentants de l'autorité compétente et des administrations concernées;
- 3° de représentants de la population locale ainsi que d'experts ou de représentants d'associations qu'ils invitent;
- 4° de représentants du demandeur ».

Concrètement, le nombre de représentants de chaque catégorie est défini dans l'autorisation qui instaure le comité d'accompagnement.

Le fonctionnement du comité (convocations, fréquence des réunions, déroulement des réunions, etc.) est déterminé par le règlement d'ordre intérieur qui est rédigé lors de sa mise en place.



Réflexions d'IEW

Le comité d'accompagnement est un outil intéressant dès lors qu'il permet le maintien du dialogue entre les différentes parties prenantes au-delà de la délivrance du permis. Il peut ainsi permettre, notamment :

- d'attirer l'attention sur tel ou tel aspect de l'exploitation qui n'est pas nécessairement repris dans les conditions du permis et qui pourra, le cas échéant, conduire à des adaptations au niveau de l'exploitation voire à des modifications des conditions du permis ;
- de prendre en considération les contraintes économiques et techniques que doit assumer le bénéficiaire de l'autorisation ;
- de discuter, le cas échéant, des aménagements consentis pour la réduction des nuisances.

⁴ La matière est régie par les articles D.29-25 et suivants du livre I^{er} du Code du droit de l'environnement.

Il nous semble que l'instauration d'un comité d'accompagnement devrait être obligatoire pour certains types de projets (les plus importants en termes d'incidences environnementales) ou, à tout le moins, pour des projets qui remplissent certaines conditions.

Le mode de désignation des représentants du comité d'accompagnement devrait être clairement défini. Le flou qui règne aujourd'hui autour de leur désignation peut être une source de tensions entre les différentes parties avant même la constitution du comité.

Chaque groupe devrait désigner lui-même ses propres représentants. Si, dans les faits, il peut être opportun que l'ensemble des candidatures soient adressées à la commune, il est néanmoins souhaitable que la population puisse désigner ceux qui seront les mieux à même de la représenter. IEW préconise que la commune invite les candidats, mette à disposition une salle et les laisse se rencontrer, discuter et désigner leurs représentants. En outre, la population devrait définir les modalités de fonctionnement et les règles qui régissent sa représentation (périodicité des retours du représentant vers la population, nature et délimitation du mandat du représentant au sein du comité d'accompagnement).

Le règlement d'ordre intérieur du comité d'accompagnement doit définir des modalités de fonctionnement qui fassent preuve d'une certaine souplesse et qui tiennent compte des spécificités du projet.

2.4 La consultation populaire ⁵

Un autre mécanisme de participation parfois méconnu existe à l'échelle communale : la consultation populaire. Il s'agit d'un processus à l'occasion duquel les citoyens, plus précisément les habitants d'une commune, sont appelés à se prononcer sur une question précise et ce, en dehors de tout processus électoral. La question est formulée d'une manière à ce point précise que la population participante devra se limiter à répondre par un « *oui* » ou un « *non* ». Citons, pour exemples parmi d'autres, les consultations populaires initiées pour un projet éolien à Honnelles et pour la protection du parc des Récollets à Huy.

Si elle peut être mise en œuvre par le conseil communal, la consultation populaire présente la particularité de pouvoir également être initiée « (...) à la demande des habitants de la commune (...) » (L1141-1). Seule cette initiative citoyenne sera examinée dans le cadre de ce dossier.

⁵ La matière est régie par les articles L1141-1 et suivants du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation.

Le concept est séduisant mais, pour avoir une valeur, il importe que la consultation populaire ne soit pas l'initiative de quelques individus isolés et résulte, au contraire, de la volonté d'une partie suffisamment représentative des habitants de la commune. C'est la raison pour laquelle certaines exigences sont requises à différents stades de la procédure.

Pour être organisée, la consultation populaire devra être soutenue par un nombre minimum de personnes, le niveau de « soutien » variant selon le nombre d'habitants au sein de la commune. Les seuils à atteindre (et l'ensemble des modalités pratiques de l'organisation) sont prévus dans le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation.

Une note motivée devra être rédigée afin d'informer la commune de l'objet de la consultation.

La demande doit être adressée au moyen d'un formulaire-type et mentionner notamment la ou les question(s) qu'il est proposé de poser lors de la consultation. Doivent également être communiquées les coordonnées (nom, prénom, date de naissance et domicile) des signataires de la demande de consultation populaire ainsi que les coordonnées des personnes qui sont à l'initiative de la demande.

A supposer que la demande recueille un nombre de signatures suffisant, il appartient à l'autorité communale de procéder à l'organisation de la consultation populaire en tant que telle. Les modalités d'organisation sont similaires à la procédure électorale à ceci près que la participation n'est pas ici obligatoire.

Une fois la consultation populaire terminée, ses résultats ne seront examinés qu'à la condition qu'il y ait un taux de participation suffisant. En effet, les bulletins ne seront dépouillés que « (...) *si au moins 10% des habitants ont participé à la consultation.* » (L1141-5 §6). Ces résultats ne sont pas contraignants pour l'autorité. Néanmoins, celle-ci devra motiver formellement sa décision de ne pas en tenir compte.

Il importe encore de savoir que :

- avant la tenue de la consultation populaire, une brochure est mise à la disposition des habitants de la commune afin de présenter l'objet de la consultation ainsi que la (les) question(s) qui sera(ont) posée(s) (L1141-9);
- certaines matières ne peuvent pas faire l'objet de consultation populaire, notamment des questions de personnes et celles ayant trait aux comptes, aux budgets, aux taxes et rétributions communales (L1141-6). ■

CHAPITRE 3 :

L'accès à la justice en matière d'environnement

Autant le dire d'emblée, l'accès à la justice en matière d'environnement présente une dimension tentaculaire dès lors que les manières de l'appréhender sont multiples. Voici quelques-unes de ces approches possibles.

Tout d'abord, la question de « *l'intérêt à agir* ». Qui, sous quelles conditions, peut introduire une procédure en justice, saisir un juge?

Ensuite, l'approche relative au pouvoir de révision dont dispose le juge, à savoir la latitude qui est la sienne dans les mesures/sanctions qu'il peut ordonner ou le type de contrôle qui peut être entrepris (sur le fond et/ou sur la procédure).

Un autre aspect, encore, concerne la nature de l'acte qui peut être poursuivi en justice (une décision, un acte, une omission).

Les coûts financiers inhérents aux procédures en justice constituent un autre angle d'approche.

L'accès à la justice dans le domaine de l'environnement a fait l'objet de nombreux articles. L'analyse qui suit ne vise pas à dresser un exposé technique et juridique détaillé de la législation et de la jurisprudence mais de faire un focus sur l'accès à la justice des associations environnementales considéré plus particulièrement sous l'angle spécifique de « *l'intérêt à agir* » devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et devant le Conseil d'Etat.

1. Quelques principes de la convention d'Aarhus

La convention d'Aarhus énonce en son article 1^{er} que les parties doivent garantir les droits d'accès à la justice. Elle prévoit la mise en place d'« *un cadre précis, transparent et cohérent* » (art.3.1) avec des procédures devant offrir des « *recours suffisants et effectifs* » (art.9.4) et être « *objectives, équitables et rapides, sans que leur coût soit prohibitif* » (art.9.4).

Un focus particulier doit également être mis sur l'article 9.2 al.2 qui « (...) *établit une présomption d'intérêt à agir ou de droit à faire valoir dans le chef des O.N.G. de protection de l'environnement qui « remplissent les conditions pouvant être requises par le droit interne », facilitant ainsi leur accès à la justice par rapport aux autres citoyens* »¹.

1 C-H. BORN, « Un statut pour les associations de protection de l'environnement ? », in *Acteurs*

L'article 9.3 « (...) impose aux parties d'organiser un recours administratif ou « judiciaire » au profit des « membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne », y compris les O.N.G., « pour 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 9.5 stipule quant à lui que les parties envisagent « (...) 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 »².

2. La difficulté des associations environnementales

Une des difficultés pour les associations environnementales concerne ce qu'on appelle communément la question de « l'intérêt à agir » en justice.

En principe, toute personne physique ou morale qui souhaite mener une procédure en justice devra démontrer qu'elle dispose d'un intérêt pour introduire une action. Cet intérêt n'est guère difficile à établir lorsque vous souhaitez introduire un recours contre une décision qui vous concerne directement (par exemple, un refus de permis que vous avez sollicité ou un permis accordé à votre voisin).

Les associations environnementales sont logées à la même enseigne. Tout comme les personnes physiques, elles peuvent faire valoir leurs intérêts propres en justice, par exemple en cas d'atteinte à leur patrimoine. La difficulté peut apparaître lorsqu'elles souhaitent défendre en justice la finalité poursuivie par l'association, autrement dit, la protection de l'environnement ou de l'une de ses composantes. Comme le met en avant la doctrine, « (...) la véritable problématique concerne les procédures juridictionnelles introduites par un groupement afin de protéger la fin en vue de la défense de laquelle il s'est constitué, ce que l'on qualifie d'« action d'intérêt collectif » »³.

À l'heure actuelle, en dépit des principes énoncés par la convention d'Aarhus, force est de constater qu'il n'est pas toujours aisé pour une association environnementale d'agir en justice en vue de défendre la finalité pour laquelle elle s'est constituée.

et outils du droit de l'environnement – Développements récents, développements (peut-être) à venir, B. JADOT (dir.), Limal, Anthémis, 2010, pp. 324-325.

2 C-H. BORN, « Un statut pour les associations de protection de l'environnement ? », *op. cit.*, p. 325.

3 J. SAMBON, « L'accès au juge administratif: quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ? », in *L'accès à la justice en matière d'environnement – Toegang tot de rechter in milieuzaken*, Ch. LARSEN et M. PALLEMAERTS (éd.), actes du colloque organisé le 12 mars 2003 par l'Association Belge pour le Droit de l'environnement, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 122.

3. La jurisprudence des cours et tribunaux judiciaires et du Conseil d'Etat.

Depuis de nombreuses années, l'accès la justice pour les associations environnementales s'est avéré difficile au niveau des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire mais aussi, dans une moindre mesure, au niveau du Conseil d'Etat.

3.1 Les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire

L'arrêt Eikendaele

L'article 17 du Code judiciaire stipule que « *l'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former* ». Outre le fait qu'il faille justifier d'un intérêt, ce dernier doit être direct et personnel.

Au niveau des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, l'accès à la justice pour les associations environnementales s'apparente à un véritable parcours du combattant avec, en point d'orgue, une jurisprudence de la Cour de cassation du 19 novembre 1982 (arrêt Eikendaele) qui considère : « *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.(...) Que 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. (...) Que le seul fait qu'une personne morale ou une personne physique poursuive 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 ; (...)* »⁴.

Cette jurisprudence de la Cour de cassation impose donc, dans le chef de l'association, l'existence d'un intérêt propre pour agir et considère que la défense d'un intérêt collectif défini dans les statuts d'une association ne constitue pas un intérêt propre.

En vertu de cette jurisprudence, une association ne peut donc agir devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire qu'en vue de préserver ses intérêts propres et non pour défendre la finalité pour laquelle elle s'est constituée.

« *Quant à la jurisprudence des juges du fond, elle est fort éclatée : certains juges suivent l'enseignement de la Cour de cassation, d'autres s'en écartent. Les décisions des juges du fond sur ce point sont donc fort imprévisibles, ce qui n'est guère compatible avec l'obligation que les articles 3,§1er, et 9,§4, de*

⁴ Cass., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338.

la convention imposent aux Parties contractantes d'assurer l'existence d'un « cadre précis, transparent et cohérent » et de procédures « objectives »⁵.

En toute hypothèse, la disparité des décisions et l'absence de jurisprudence cohérente en ce qui concerne l'intérêt à agir des associations sont sources d'une insécurité juridique qu'il convient de déplorer.

Un nouvel arrêt salvateur ?

Depuis les années 80, la Cour de cassation n'avait plus été appelée à statuer sur la question de l'intérêt à agir d'une association environnementale. De surcroît, cet arrêt était antérieur à la convention d'Aarhus adoptée en 1998.

Une petite « révolution » est intervenue le 11 juin 2013 lorsque la Cour de cassation s'est à nouveau prononcée sur la question de l'intérêt à agir d'une association environnementale qui s'était constituée partie civile⁶. La Cour de cassation a confirmé un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles qui acceptait l'action introduite par une association en raison d'une violation du droit flamand de l'aménagement du territoire. Il s'agit d'une décision qui procède à un revirement percutant de jurisprudence au niveau de l'accès à la justice des ONG environnementales. Mais la prudence reste de mise à ce stade : il faudra désormais voir comment cet arrêt sera pris en considération par les cours et tribunaux et si ceux-ci, à leur tour, accueilleront favorablement les actions des ONG d'environnement.

L'action en cessation

Outre la jurisprudence des cours et tribunaux, il faut mentionner l'existence d'une législation spécifique dans le domaine du droit de l'environnement, à savoir la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement⁷ qui permet de demander la cessation d'actes constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation de dispositions en matière de protection de l'environnement. Une des particularités de cette législation est de permettre l'accès à la justice aux associations environnementales pour autant que ces dernières remplissent un certain nombre de conditions. Cependant, au-delà de leur nombre, les conditions que doit remplir l'association pour accéder au juge sont assez strictes.

5 Ch. LARSEN et B. JADOT, « L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus », in *L'accès à la justice en matière d'environnement – Toegang tot de rechter in milieuzaken*, Ch. LARSEN et M. PALLEMAERTS (éd.), actes du colloque organisé le 12 mars 2003 par l'Association Belge pour le Droit de l'environnement, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 249.

6 Cass. (2^e ch.), 11 juin 2013, R.G. P.12.1389.N.

7 Loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, *M.B.*, 19 février 1993.

3.2 Le Conseil d'Etat

Au niveau du Conseil d'Etat, la jurisprudence fut fluctuante au cours des trente dernières années.

D'abord, un accueil favorable fut réservé durant les années 80 à la question de la reconnaissance de l'action d'intérêt collectif. Pour ne citer qu'un seul exemple, le Conseil d'Etat reconnaissait que : « *Considérant qu'il est admis que des associations peuvent agir afin de protéger l'intérêt général ; que la protection de l'environnement physique – (...) – est une affaire d'intérêt général ; que cet intérêt peut être défendu par les associations qui œuvrent 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. (...)* »⁸.

Ensuite, au fil de sa jurisprudence, le Conseil d'Etat a établi différents critères pour examiner la recevabilité des recours introduits par des ONG de protection de l'environnement. « (...) *le Conseil d'Etat a développé des critères, de nature sociale et géographique, pour déterminer dans quelle mesure l'intérêt collectif défendu par une association peut être considéré comme distinct à la fois de l'intérêt général et de l'intérêt individuel de ses membres* »⁹.

*« Il est exigé que le projet contesté se trouve dans un rapport de proximité suffisamment direct avec la zone géographique dans laquelle elles entendent mener leur action collective : en principe, seuls les associations locales ont un intérêt à quereller des décisions dont la portée géographique est bien délimitée, les associations dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale ne justifient pas d'un tel intérêt, sauf si elles disposent d'un objet spécialisé dans certains domaines d'action, si le site concerné est d'une valeur écologique particulière ou si le projet est d'une ampleur telle qu'il dépasse le champ des intérêts locaux »*¹⁰.

En 2005, le Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen v.z.w (BBL) – le pendant néerlandophone d'Inter-Environnement Wallonie – a interpellé le Comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus concernant la question de l'accès à la justice en Belgique, plus particulièrement en ce qui concerne la jurisprudence du Conseil d'Etat. Dans sa réponse, le comité indiquait : « (...) *D'un côté, les Parties ne sont pas tenues d'établir un système d'action populaire (« actio popularis ») de sorte que quiconque puisse contester toute décision, acte ou omission*

8 C.E., 20 janvier 1981, n° 20.882, Bond Beter Leefmilieu.

9 C-H. BORN, « Un statut pour les associations de protection de l'environnement ? », *op. cit.*, p. 321.

10 B. LOMBAERT, « Question d'actualité relative au contentieux des enquêtes publiques », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, B. JADOT (dir.), actes du colloque organisé le 27 mai 2004 par le CEDRE, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 238-239 cité par C-H. BORN, « Un statut pour les associations de protection de l'environnement ? », *op. cit.*, p. 321.

concernant l'environnement. De l'autre, elles ne peuvent se prévaloir de l'expression « qui répondent aux critères éventuels prévus par (le) droit interne » pour introduire ou maintenir des critères rigoureux au point d'empêcher la totalité ou la quasi-totalité des associations de défense de l'environnement de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement. En conséquence, l'expression « critères éventuels prévus par (le) droit interne » doit être interprétée comme imposant aux Parties de s'interdire délibérément de fixer des critères trop stricts. (...)»¹¹.

Dans ses conclusions, le Comité mettait notamment en évidence que « dans la mesure où les décisions de justice présentées par l'auteur de la communication concernent toutes des affaires qui ont débuté avant l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Belgique, elles ne peuvent être utilisées pour prouver que la pratique judiciaire n'a pas été modifiée par l'entrée en vigueur de la Convention. En conséquence, le Comité n'est pas convaincu que la Belgique n'applique pas les dispositions de la Convention. Toutefois, comme en témoignent l'examen et l'évaluation faits par le Comité, si la jurisprudence du Conseil d'Etat n'est pas modifiée, la Belgique contreviendra aux dispositions des paragraphes 2 à 4 de l'article 9 de la Convention en empêchant effectivement la plupart sinon la totalité des associations de défense de l'environnement d'accéder à la justice pour contester des permis d'urbanisme et des plans de secteur, (...) »¹².

Des avancées (trop ?) ponctuelles

Certains arrêts du Conseil d'Etat laissent entrevoir une relative ouverture vers un accès à la justice plus large pour les associations environnementales. Ainsi, dans le cadre d'un recours introduit par une ONG d'environnement ayant de vastes objet social et champ d'action territorial, le Conseil d'Etat a considéré « qu'une interprétation trop restrictive de l'intérêt de la partie requérante est incompatible avec l'article 9.2 de la Convention d'Aarhus (lu en combinaison avec l'article 2.5) (...), que la lecture combinée de ces dispositions montre que les organisations non gouvernementales, dont la requérante, doivent pouvoir avoir accès à la justice ; qu'il est évident qu'il doit s'agir d'un accès effectif, et non pas purement formel ; qu'à la lumière de la Convention d'Aarhus, les associations environnementales doivent pouvoir avoir accès au Conseil d'Etat ; (...) »¹³.

11 Conclusions et recommandations relatives au respect par la Belgique des obligations découlant de la Convention d'Aarhus pour ce qui est du droit des associations de défense de l'environnement à l'accès à la justice adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions le 16 juin 2006 - ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, p. 9.

12 Conclusions et recommandations relatives au respect par la Belgique des obligations découlant de la Convention d'Aarhus pour ce qui est du droit des associations de défense de l'environnement à l'accès à la justice adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions le 16 juin 2006 - ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, p. 11.

13 Traduction de l'arrêt CE, 28 mai 2009, n°193.593, v.z.w. Milieufront omer Wattez, cité par C-H. BORN, « Un statut pour les associations de protection de l'environnement ? », *op. cit.*, pp. 327-328.

Un autre exemple d'évolution favorable de la jurisprudence du Conseil d'Etat apparaît avec l'abandon de l'exigence d'une certaine ancienneté de l'association. Ainsi, la Haute juridiction administrative a jugé que : « *Considérant que l'association requérante, qui consacre son activité à l'amélioration du cadre de vie des habitants de la commune de Waterloo, défend un intérêt collectif qui ne se confond ni avec l'intérêt général ni avec l'intérêt particulier de ses membres; que, par ailleurs, il ne peut pas lui être reproché d'avoir été créée à l'occasion du projet litigieux sous peine de porter atteinte à la liberté d'association; que dès lors que rien n'indique que l'objet social qu'elle s'est donné ne sera pas poursuivi, l'exception d'irrecevabilité qui fait valoir que l'A.S.B.L. requérante a été constituée uniquement pour les besoins de la cause ne peut être retenue; que le fait que le dossier ne révèle pas l'accomplissement d'actes concrets conformes à la poursuite de l'objet social de l'association est sans incidence à cet égard, étant donné le peu de temps qui s'est écoulé entre le moment de sa constitution et l'introduction du recours ; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être retenue* »¹⁴.

Est-ce à dire que tout fonctionne pour le mieux dans le meilleur des mondes ? Certainement pas !

Une des difficultés récurrentes pour des associations qui ont un champ d'intervention sur un vaste territoire résulte de l'extrême difficulté, voire de l'impossibilité, de pouvoir saisir le juge dans le cadre de projets locaux. « *Selon une jurisprudence traditionnelle, une association dont le champ d'activité est étendu ou non limité (par exemple, une association régionale) n'est, en principe, pas habilitée à contester un acte qui n'a de portée que locale. (...), cette exigence peut avoir pour conséquence qu'un acte administratif susceptible de porter atteinte à l'environnement et dont les effets sont définis géographiquement, pourrait être à l'abri de toute contestation s'il n'existe pas de personne physique disposant de l'intérêt requis et si aucune association locale n'avait été constituée préalablement* »¹⁵.

Au final, les évolutions jurisprudentielles et la prise en compte (ou non) de certains critères selon les circonstances sont autant d'éléments qui démontrent le caractère imprévisible de la jurisprudence du Conseil d'Etat et, dès lors, l'absence de sécurité juridique. La Belgique respecte-t-elle alors l'article 3 de la Convention d'Aarhus qui requiert l'établissement d'un cadre « *précis, transparent et cohérent* » ? A l'égard de l'action d'intérêt collectif, « *la jurisprudence est multiple et (encore) variable, pouvant dans certains cas, apprécier avec sévérité les conditions à remplir pour justifier du droit d'action et de l'intérêt requis* »¹⁶.

14 C.E., 29 août 2011, n° 214.888, asbl ASSOCIATION INTER-QUARTIERS DE WATERLOO « DANS MA RUE ».

15 J. SAMBON (CEDRE), « *Quels développements jurisprudentiels en matière d'accès à la justice pour la Belgique depuis la ratification de la convention d'Aarhus ?* » *Considérations prospectives* – Synthèse de la table ronde du 6 décembre 2012 sur l'accès à la justice en matière d'environnement organisée par le Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, 2013, pp. 26- 27 .

16 J. SAMBON (CEDRE), « *Quels développements jurisprudentiels en matière d'accès à la jus-*

4. L'action d'intérêt collectif

En toile de fond de ces différents constats et face à la difficulté, dans certains cas, pour les ONG d'environnement de pouvoir accéder à la justice, se profile la réflexion autour de l'action d'intérêt collectif. Pour rappel, la notion d'action d'intérêt collectif « (...) concerne les procédures juridictionnelles introduites par un groupement afin de protéger la fin en vue de la défense de laquelle il s'est constitué (...) »¹⁷.

Affirmer que l'on en est toujours au stade des réflexions sur cette question serait excessif et désobligeant vis-à-vis des initiatives parlementaires déjà entreprises. Il n'en reste pas moins vrai que ces initiatives remontent à plusieurs années et qu'aucun texte n'a été adopté à ce jour. Autrement dit, les choses ont peu évolué en dépit de propositions de lois débattues devant les chambres du Parlement fédéral.

Voilà aujourd'hui plus de 7 ans que le Ministre fédéral de l'environnement de l'époque initia un débat sur l'accès à la justice des associations. Dans la foulée des discussions, une première initiative parlementaire fut entreprise afin d'améliorer l'accès à la justice des associations environnementales en ce qui concerne les procédures devant le Conseil d'Etat. Le processus législatif fut toutefois interrompu en raison des élections de 2007.

D'autres initiatives parlementaires furent également entreprises en vue de modifier le Code judiciaire et le titre préliminaire du Code d'instruction criminelle. Dans ce cadre, Inter-Environnement Wallonie et des représentants d'autres secteurs ont été auditionnés en mars 2012 devant la Commission fédérale de la Justice afin de donner leur avis sur l'opportunité de légiférer sur une modification du Code judiciaire.

Action d'intérêt collectif = recours à foison ?

Certains s'inquiètent des conséquences que pourrait générer ce type d'action, craignant une augmentation importante du nombre de recours. Ce lien de cause à effet apparaît toutefois purement hypothétique. Inter-Environnement Wallonie le considère infondé sachant que :

- malgré l'adoption de la loi du 12 janvier 1993 relative au droit d'action en matière de protection de l'environnement prévoyant, sous réserve

« tice pour la Belgique depuis la ratification de la convention d'Aarhus ? » Considérations prospectives – Synthèse de la table ronde du 6 décembre 2012 sur l'accès à la justice en matière d'environnement organisée par le Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, 2013, p. 25.

17 J. SAMBON, « L'accès au juge administratif : quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ? », *op. cit.*, p. 122.

du respect de certaines conditions, une présomption d'intérêt à agir en faveur des ONG d'environnement, le nombre de recours des associations environnementales n'a pas explosé ;

- d'une manière plus générale, il est rarissime qu'une association environnementale se crée avec pour objectif unique d'introduire des recours en justice ; les associations environnementales ont généralement des moyens financiers (très) limités de sorte que toute décision d'intenter une action fait l'objet d'un examen plus que minutieux ;
- il existe désormais la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat en vertu de laquelle la partie qui « perd » le procès devra verser une indemnité de procédure à la partie qui le « gagne ». En conséquence, toute personne, qu'il s'agisse d'une association ou non, réfléchira à deux fois avant d'introduire une procédure en justice ;
- une association qui introduit un recours à la légère pourrait être condamnée à payer des dommages et intérêts pour « *procédure téméraire et vexatoire* ».

Au vu de ces différents éléments, si on peut entendre la crainte liée à une augmentation éventuelle des recours, rien ne semble devoir la justifier.

5. Quelques chantiers

Au regard des différents constats posés tout au long de ce chapitre, quelles pistes privilégier pour améliorer l'accès à la justice en matière d'environnement ?

La priorité doit porter sur la clarté et la prévisibilité, la nécessité de mettre fin à une insécurité juridique, à une imprévisibilité ambiante et de mettre en place « *des procédures objectives* » ainsi qu'« *un cadre précis, transparent et cohérent* » comme le prévoit la convention d'Aarhus.

Force est de constater que les chantiers entourant le domaine de l'accès à la justice en matière d'environnement sont encore nombreux, que ce soit au niveau européen, fédéral ou régional.

Au niveau européen, une consultation publique fut initiée en 2013 par la Commission européenne concernant les solutions à mettre en œuvre pour améliorer l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement dans les Etats membres. Cette consultation prenait la forme d'un questionnaire abordant différents aspects de l'accès à la justice (pouvoir de révision du tribunal, coût des procédures, charges administratives des différentes parties intervenantes, etc.). Inter-Environnement Wallonie y a participé tout en déplorant une forme qui ne permettait pas de formuler des nuances et des commentaires par rap-

port à des questions excessivement générales. Il conviendra de voir les suites qui seront réservées à cette consultation et les dispositions concrètes qui seront éventuellement prises par les instances européennes.

A l'échelle fédérale, nous ne reviendrons pas sur les projets de textes législatifs débattus depuis de nombreuses années au Parlement. Ajoutons que la question de l'opportunité ou non de la mise en place de juridictions spécialisées en droit de l'environnement est également évoquée de temps à autre.

Au niveau wallon, certaines discussions ont trait à la création d'un « Conseil d'Etat wallon », à l'instar de ce qui existe en Région flamande avec la création de deux juridictions spécifiques (le Conseil pour les contestations d'autorisations et le Collège du maintien environnemental).

Au niveau wallon encore, après le très controversé décret DAR (Décret relatif aux autorisations d'intérêt régional) annulé en 2012 par la Cour constitutionnelle, on attend de voir ce qu'il adviendra du mécanisme appelé à le remplacer à travers la procédure des permis parlementaires. ■

CONCLUSION

L'exercice entrepris en rédigeant ce dossier n'était guère évident dès lors qu'il s'agissait d'exprimer de manière condensée et simplifiée des concepts, outils et mécanismes qui figurent dans des textes juridiques parfois complexes et techniques.

On retiendra que la convention d'Aarhus, bien qu'exprimée en des termes très généraux résultant vraisemblablement des compromis opérés entre les différents signataires, a eu le mérite et le pouvoir de faire percoler les différents principes qu'elle consacre. Tout est loin d'être parfait mais quel serait l'état de la législation et de la pratique administrative actuelle si cette convention n'avait pas été portée sur les fonds baptismaux un beau jour de juin 1998 ?

Au niveau de l'accès à l'information, on dispose désormais d'une législation qui a le mérite d'exister et qui permet un accès à l'information relative à l'environnement dans des conditions plutôt aisées. Malheureusement, dans la pratique, cette législation demeure encore parfois méconnue de certaines autorités qui en ont une vision trop restrictive voire erronée.

Bien que très en vogue, la participation du public au processus décisionnel est parfois décriée : trop de consultations, trop de participations auraient pour conséquence des allongements des procédures à n'en pas finir... Pourtant, le seul fait d'élire des représentants du peuple ne peut suffire à légitimer toutes les décisions en faisant fi des processus participatifs. Ceux-ci ont toute leur pertinence et Inter-Environnement Wallonie appelle d'ailleurs le législateur à être inventif et innovant en cette matière.

Un élément majeur relatif à l'ensemble des mécanismes participatifs réside dans la notion de « *responsabilité partagée* » dont devraient faire preuve toutes les parties en cause, que ce soit la population, le demandeur et l'autorité appelée à rendre sa décision. Cette responsabilité partagée apparaît centrale et force est de constater que, dans la pratique, des améliorations sensibles devraient intervenir dans le chef de toutes les parties concernées.

Le volet accès à la justice a été considéré ici par le tout petit bout de la lorgnette ce qui nous empêcha de formuler certaines nuances. Il faut dire que le sujet à lui seul mériterait un dossier... Il s'agit probablement du pilier de la convention d'Aarhus sur lequel il reste le plus de travail en droit belge pour lever les flous et mettre en place un cadre précis, cohérent et transparent. A l'instar de certains tronçons routiers, on a parfois le sentiment que l'accès à la justice en matière l'environnement est en permanence à l'état de chantier...

Pour conclure, rappelons une fois encore que ce dossier n'a fait que survoler, parfois très vite et de très haut, quelques-uns des aspects du droit d'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. Il ne prétend donc nullement à l'exhaustivité et revendique même au contraire son caractère parcellaire sur base de partis-pris ô combien subjectifs. Nous espérons toutefois que ces propos vous auront permis d'y voir un peu plus clair dans une matière foisonnante et, qui sait, donner l'envie d'approfondir l'un ou l'autre point pour exercer au mieux votre pouvoir de citoyen. ■

BIBLIOGRAPHIE

- Convention des Nations Unies relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement adoptée le 25 juin 1998,
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>
- Guide d'application de la convention d'Aarhus établi par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies en 2000,
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/implementation%20guide/french/aigf.pdf>.

Législation européenne

- Directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, JO, L 158, du 23 juin 1990, p. 56.
- 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, JO, L 41, du 14 février 2003, p. 26.

Législation nationale

- Livre I^{er} du Code du droit de l'environnement :
<http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=4549>
- Loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, *M.B.*, 28 août 2006.
- Loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, *M.B.*, 19 février 1993.
- Décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement, *M.B.*, 10 juillet 2007.
- Décret du 16 mars 2006 modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement, *M.B.*, 6 avril 2006.

Doctrine

- BORN, C-H., « Un statut pour les associations de protection de l'environnement ? », in *Acteurs et outils du droit de l'environnement – Développements*

récents, développements (peut-être) à venir, B. JADOT (dir.), actes du colloque organisé le 9 septembre 2009 par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE), Limal, Anthémis, 2010, pp. 279-370.

• DELNOY, M., Les innovations et prolongements du décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement, *Aménagement-Environnement*, 2008/1, Bruxelles, Kluwer, pp. 5-25.

• LARSEN, CH. et JADOT, B., « L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus » in *L'accès à la justice en matière d'environnement – Toegang tot de rechter in milieuzaken*, CH. LARSEN et M. PALLE-MAERTS (éd.), actes du colloque organisé le 12 mars 2003 par l'Association Belge pour le Droit de l'environnement, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 195-261.

• LOMBAERT, B., « Question d'actualité relative au contentieux des enquêtes publiques », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, B. JADOT (dir.), actes du colloque organisé le 27 mai 2004 par le CEDRE, Bruxelles, Bruylant, 2005.

• SAMBON, J., « L'accès au juge administratif : quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ? », in *L'accès à la justice en matière d'environnement – Toegang tot de rechter in milieuzaken*, Ch. LARSEN et M. PALLE-MAERTS (éd.), actes du colloque organisé le 12 mars 2003 par l'Association Belge pour le Droit de l'environnement, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 101-145.

• SAMBON, J. (CEDRE), « *Quels développements jurisprudentiels en matière d'accès à la justice pour la Belgique depuis la ratification de la convention d'Aarhus ?* » *Considérations prospectives* – Synthèse de la table ronde du 6 décembre 2012 sur l'accès à la justice en matière d'environnement organisée par le Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, 2013.

Avis – recommandations

• Conclusions et recommandations relatives au respect par la Belgique des obligations découlant de la convention d'Aarhus pour ce qui est du droit des associations de défense de l'environnement à l'accès à la justice adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions le 16 juin 2006 - ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2.

• Avis de la Fédération IEW du 6 novembre 2013 relatif au projet de rapport dressé par l'administration wallonne sur la mise en œuvre de la convention d'Aarhus par la Belgique.

