

L'INTÉRÊT COLLECTIF COMMANDE-T-IL DE LÉGIFÉRER DAVANTAGE POUR AMÉLIORER LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DE L'ADMINISTRÉ ?

David RENDERS

*Professeur à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles*

1. Le contentieux administratif belge est éclaté. Deux ordres de juridictions ont en charge de contrôler l'action de l'administration : les juridictions judiciaires et les juridictions administratives (1).

Sur papier, chacun des ordres est invité à juger de causes épousant, de prime abord, des contours différents. Les juridictions judiciaires protègent les droits subjectifs de nature civile et, en principe, ceux de nature politique. Les juridictions administratives veillent, quant à elles, au respect des droits subjectif de nature politique distraits du contrôle des juridictions judiciaires et à la pureté de l'ordonnancement juridique administratif.

2. L'on sait que la ligne qui sépare la compétence des deux ordres juridictionnels est loin d'être nette.

Depuis que le Conseil d'État s'est vu attribuer le contentieux de l'excès de pouvoir, il apparaît que la plus grande part du contentieux administratif peut aussi bien être appréhendée par l'ordre juridictionnel judiciaire que par l'ordre juridictionnel administratif (2).

Cette réalité n'est pas démentie par la récente modification de l'article 144 de la Constitution qui permet désormais au Conseil d'État et aux juridictions administratives fédérales de statuer « sur les effets civils de leurs décisions » (3).

3. L'urbanisme et l'environnement – auxquels le dedicataire de ces lignes consacre une énergie et un talent exceptionnels depuis quarante ans –

(1) Voy. not., à cet égard, D. RENDERS, Th. BOMBOIS, B. GORS, Ch. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 173 et s., et les réf. citées ; égal. Ph. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *Eléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2^e éd., 2013, pp. 345 et s., et les réf. citées ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 503 et s., et les réf. citées.

(2) Voy. not., à ce sujet, D. RENDERS, Th. BOMBOIS, B. GORS, Ch. THIEBAUT et L. VANSNICK, *op. cit.*, pp. 177-180, et les réf. citées.

(3) Voy. l'art. 144, al. 2, de la Constitution, inséré à la faveur d'une modification constitutionnelle du 6 janvier 2014, *Mon. b.* du 31 janvier 2014.

constituent assurément de ces champs du droit qui invitent au quotidien les juges, tant judiciaire qu'administratif, à livrer leurs verdicts.

Une question n'a pas son pareil pour illustrer la divergence de jurisprudence que peuvent, çà et là, forger les deux juges belges de l'action administrative, que ce soit en matières d'urbanisme et d'environnement ou ailleurs.

La question est d'intérêt stratégique : elle se poste à l'entrée même des prétoires. La question est d'intérêt politique : elle se présente, ni plus ni moins, comme l'expression paradigmatique du pouvoir discrétionnaire du juge. La question est encore d'intérêt pratique : elle revient à se demander si une personne morale – et, dans une moindre mesure, physique (4) –, voire un groupement dépourvu de la personnalité juridique (5), peut valablement saisir le juge d'une cause au nom d'un intérêt qui, sans être strictement général, ne se présente pas non plus comme individuel (6) ou « individualisable » (7).

4. Parce que la question recèle tout à la fois une portée stratégique, politique et pratique, les initiatives n'ont pas manqué, ces dernières années, pour tenter – jusqu'ici en vain – de légiférer, en vue de garantir, par la voie d'un texte, la prise en compte de l'intérêt collectif par les juridictions belges en charge de l'action administrative (8).

(4) Voy., à cet égard, Avis S.L.C.E. (a.g.) du 9 mars 2010 sur un projet de loi « modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif », *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2009-2010, n° 52-1939/2, pp. 43-45.

(5) *Ibid.*, p. 41.

(6) Voy. not. C.E., arrêt *a.s.b.l. Sourdine et consorts*, n° 196.196 du 18 septembre 2009 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Société Belge des Pharmaciens Spécialistes en Biologie Clinique et consorts*, n° 212.560 du 7 avril 2011.

(7) J. SAMBON, « L'accès au juge administratif : quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ? », in Ch. LARSEN et M. PALLEMAERTS (éd.), *L'accès à la justice en matière d'environnement – Toegang tot de rechter in milieuzaken*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 124, et la jurisprudence citée.

(8) Voy. les réf. citées par P. MARTENS (« Vers quelle action d'intérêt collectif ? », obs. sous C. const., arrêt n° 133/2010 du 10 octobre 2010, *J.L.M.B.*, 2014, p. 356, note 1) et celles citées par C. DE BOE et R. VAN MELSEN (« Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire », obs. sous C. const., arrêt n° 133/2013 du 10 octobre 2013, *A.P.T.*, 2014/3, p. 391, note 58) ; égal. Proposition de loi « modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif », *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 51-1953/1 ; Proposition de loi « modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif », *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord., 2007-2008, n° 52-978/1 ; Projet de loi « modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif », *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2009-2010, n° 52-1939/1 ; Proposition de loi « modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif », *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1264/1 ; Proposition de loi « modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif », *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2014-2015, n° 54-465/1 ; Proposition de loi modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif », n° 54-466/1.

L'on peut toutefois se demander si l'intérêt collectif commande, bel et bien, de légiférer pour améliorer la protection juridictionnelle de l'administré. Répondre à la question impose d'identifier le cadre juridique dans lequel évolue l'intérêt collectif (I), avant d'examiner la manière dont la jurisprudence se développe au sein de ce cadre (II).

I. – L'INTÉRÊT COLLECTIF DANS SON CADRE JURIDIQUE

5. Le cadre juridique dans lequel est appelé à évoluer l'intérêt collectif est façonné par des données nationales, d'une part (A), internationales et européennes, de l'autre (B).

A. – Les données nationales

6. Au titre des données nationales, il y a – c'est l'évidence – ce que les textes précisent au sujet de l'intérêt.

S'agissant des cours et tribunaux, le Code judiciaire n'est guère prolixe. L'article 17 dispose que « L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas [...] intérêt pour la former ». L'article 18 ajoute que « L'intérêt doit être né et actuel ».

S'agissant des juridictions administratives, l'article 19 des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » dispose que « Les [...] recours peuvent être portés devant la section du contentieux administratif par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt », la notion de lésion couvrant, en jurisprudence comme en doctrine, une réalité qui semble ne pas se distinguer de celle de l'intérêt (9).

Pour l'un comme pour l'autre ordre juridictionnel, il apparaît ainsi que la plus grande latitude est laissée quant à l'appréciation de l'intérêt requis.

Une limite paraît seule être de mise : la proscription de l'action populaire, étant celle qui permettrait à n'importe qui de saisir le juge, sans avoir à démontrer, s'il échet, l'avantage – matériel ou moral – qu'il pourrait personnellement tirer de la décision accueillant, par hypothèse, sa demande (10).

(9) Voy., not., J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van State, Afdeling Administratie-2. Ontvankelijkheid*, Brugge, Die Keure, 1996, n° 201, p. 199 ; M. DUMONT, « Variations sur le thème de l'intérêt », *A.P.T.*, 1999, pp. 85-118 ; P. LEWALLE, avec la coll. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 778 et s., n° 460 ; M. LEROY, *Contentieux administratif*, Limal, Anthemis, 2011, p. 460 ; J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 628 et s.

(10) S'agissant des *juridictions judiciaires*, voy. not. J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, Bruxelles, Bruylant, 1975, p. 143 ; A. FETTWEIS, *Manuel de procédure civile*, Liège, Faculté de droit de Liège, 2^e éd., 1987, pp. 37-47, not. 41. S'agissant des *juridictions administratives*, voy. not. l'avis S.L.C.E. du 9 mars 2010 sur un projet de loi « modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif », *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2009-2010, n° 52-1939/2, p. 33, et les réf. citées. Sur l'action populaire, voy. E. BREWAEYS, « De actio popularis », *R.D.J.P.*, 2001, pp. 191-198.

7. Sans l'exprimer comme tel, des dispositions particulières consacrent, à la marge, le droit d'invoquer un intérêt collectif (11).

Devant les juridictions judiciaires, l'on songe notamment à la loi du 12 janvier 1993 « concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement », qui permet à une association sans but lucratif ayant pour objet social la protection de l'environnement de déclencher une action en cessation pour prévenir ou réprimer une atteinte grave ou manifeste à l'environnement (12). Il en va également ainsi de la loi du 10 mai 2007 « tendant à lutter contre certaines formes de discrimination », qui permet à une série de personnes de solliciter la cessation de comportements discriminatoires au sens de la loi en cause (13).

Devant les juridictions judiciaires comme devant les juridictions administratives, l'on peut aussi évoquer l'article 271 de la Nouvelle loi communale qui permet à « un ou plusieurs habitants » – personnes physiques – d'« ester en justice au nom de la commune », au défaut du collège communal (14). L'article 61, § 4, alinéa 3, des lois coordonnées « sur l'emploi des langues en matière administrative » peut, lui aussi, être épinglé, qui dispose que la Commission permanente de contrôle linguistique – sans même disposer de la personnalité juridique – est recevable à solliciter de toute juridiction apte à ce faire la nullité de tous les actes et règlements contraires auxdites lois (15).

Devant le Conseil pour les contestations des autorisations en matière urbanistique – juridiction administrative de premier degré –, l'on peut encore évoquer l'article 4.8.11., § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, du Code flamand de l'aménagement du territoire. Celui-ci dispose que sont recevables à saisir la juridiction « les associations dotées d'une compétence procédurale qui agissent au nom d'un groupe dont les intérêts collectifs sont menacés ou lésés par la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement, pour autant qu'elles disposent d'un fonctionnement durable et effectif conformément aux statuts » (16).

(11) Les illustrations sont, de plus en plus, nombreuses et ce n'est pas, ici, le lieu de les recenser, ce que d'autres auteurs ont, par ailleurs, fait. Voy. not. G. DE LEVAL, *Eléments de procédure civile*, Bruxelles, Larcier, 2003, pp. 19-21 ; J. THEUNIS, Note sous C. const., arrêt du 10 octobre 2013, *R.W.*, 2013-2014, pp. 1098-1099.

(12) *Mon. b.* du 19 février 1993 ; égal. C. const., arrêt n° 30/2010 du 30 mars 2010. À propos de cette loi, voy. not. D. LAGASSE, « Le droit d'action en cessation environnementale au regard de la notion d'intérêt à agir en justice : vers une privatisation du ministère public ? », *R.D.J.P.*, 2003, pp. 148-157.

(13) *Mon. b.* du 30 mai 2007.

(14) *Mon. b.* du 3 septembre 1988. Voy. égal. l'art. L-1242-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, *Mon. b.* du 12 août 2004 ; *err.* 22 mars 2005. Voy., à ce sujet, C.E., arrêt *Barbay et consorts*, n° 210.215 du 4 janvier 2011.

(15) *Mon. b.* du 2 août 1966. Voy., not., à ce sujet, F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, Bruxelles, Kluwer, 2003, pp. 47-50, spéc. 48.

(16) Arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009 « portant coordination de la législation décrétable relative à l'aménagement du territoire », *Mon. b.* du 20 août 2009, modifié par l'art. 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 « modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contes-

8. Au-delà des textes, la Cour constitutionnelle a été amenée à évaluer la constitutionnalité des articles 17 et 18 du Code judiciaire précités. À cette occasion, elle a notamment jugé ce qui suit :

« B.9. Le législateur a adopté plusieurs lois par lesquelles il attribue un droit d'action à certaines associations qui invoquent un intérêt collectif, notamment afin d'assurer la conformité de la législation belge aux dispositions de droit international qui lient la Belgique. Il peut à cet égard être admis que les articles 10 et 11 de la Constitution *ne contraignent pas le législateur à étendre cette possibilité à toutes les associations*.

B.10. Certaines lois ont permis qu'une action soit intentée devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire pour des associations invoquant un intérêt collectif lié à la protection des libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie. [...].

B.11. Les personnes morales qui, comme en l'espèce, exercent une action qui correspond à un de leurs buts statutaires afin de faire cesser des *traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme* et qui est jugée irrecevable parce qu'elle ne porte pas sur l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux ou ses droits moraux *se trouvent dès lors discriminées* par rapport aux associations visées en B.10 : les unes et les autres invoquent en effet un intérêt collectif lié à la protection des libertés fondamentales.

C'est toutefois au *législateur* qu'il appartient de préciser à quelles conditions un droit d'action peut être reconnu aux personnes morales souhaitant exercer une action *correspondant à leur but statutaire et visant à la protection des libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie* » (17).

Deux enseignements sont à tirer de la décision ainsi rendue. Il y a, d'une part, qu'une personne morale qui souhaite exercer une action en justice correspondant à son but statutaire et visant à la protection des libertés fondamentales reconnues par la Constitution et les traités internationaux auxquels la Belgique est partie doit pouvoir être reçue. Il y a, d'autre part, que c'est au législateur qu'il appartient de définir les conditions auxquelles cette personne peut agir, non à la Cour constitutionnelle.

B. – Les données internationales et européennes

9. Au titre des données internationales et européennes, il faut d'abord évoquer l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui, bien que général, n'a pas manqué de conduire la Cour de Strasbourg à apporter certaines précisions d'importance au regard de la difficulté en cause.

Ainsi, la Cour estime-t-elle que le droit d'accès à un juge « n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises » (18), « notamment quant aux conditions de recevabilité du recours [...] » (19). Elle précise cependant que ces conditions « ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un

tations des Autorisations », *Mon. b.* du 24 août 2012.

(17) C. const., arrêt n° 133/2013 du 10 octobre 2013, *J.L.M.B.*, 2014, pp. 351-355 et obs. P. MARTENS, « Vers quelle action d'intérêt collectif ? » ; *R.W.*, 2013-2014, pp. 1098-1099 et note J. THEUNIS ; *A.P.T.*, 2014/3, pp. 379-383 et obs. C. DE BOE et R. VAN MELSEN, « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? ».

(18) Voy. not. C.E.D.H., arrêt *Ernst et autres c. Belgique* du 15 juillet 2003, § 48.

(19) C.E.D.H., arrêt *a.s.b.l. L'Érablière c. Belgique* du 24 février 2009, § 35.

justiciable de manière ou à un point tels que son droit à un tribunal s'en trouve[rait] atteint dans sa substance même » (20).

La donnée conventionnelle envisagée en combinaison avec la charge jurisprudentielle y afférente est donc celle-ci : chaque droit national a de la marge, jusqu'au noyau dur du droit en cause non compris qui inclut que le juge puisse être effectivement saisi (21).

10. L'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas le seul à devoir être pris en considération. Dans le domaine particulier de l'environnement, la Convention « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », qui a été signée à Aarhus, est en vigueur, dans l'ordre juridique belge, depuis désormais plus de dix ans (22).

L'article 9, § 2, de la Convention – qu'il s'agit de combiner avec les article 2, § 5, et 6 du même texte – consacre la règle suivant laquelle toute organisation non gouvernementale qui oeuvre en faveur de la protection de l'environnement et qui répond aux exigences du droit interne est présumée avoir un « intérêt suffisant » pour « contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission » touchant l'environnement, à l'exclusion des plans, programmes et politiques y afférentes (23).

L'article 9, § 3, dispose, quant à lui de manière plus générale, que, sans préjudice de l'article 9, § 2, chaque droit interne veille à ce que « les membres du public » – notamment les organisations non gouvernementales oeuvrant en faveur de la protection de l'environnement – qui répondent aux critères éventuels qu'il institue « puissent engager des procédures administratives et judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement » (24).

(20) *Id.*; égal. C.E.D.H., arrêt *Stagno c. Belgique* du 7 juillet 2009, § 25; C.E.D.H., arrêt *R.T.B.F. c. Belgique* du 29 mars 2011, § 69.

(21) Voy., à cet égard, F. HAUMONT, *Droit européen de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2014, pp. 376-377.

(22) Signée le 25 juin 1998, la Convention d'Aarhus a fait l'objet d'une loi d'assentiment du 17 décembre 2002 (*Mon. b.* du 24 avril 2003). Sur la Convention d'Aarhus, voy. not. Ch. LARSEN, « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *Amén.*, 2001/4, pp. 269-297.

(23) Pour un commentaire de la disposition, voy. not. B. JADOT, « Protection du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement – L'incidence de la Convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans la foulée », in H. DUMONT, P. JADOUL et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La Charte, 2007, pp. 421-433.

(24) *Ibid.*, pp. 433-435; égal. Ch. -H. BORN, « Un statut pour les associations de protection de l'environnement », in *Acteurs et outils du droit de l'environnement*, Limal, Cedre-Anthemis, 2010, pp. 279-347; M. DELNOY, « Cour de justice de l'Union européenne – Elargissement de l'accès à la justice aux associations de défense de l'environnement, par référence à la Convention d'Aarhus et à la directive EIE », note relative aux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 8 mars 2011 et du 12 mai 2011, *Amén.*, 2011/4, pp. 265-268.

11. En droit de l'Union européenne, il faut encore rappeler l'existence de la Charte des droits fondamentaux (25) – laquelle se fait l'écho de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales –, mais également celle de différentes directives qui ont traduit les prescriptions formulées, en la matière, par la Convention d'Aarhus précitée, dès lors que l'Union européenne est partie à cette Convention (26).

II. – L'INTÉRÊT COLLECTIF DANS SES DÉVELOPPEMENTS JURISPRUDENTIELS

12. Dans le cadre juridique ainsi tracé, la jurisprudence tant des juridictions judiciaires (A) que des juridictions administratives (B), est appelée à se développer, qui façonne l'intérêt collectif de manière sensiblement différente.

A. – L'intérêt collectif devant les juridictions judiciaires

13. De manière constante – et malgré des divergences de la part de certaines juridictions de fond (27) –, la jurisprudence de la Cour de cassation est fixée en ce sens que l'intérêt collectif ne saurait être valablement brandi pour être reçu à agir.

L'arrêt de principe est, semble-t-il, à situer le 9 décembre 1957 (28). Depuis lors, la Cour de cassation se prononce en des termes comme ceux-ci :

«[...] aux termes de l'article 17 du Code judiciaire, une demande ne peut être admise si le demandeur n'a pas intérêt pour la former ; [...] à 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 ; [...] l'intérêt propre d'une personne morale ne comprend que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, spécialement son patrimoine, son honneur et sa réputation ; [...] le seul fait qu'une personne morale ou une personne physique poursuit un but, fût-il statutaire, *n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre* » (29).

(25) Voy. not. l'art. 47 de la Charte.

(26) Voy. not. la directive 85/337/CEE du Conseil des Communautés européennes du 27 juin 1985 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement », devenue la directive 2011/92/UE « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement » ; la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 « relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution » ; la directive 2004/35 du 21 avril 2004 « sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux ».

(27) Voy., à cet égard, les réf. citées par P. Martens, « Vers quelle action d'intérêt collectif ? », obs. sous C. const., arrêt n° 133/2010 du 10 octobre 2010, *op. cit.*, p. 358, notes 16 et 17.

(28) Cass., 9 décembre 1957, *R.C.J.B.*, 1958, p. 247 et obs. J. DABIN, « La recevabilité des actions en réparation intentées par les groupements privés autres que les sociétés, en raison du dommage causé soit à la généralité de leurs membres, soit aux fins qu'ils poursuivent ».

(29) Cass., 19 septembre 1996, *Pas.*, 1996, I, p. 830, obs. O. DE SCHUTTER, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », *R.C.J.B.*, 1997, n° 4 et s., pp. 114 et s. ; dans le même sens, voy. not. Cass., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338 ; Cass., 4 février 2008, *Pas.*, 2008, n° 80.

14. Un arrêt est à isoler de ce qui précède. Il date du 11 juin 2013. Il y est question d'infractions environnementales dont un juge – répressif, mais qu'importe – est appelé à vérifier la réalisation et à statuer, en conséquence, sur les effets civils.

À cette occasion, la Cour de cassation juge ce qui suit :

« 4. Il résulte [des articles 3.4, 9.3 et 2.4 combinés de la Convention de Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement] que la Belgique s'est engagée à garantir aux associations qui ont pour objectif *la protection de l'environnement* l'accès à la justice dans le cas où elles désirent contester les agissements contraires aux dispositions du droit de l'environnement national et les négligences de personnes privées et d'instances publiques, *pour autant qu'elles satisfassent aux critères établis par le droit national*. Ces critères ne peuvent être décrits ou interprétés en ce sens qu'en pareille occurrence, ces associations n'auraient pas accès à la justice. Le juge *peut interpréter* les critères établis par le droit national conformément aux objectifs de l'article 9.3 de la Convention de Aarhus.

5. Selon l'article 3 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, l'action pour la réparation du dommage appartient à ceux qui ont souffert de ce dommage. Elles doivent faire preuve d'un intérêt direct et personnel.

Si une telle action est introduite par une *personne morale* qui, en vertu de ses statuts, a pour objectif *la protection de l'environnement* et vise à contester les agissements et négligences de personnes privées et instances publiques jugés contraires aux dispositions du *droit de l'environnement national*, cette personne morale satisfait à cette condition de recevabilité relative à l'intérêt pour introduire une action en justice [...] » (30).

L'on mesure que la Convention d'Aarhus précitée est au fondement de ce qui ne saurait être, pour l'heure, qualifié de revirement de jurisprudence, mais seulement d'inflexion requise par une disposition de droit international ayant effet direct dans l'ordre juridique interne. Ainsi devrait-on pouvoir s'attendre à d'autres décisions de ce type dans le domaine de l'environnement envisagé au sens de la Convention internationale précitée.

Sans intervention du législateur, il est, en revanche, plus difficile de mesurer ce que sera l'attitude de la juridiction judiciaire suprême au regard de l'arrêt rendu, le 10 octobre 2013, par la Cour constitutionnelle, au sujet des associations ayant le souhait d'agir, dans le respect de leur objet social, en vue de protéger les « libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie ».

B. – L'intérêt collectif devant les juridictions administratives

15. L'on sait, en Belgique, les juridictions administratives indénombrables. L'accent est, dès lors, mis sur la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui présente, chacun le sait, une importance incomparable dans l'ordre juridictionnel considéré (31).

(30) Cass., 11 juin 2013, *Amén.*, 2014/2, pp. 94-95 et obs. F. TULKENS.

(31) Voy., à cet égard, I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, Liège, Coll. « C.U.P. », vol. 47, 2001, pp. 87-127 ; P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad

16. Au Conseil d'État, l'on peut identifier deux courants jurisprudentiels, qu'on pourrait qualifier l'un de général, l'autre de spécifique.

Le courant jurisprudentiel général impose, pour qu'une personne morale démontre l'existence d'un intérêt collectif, que l'objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général (32) ; que la personne défende un intérêt collectif, sans pour autant que le préjudice se vérifie dans le chef de tous ses membres indistinctement (33) ; que l'acte attaqué soit susceptible d'affecter l'objet social (34) ; et que cet objet soit réellement poursuivi (35).

Un arrêt d'assemblée générale de la section du contentieux administratif consacre cet enseignement (36).

Suivant la jurisprudence ainsi tracée, il a pu être jugé que disposait de l'intérêt collectif requis :

- l'*Association wallonne des comités consultatifs de locataires et de propriétaires*, à propos d'un recours dirigé contre un arrêté du Gouvernement wallon organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public et introduisant des règles de mutation pour les baux à durée indéterminée (37) ;
- la *Ligue des droits de l'homme* et la *Liga voor Mensenrechten*, à propos d'un recours dirigé contre un arrêté royal établissant des règles

van State », in M. VAN DAMME (ed.), *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, coll. « Actualia Publiekrecht », n° 3, Brugge, Die Keure, 2011, pp. 1-50.

(32) C.E., arrêt *v.z.w. Unizo-Limburg et consorts*, n° 207.224 du 6 septembre 2010 ; C.E., arrêt *s.a. Dimotel et a.s.b.l. Fed. Horeca – Province de Liège*, n° 210.391 du 13 janvier 2011.

(33) Voy. C.E., arrêt *a.s.b.l. Fédération des Auto-Écoles agréées et s.p.r.l. Auto-école pilote*, n° 212.561 du 7 avril 2011 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Syndicat National des Propriétaires et consorts*, n° 216.928 du 19 décembre 2011 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires et Henry*, n° 221.339 du 12 novembre 2012 ; C.E., arrêt *v.z.w. Vlaamse Federatie van Beleggingsclubs en beleggers*, n° 222.968 du 25 mars 2013 ; C.E., arrêt *Defrance et Association pharmaceutique belge, Union professionnelle*, n° 229.104 du 7 novembre 2014.

(34) C.E., arrêt *a.s.b.l. Belgian Bone Club et consorts*, n° 219.559 du 30 mai 2012 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires*, n° 219.721 du 12 juin 2012. Par un arrêt du 17 mars 2009, le Conseil d'État a estimé que l'*a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie* n'avait pas intérêt à poursuivre l'annulation du règlement d'ordre intérieur de l'Athénée royal de Gilly, en tant que celui-ci interdisait le port de tout couvre-chef, de signe ostensible d'appartenance politique ou religieuse dans l'enceinte de l'établissement, au motif que le règlement attaqué, loin de porter atteinte à l'objet social de la requérante, a pour effet de le rencontrer et de le conforter » (C.E., arrêt *a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, n° 191.533 du 17 mars 2009, *J.T.*, 2009, p. 252, obs. S. VAN DROOGHENBROECK).

(35) C.E., arrêt *a.s.b.l. Association Inter-Quartiers de Waterloo « Dans ma rue » et consorts*, n° 214.888 du 29 août 2011 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires*, n° 219.721 du 12 juin 2012.

(36) C.E. (a.g.), arrêt *Coomans et consorts*, n° 187.998 du 17 novembre 2008 ; dans le même sens, C.E., arrêt *v.z.w. Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen et consorts*, n° 227.723 du 17 juin 2014.

(37) C.E., arrêt *a.s.b.l. « Association wallonne des comités consultatifs de locataires et de propriétaires » et Paquot*, n° 226.141 du 21 janvier 2014.

en matière de méthodes particulières de recherche dans le domaine criminel (38) ;

- l'a.s.b.l. *Fédération belge des entreprises de distribution*, à propos d'un recours dirigé contre une taxe communale instituée, à Auderghem, sur les emplacements de parcage (39).
- l'a.s.b.l. *Association belge des syndicats médicaux*, groupant des médecins généralistes et spécialistes, à propos d'un recours dirigé contre un arrêté royal relatif au budget des hôpitaux (40) ;
- l'a.s.b.l. *Fed. Horeca – Province de Liège*, à propos d'un règlement-taxe établi par la Ville de Liège sur les hôtels ;
- l'a.s.b.l. *Santhea*, groupant des gestionnaires d'hôpitaux privés, à propos du recours dirigé contre une circulaire ayant pour objet « l'application de l'accord social 2005-2010 pour ce qui concerne l'élargissement de l'équipe mobile, la transmission des horaires et le remplacement immédiat des travailleurs absents » (41) ;

En revanche, l'intérêt collectif n'a pas été reconnu à l'*Association pharmaceutique de la Province de Liège*, à propos d'un recours dirigé contre une décision autorisant le transfert d'une officine pharmaceutique. La raison en est que l'acte causait grief, non à l'association, mais, le cas échéant, à certains de ses membres – les pharmaciens riverains – à qui il appartenait, dès lors, d'agir en personne (42).

17. Le courant jurisprudentiel spécifique impose – pour qu'une personne morale active dans la protection de l'environnement fasse montre de l'intérêt collectif requis – que la personne réponde aux mêmes exigences que celles imposées au titre du courant général, à apprécier, toutefois, à l'aune de ce qui suit (43).

(38) C.E., arrêt a.s.b.l. *Ligue des Droits de l'Homme et consorts*, n° 128.909 du 8 mars 2004.

(39) C.E., arrêt a.s.b.l. *Fédération belge des entreprises de distribution (FEDIS)*, n° 193.580 du 27 mai 2009.

(40) C.E., arrêt *Union professionnelle Groupement des Unions professionnelles belges des médecins spécialistes et consorts*, n° 208.232 du 19 octobre 2010.

(41) C.E., arrêt a.s.b.l. *Santhea*, n° 214.113 du 24 juin 2011.

(42) C.E., arrêt *Association pharmaceutique de la Province de Liège*, n° 196.104 du 16 septembre 2009.

(43) Au sujet de l'intérêt collectif des associations oeuvrant en faveur de l'environnement, voy. not. S. LUST, « Het belang van een milieuvereniging om in rechte op te treden voor de Raad van State. Een status questionis », *Tijd. voor Milieurecht*, 2002, pp. 336-340 ; D. PAULET, « De quelques arrêts récents du Conseil d'État à propos de la recevabilité des recours introduits par des personnes morales en matière d'environnement et d'aménagement du territoire », *Amén.*, 2005, pp. 126-128 ; Th. HAUZEUR, « L'intérêt à agir des associations de défense de l'environnement devant le Conseil d'État : quelle liberté pour le juge et quel rapport à la nature ? », *Amén.*, 2006, pp. 105-114 ; P. LEFRANC, « Over de ontvangst van milieuverenigingen in de Raad van State (overzicht van rechtspraak 1948-2010) », *Tijd. voor Milieurecht*, 2010, pp. 426-467 ; C. PIOTTE, « L'accès à la justice en matière d'environnement en Europe : état des lieux et perspectives d'avenir », *Amén.*, 2010, pp. 13-31.

Parce que l'environnement est un vaste concept, le Conseil d'État recourt à deux critères en vue d'apprécier la question de savoir si l'objet social ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général.

Au titre du premier critère – dit « social » –, est irrecevable « le recours en annulation introduit par une association dont l'objet social serait à ce point large que l'intérêt collectif poursuivi ne se distinguerait pas assez de l'intérêt général ». Au titre du second critère – dit « géographique » –, l'acte attaqué qui aurait une portée géographique limitée ne saurait être entrepris par une association dont l'action couvre une large étendue territoriale, sauf si cette association a un objet social spécialisé. Dans l'hypothèse où l'objet social de l'association n'est pas spécialisé et que l'action que poursuit celle-ci entend couvrir un large territoire, il faut alors que l'acte en cause ait une incidence sur une partie importante de celui-ci (44).

À cette aune, le Conseil d'État a pu estimer que fait – ou font – montre de l'intérêt collectif requis :

- l'a.s.b.l. *S.O.S. Ruralité Brabant Wallon Est*, à propos d'un recours dirigé contre un arrêté du Gouvernement wallon adoptant définitivement la révision du plan de secteur Wavre-Jodoigne-Perwez ;
- l'a.s.b.l. *Inter-Environnement Wallonie*, à propos d'un recours dirigé contre un arrêté du Gouvernement wallon adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Charleroi (45) ;
- l'a.s.b.l. *Comité de quartier du Sart-Tilman*, à propos d'un recours dirigé contre la délivrance, par la Ville de Liège, d'un permis de lotir (46) ;
- L'a.s.b.l. *Association pour la sauvegarde et le respect de l'environnement au pays de Herve* et l'a.s.b.l. *Terre Wallonne*, à propos d'un recours dirigé contre un permis d'urbanisme délivré à l'a.s.b.l. *Espace Jeunesse*, pour la construction d'un local de mouvements de jeunesse qui allait entraîner l'abattage d'« un tilleul à feuilles de vigne rare », sinon « unique » « par la taille sur le territoire de la Région wallonne » (47).

L'on doit noter que, dans une espèce relative à une Fédération d'Auto-Écoles – étrangère à la matière de l'environnement –, il est fait référence aux critères social et géographique dont il vient d'être question qui soit se

(44) C.E., arrêt a.s.b.l. *S.O.S. Ruralité Brabant Wallon Est et consorts*, n° 208.693 du 4 novembre 2010 ; pour une application de ce critère, voy. C.E., arrêt a.s.b.l. *Lasne Nature et Petit-Dufrenoy*, n° 206.085 du 29 juin 2010 ; C.E., arrêt a.s.b.l. *Association pour la sauvegarde et le respect de l'environnement au pays de Herve et a.s.b.l. Terre Wallonne*, n° 217.948 du 14 février 2012 ; C.E., arrêt *Cifani et a.s.b.l. La Florentine*, n° 219.285 du 9 mai 2012 ; C.E., arrêt *Commune d'Amblève*, n° 228.542 du 25 septembre 2014 ; C.E., arrêt s.a. *W.B.J. Invest*, n° 228.688 du 7 octobre 2014.

(45) C.E., arrêt a.s.b.l. *Inter-Environnement Wallonie*, n° 211.323 du 17 février 2011.

(46) C.E., arrêt a.s.b.l. *Comité de quartier du Sart-Tilman et consorts*, n° 217.213 du 12 janvier 2012.

(47) C.E., arrêt a.s.b.l. *Association pour la sauvegarde et le respect de l'environnement au pays de Herve et a.s.b.l. Terre Wallonne*, n° 217.948 du 14 février 2012.

présente comme insolite, soit remet en cause la démarcation qui vient d'être opérée entre les deux courants présentés (48).

18. Quel que soit le courant envisagé – principal ou spécifique –, le Conseil d'État considère que les statuts d'une personne morale de droit privé ne sauraient, au sujet de la question de l'intérêt collectif, « être interprétés extensivement » (49).

La haute juridiction administrative juge également que la circonstance qu'une association requérante a été créée en vue de l'introduction du recours – voire postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué (50) – n'empêche pas l'association de poursuivre son objet social de manière durable (51).

Il faut encore souligner que l'appréciation du Conseil d'État est généralement plus stricte lorsque le recours est dirigé contre un acte individuel que lorsqu'il est dirigé contre un acte réglementaire (52). Dans certains arrêts, la juridiction va jusqu'à considérer que « les recours contre des actes réglementaires sont en principe toujours recevables, ceux-ci étant susceptibles de s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes » (53).

19. Il n'est pas excessif de conclure, au sujet du Conseil d'État, que celui-ci se montre non seulement beaucoup plus généreux que la Cour de cassation et, par la force des choses, les juridictions judiciaires, mais que la juridiction administrative est, en soi, très ouverte au recours d'intérêt collectif, tant s'agissant d'actes réglementaires que d'actes à portée individuelle (54).

La jurisprudence ainsi forgée est à ce point généreuse qu'elle l'est plus que les projets et propositions de loi ayant eu en vue de modifier l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » (55) et pas moins que la jurisprudence de juridictions administratives ayant eu à appliquer un décret dont les termes – désormais abrogés (56) – s'apparentent à ceux

(48) Voy. C.E., arrêt *a.s.b.l. Fédération des Auto-Écoles agréées et s.p.r.l. Auto-école pilote*, n° 212.561 du 7 avril 2011.

(49) C.E., arrêt *a.s.b.l. Association wallonne des comités consultatifs de locataires et de propriétaires et Paquot*, n° 226.141 du 21 janvier 2014.

(50) Voy. C.E., arrêt *s.a. Sagevas et consorts*, n° 221.999 du 10 janvier 2013 et C.E., arrêt *s.a. Sagevas et consorts*, n° 226.797 du 18 mars 2014, en matière de paris sportifs.

(51) C.E., arrêt *a.s.b.l. Collectif des Grands Prés*, n° 196.671 du 6 octobre 2009 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Les Fet'chir*, n° 203.430 du 29 avril 2010 ; égal. C.E., arrêt *a.s.b.l. S.O.S. Ruralité Brabant Wallon Est et consorts*, n° 208.693 du 4 novembre 2010 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Association Inter-Quartiers de Waterloo « Dans ma rue » et consorts*, n° 214.888 du 29 août 2011.

(52) Voy. not. C.E., arrêt *Claerhout et a.s.b.l. Syndicat national du personnel de police et de sécurité*, n° 213.827 du 14 juin 2011 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Syndicat National des Propriétaires et consorts*, n° 216.928 du 19 décembre 2011 ; C.E., arrêt *Stoop*, n° 226.359 du 10 février 2014 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Ardennes Liégeoises et a.s.b.l. L'Erblière*, n° 230.310 du 24 février 2015.

(53) C.E., arrêt *a.s.b.l. Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires et Henry*, n° 221.339 du 12 novembre 2012.

(54) Voy., en ce sens, J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER (m.m.v. T. DE PELSMAEKER), *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, p. 1334, note 248.

(55) Cfr. *supra* : point 4, note 8.

(56) Cfr. *supra* : point 7, note 17.

de la jurisprudence de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif sur le sujet (57).

*

20. Eu égard aux considérations qui précèdent, l'intérêt collectif commande-t-il de légiférer davantage pour améliorer la protection juridictionnelle de l'administré ?

De prime abord, l'on pourrait penser que légiférer est la voie la plus sûre pour atteindre un tel objectif dont celui qui tient la plume est, avec bien d'autres, partisan.

Les différentes tentatives n'ont toutefois pas manqué, qui ont conduit la section de législation du Conseil d'État (58), jusqu'en assemblée générale (59), à rendre compte de multiples difficultés d'ordres divers, voire à constater des restrictions que ne comportent pas les enseignements les plus répandus dans la jurisprudence de la section du contentieux administratif, d'une générosité suffisamment régulière et significative que pour ne pas avoir à craindre de soubresauts.

Les exigences en droits international et européen ayant effet direct dans l'ordre juridique belge sont, au surplus, telles qu'il n'est désormais plus permis au juge national de rejeter un certain nombre d'actions d'intérêt collectif. L'enseignement de la Cour constitutionnelle s'en fait, du reste, l'écho, tout en invitant le législateur à définir lui-même les conditions sous lesquelles une personne morale pourrait être reçue à agir au nom d'un intérêt collectif.

21. Mais définir ces conditions dans un texte, est-ce réellement la voie la plus adaptée pour améliorer la protection juridictionnelle de l'administré ?

Si légiférer paraît utile, c'est pour préciser que l'intérêt collectif est recevable. Davantage de précisions ne serviraient, à notre sens, ni le justiciable, ni le juge, ni le législateur, le premier pouvant être bridé là où il ne l'est pas nécessairement aujourd'hui, le deuxième pouvant craindre de perdre une partie de la souplesse du pouvoir discrétionnaire qu'il détient et dont il a parfois besoin, le troisième étant, quant à lui, susceptible de créer d'éventuelles discriminations et, ainsi, de compliquer le problème, plutôt que de le résoudre.

(57) Raad Vergunningsbetwistingen (1^{re} ch.), n° A/2012/0222, 4 juin 2012, sommaire J. BOUCKAERT, *T.R.O.S.*, 2013, liv. 2, p. 5; Raad Vergunningsbetwistingen (8^e ch.), n° A/2012/0222, 4 juin 2012, refl. J. BOUCKAERT, *T.R.O.S.*, 2014, liv. 6, p. 16.

(58) Voy. l'avis S.L.C.E. du 19 mars 2014 sur un projet de loi « modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement le droit d'introduire une action d'intérêt collectif », *Doc., parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1264/6.

(59) Voy., à cet égard, l'avis S.L.C.E. (a.g.) du 9 mars 2010 sur un projet de loi « modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif », *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2009-2010, n° 52-1939/2.

22. Fût-ce à la marge, légiférer ne semble pas, pour autant, indispensable. Les textes de droit processuel sont – soulignons-le – particulièrement simples et potentiellement généreux, puisqu'ils ne réclament rien de plus qu'un intérêt.

Dans ce contexte, ne suffirait-il pas que la Cour de cassation poursuive dans la direction qu'elle a empruntée le 11 juin 2013 pour étendre son enseignement dans le respect de l'arrêt rendu, le 10 octobre 2013, par la Cour constitutionnelle, voire – mieux encore – dans la même mesure que le Conseil d'État ?

À la différence de ce qu'a pu juger la Cour constitutionnelle, dans l'arrêt du 10 octobre 2013 précité, l'on n'aperçoit pas en quoi les contentieux objectif et subjectif seraient si différents sur la question en cause, spécialement dans le vaste domaine du droit administratif où le contrôle de légalité est nécessairement au cœur de l'action juridictionnelle (60).

23. Dans une société où l'individualisme gagne toujours plus de terrain et où les moyens du justiciable, comme ceux de la justice, se raréfient, ne peut-on pas attendre du juge qu'il se montre plus réceptif à l'intérêt collectif, en tout particulier lorsque ce dernier est le seul à pouvoir suppléer l'intérêt individuel qui ne trouverait pas la voix pour se faire entendre ?

Il nous paraît que cette inclinaison, sinon cette action, serait... d'intérêt collectif.

(60) C. const., arrêt n° 133/2013 du 10 octobre 2013, B.3.4.