COMMUNICATION AU COMITÉ DE SAUVEGARDE DE LA CONVENTION D'AARHUS

I. INFORMATION ET COORDONNÉES DES COMMUNICANTS

1. **Monsieur Henry Maquoi**, domicilié rue de l'Eglise, 2 à 4500 Ben-Ahin, Belgique,

2. **Madame Claire Dalemans**, épouse Maquoi, domiciliée rue de l'Eglise, 2 à 4500 Ben-Ahin, Belgique,

ayant pour conseil *Maître Alain Lebrun*, avocat, dont le cabinet est sis Place de la Liberté, 6 à 4030 Grivegnée, Belgique, et où il est fait **élection de domicile** pour les besoins de la présente procédure.

II. ÉTAT SIGNATAIRE CONCERNÉ

La Belgique.

III. PRÉSENTATION DE LA CAUSE

A) Les faits

a) 6 août 2007 : le collège communal de la Ville de Huy accorde un permis d'urbanisme à Madame Browers, voisine des communicants, pour l'extension de son immeuble (annexe B1).

b) 2 octobre 2007 : les communicants introduisent une requête unique par laquelle ils demandent l'annulation et la suspension du permis d'urbanisme du 6 août 2007 devant le Conseil d'Etat (annexe B2). Ce projet d'extension causait en effet griefs aux communicants : perte d'ensoleillement, vu la proximité du bâtiment voisin projeté, et préjudice paysager.

c) 8 octobre 2007 : consciente de l'illégalité du permis délivré, la Ville de Huy le retire (établi par les annexes A1, A2 et A3).

d) 3 novembre 2008 : les communicants citent en justice la Ville de Huy pour obtenir l'indemnisation des frais de procédure (deux experts-architectes sollicités en tant que conseils techniques et un avocat) qu'ils ont dû débourser dans la procédure devant le Conseil d'Etat (annexe B3).

e) 18 mars 2009 : le Conseil d'Etat, par son arrêt n° 191.594, constate le retrait de l'acte attaqué, décide que le recours est désormais sans objet, et condamne la Ville de Huy à payer au Service public fédéral (SPF) Finances 350 € (soit deux fois le droit de timbre de 175 €, vu l'introduction de la requête au nom des deux communicants) (annexe A1).

f) 4 juin 2009 : le Tribunal de première instance de Huy dit les demandes des époux Maquoi-Dalemans, communicants, non fondées, en absence d'un lien causal entre le dommage subi par les communicants (soit les frais de défense devant le Conseil d'Etat [avocat et conseils techniques]) et la faute de la Ville de Huy (soit le fait d'avoir pris un acte illégal), considérée par le Tribunal comme établie (annexe A2). Les communicants sont condamnés aux dépens (900 €).

g) 19 juin 2009 : n'étant pas satisfaits de ce jugement de première instance, les communicants interjettent appel de cette décision (annexe B4).

h) 8 juin 2010 : la XII^{ème} chambre de la Cour d'appel de Liège rejette l'appel et confirme le jugement du Tribunal de première instance en reprenant le même raisonnement que ce dernier (annexe A3). Les communicants sont à nouveau condamnés aux dépens (900 €).

i) 12 juillet 2011 : les communicants introduisent un pourvoi en cassation contre la décision de la Cour d'appel (annexe B5).

j) 11 octobre 2012 : la Cour de cassation, par son arrêt n° *C.11.0500.F* (annexe A4), rejette le pourvoi introduit par les communicants, en les condamnant encore aux dépens (484,35 €).

k) Il résulte de ces trois instances (points *f*, *h* et *j*) que les communicants ont dû – outre leurs propres dépens, frais d'avocats et d'huissiers (soit 5.572,89 €)[1] – payer 2.284,35 € de dépens à l'adversaire[2] alors qu'ils ont gagné leur recours administratif principal devant le Conseil d'Etat (qui avait, quant à lui, coûté 5.586,49 €).

l) L'ensemble des procédures (Conseil d'Etat, Tribunal de première instance, Cour d'appel, Cour de cassation) a dès lors coûté **13.443,73 €** (soit 5.572,89 € + 2.284,35 € + 5.586,49 €).

B) Discussion

C'est, d'une part, l'arrêt du 8 juin 2010 de la XII^{ème} chambre de la Cour d'appel de Liège et, d'autre part, l'arrêt de la Cour de cassation du 11 octobre 2012 qui sont dénoncés au Comité de sauvegarde de la Convention d'Aarhus pour violation des articles 9.3 et 9.4 de cette Convention assurant un accès à la justice en matière d'environnement avec un coût non prohibitif, ainsi qu'une procédure équitable.

---

[1][Citation (annexe B3)] 208,05 € + [requête d'appel] 186 € + [honoraires de l'avocat près la Cour de cassation] 1.750 € + [honoraires de l'avocat en première instance et en appel] 3.428,84 € = 5.572,89 €

[2][Dépens de première instance – annexe A2] 900 € + [dépens de la procédure d'appel – annexe A3] 900 € + [dépens de la procédure en cassation – annexe A4] 484,35 € = 2.284,35 €.

1. De la violation du droit d'accès à la justice ayant un coût non prohibitif (article 9.3 de la Convention d'Aarhus)

a) Réflexions générales

Nous considérons, et invitons le Comité à considérer, que par ces arrêts, la XII[ème] chambre de la Cour d'appel de Liège et la Cour de cassation ont rendu le recours originel des communicants (celui devant le Conseil d'Etat) prohibitif par son coût[3]. Le raisonnement est simple : si la répétibilité (des honoraires d'avocat et des frais de conseils techniques) est impossible dans le cadre du contentieux au Conseil d'Etat, cela implique, lorsqu'on fait un recours au Conseil d'Etat, que même si on le gagne, on demeure seul comptable de tous les frais engagés, et le recours en devient automatiquement prohibitif par son coût.

De plus, en Droit belge, le principe de la répétibilité devant le pouvoir judiciaire des frais exposés dans le cadre d'un recours au Conseil d'Etat se soldant par un arrêt d'annulation a été reconnu par la Cour constitutionnelle belge, notamment dans son arrêt du 16 juillet 2009 (annexe A5, p. 11, point *B.8*), soit avant l'arrêt de la Cour d'appel en cause.

Il faut également préciser que le législateur belge lui-même a reconnu l'utilité et la légitimité de la répétibilité des frais de défense devant le Conseil d'Etat, puisque désormais, depuis 2014, le Conseil d'Etat peut statuer sur une éventuelle *indemnité de procédure* pour la procédure qui s'est déroulée devant lui[4].

Ne pas accorder cette répétibilité revenait à donner blanc-seing aux autorités administratives, puisqu'elles savaient qu'elles n'avaient presque rien à perdre à adopter des actes administratifs illégaux, sauf à trouver en face d'elles des opposants fortunés.

Si une personne physique ou morale découvrait l'illégalité d'un acte administratif, encore fallait-il que cette personne ait suffisamment de moyens pour lancer la procédure et se faire conseiller, en sachant que l'ensemble des frais déboursés resterait à sa charge.

En bref, l'autorité se voyait encouragée à commettre des actes illégaux (en matière environnementale). S'ils étaient attaqués, elle les retirait – donc pas de frais pour elle (hormis 175 € de droit de timbre), mais bien pour la partie qui dénonçait à raison l'illégalité et entamait la procédure (honoraires d'un conseil, et parfois d'un ou plusieurs conseils techniques) – et s'ils n'étaient pas attaqués, par manque de fonds, alors les actes illégaux devenaient définitifs !

Le système que l'on peut souhaiter pour l'environnement n'est bien entendu pas celui-là, mais celui où le coût, au lieu d'être prohibitif de l'action en justice, est prohibitif de l'illégalité !

Celui qui commet une illégalité est tenu de dépens de celui qui la dénonce à propos, et celui qui attaque un acte ne contenant aucune illégalité est tenu des dépens de celui qui se défend à raison.

---

[3]En l'occurrence, le coût du recours au Conseil d'Etat des communicants s'élève à 5.586,49 € (soit 2.882,74 € d'honoraires de conseil juridique et 2.703,75 € de frais d'architecte [établis par les annexes A3 et B3]).

[4]Loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat (*M.B.* 03.02.2014), exécutée par l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 (*M.B.* 02.04.2014).

b) Du premier argument de l'arrêt litigieux de la Cour d'appel pour refuser la répétibilité

Le raisonnement de la XII[ème] chambre de la Cour d'appel (repris du jugement du Tribunal de première instance) est le suivant : un lien causal devrait être exclu entre la faute de l'autorité (permis illégalement délivré) et le dommage du requérant (paiement des frais de conseils juridiques et techniques dans le cadre de la procédure devant le Conseil d'Etat) dans l'hypothèse où un second permis pourrait être ultérieurement légalement accordé.

Cependant, ce raisonnement avait déjà été invalidé par un arrêt (annexe A6, p. 7) de la Cour de cassation qui énonce :

> « *L'arrêt qui compare la situation concrète dont il est saisi à une situation hypothétique, à savoir celle dans laquelle la défenderesse* [l'autorité administrative] *aurait délivré des permis d'urbanisme conformes à la loi, n'exclut pas légalement l'existence d'un lien de causalité entre les fautes commises par la défenderesse et le dommage des demandeurs* »[5].

Il est regrettable qu'à l'occasion du pourvoi, la Cour de cassation n'ait pas appliqué sa propre jurisprudence (à ce sujet, voir point *B.2* de la présente communication concernant la violation du droit à une procédure équitable).

De plus, dans le cas qui nous occupe, le second permis finalement accordé ne l'est même pas pour une même construction, mais bien pour une construction différente, suite à une concertation.

En conséquence, cet argument n'était pas pertinent pour refuser la répétibilité.

c) Du second argument de l'arrêt litigieux de la Cour d'appel pour refuser la répétibilité

La seconde motivation de la Cour d'appel pour refuser de faire droit à la demande des communicants était que l'arrêt du 18 mars 2009 du Conseil d'Etat leur aurait déjà accordé des dépens, et ce *via* la condamnation de la Ville de Huy à payer 350 €.

Il n'en est évidemment rien, puisque le payement des 350 € auxquels la Ville de Huy est condamnée par le Conseil d'Etat sont à acquitter au SPF[6] Finances, et pas aux communicants. Ces 350 € ne peuvent donc pas être considérés comme des dépens indemnisant les communicants de leur procédure. Ces 350 € sont un simple droit de timbre pour l'inscription au rôle de l'affaire.

À ce sujet, les arguments énoncés dans le pourvoi en cassation (annexe B5, pages 12 à 15) étaient pertinents et doivent être intégralement repris ici[7] :

---

[5]Cass., 18 décembre 2008, annexe A6.
[6]Service **P**ublic **F**édéral belge.
[7]Ils n'ont du reste pas été examinés par la Cour de cassation.

«

L'article 30, §5, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que

« Donnent lieu au paiement d'un droit de timbre de 175 euros:
1° les requêtes introductives d'une demande d'indemnité relative à la réparation d'un dommage exceptionnel occasionné par une autorité administrative;
2° les requêtes introductives d'un recours en annulation contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou d'un recours en cassation, ainsi que les demandes de suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement d'une autorité administrative, dans les conditions fixées par l'alinéa 2;
3° les requêtes en opposition, en tierce opposition ou en révision.

Lorsque la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement d'une autorité administrative est demandée, la taxe fixée à l'alinéa 1er, 2°, n'est payée immédiatement que pour la demande de suspension. Dans ce cas, la taxe pour la requête en annulation n'est due que lors de l'introduction d'une demande de poursuite de la procédure visée par l'article 17, § 4ter et est acquittée par la ou les personnes qui demandent la poursuite de la procédure, sans préjudice du § 6.

Lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'une demande de suspension et d'une requête en annulation, et qu'en application de la procédure visée au § 2, il estime que la demande est sans objet, ou lorsque la demande a été clôturée en application de la procédure des débats succincts visée au § 2, la requête en annulation ne donne pas lieu au paiement de la taxe.

Lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'une demande de suspension et d'une requête en annulation, et que au cours de la procédure de suspension, le requérant se désiste, ou lorsque l'acte attaqué est retiré de sorte qu'il n'y a plus lieu de statuer, le Conseil d'Etat peut se prononcer par un seul et même arrêt sur la demande de suspension et sur la requête en annulation sans qu'il y ait lieu d'introduire une demande de poursuite de la procédure, et la taxe y afférente n'est pas due.

En cas de requête collective en annulation, ceux des requérants qui n'ont pas demandé la suspension doivent, sous peine d'irrecevabilité, acquitter immédiatement, le droit dû pour la requête en annulation ».

Le paragraphe 9 de la même disposition stipule pour sa part que

« *Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le mode de perception des taxes visées aux §§ 5 à 7 et 9* ».

L'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat dispose en ses articles 66, 68 et 69 que

Article 66

« Les dépens comprennent:

1° les taxes visées à l'article 30, §§ 5 à 7, des lois coordonnées;
2° les honoraires et déboursés des experts;
3° les taxes des témoins ».

Article 68

« [...]
Le Conseil d'Etat liquide les taxes visées à l'article 66, 1°, en débet ainsi que les autres dépens et se prononce sur la contribution au paiement de ceux-ci.

Lorsque la suspension de l'exécution de l'acte ou du règlement d'une autorité administrative est demandée, l'arrêt du Conseil d'État liquide à la fois les dépens de la demande de suspension et ceux de la requête en annulation et se prononce sur la contribution au paiement de ceux-ci au moment où il statue sur la requête en annulation.

En tout état de cause, l'ensemble des dépens, liés tant à la demande de suspension qu'à la requête en annulation, sont mis à charge de la partie qui succombe au fond. Toutefois, lorsque la demande de suspension n'est pas accompagnée ou suivie d'une requête en annulation, l'arrêt qui lève la suspension liquide les dépens en les mettant à charge du requérant ».

Article 69

« Le Service public fédéral Finances poursuit le recouvrement des taxes liquidées en débet par le Conseil d'Etat et des autres dépens dont cette administration a fait l'avance.

A cette fin, le greffier du Conseil d'État transmet au receveur de l'enregistrement et des domaines une copie [...] de l'arrêt définitif, accompagnée d'un relevé détaillé des sommes à recouvrer ».

Après avoir précisé que « *certes, les dépens tels que liquidés par le Conseil d'Etat ne correspondent pas aux frais réels exposés par les* [demandeurs] », que « *le Conseil d'Etat a estimé que* [la loi du 21 avril 2007] *ne le concernait pas et n'a pas appliqué les barèmes édictés par le Roi en application de l'actuel article 1022 du Code judiciaire (C.E du 4 mars 2008, n° 180.510, cité par la* [défenderesse]*)* », que « *la Cour Constitutionnelle* [...] *a* [...] *émis, pour justifier l'absence d'une violation d'égalité, des considérations particulières quant à la possibilité de réclamer, devant les juridictions ordinaires, les frais d'une procédure menée devant le Conseil d'Etat (Arrêt du 16 juillet 2009 cité par les parties)* », et qu' « *en conséquence, à retenir que la partie qui obtient gain de cause dans une procédure devant le Conseil d'Etat ait le droit d'obtenir une indemnisation autre que les seuls dépens octroyés actuellement par le Conseil d'Etat, ce bénéfice ne pourrait, dans l'état actuel de la jurisprudence des juridictions susvisées, qu'être obtenu en intentant une action devant une juridiction ordinaire* », la décision attaqué décide « *qu'il n'y a pas lieu de déclarer fondée une demande visant exclusivement à obtenir des frais exposés par le requérant dans une procédure intentée devant le Conseil d'Etat alors que ledit Conseil a alloué les dépens de sa procédure au requérant* ». Ce faisant, la décision attaquée prête à la réglementation relative aux dépens devant le Conseil d'Etat une portée qu'elle n'a pas, dès lors que les dépens ne sont pas liquidés par le Conseil d'Etat en faveur de la partie triomphante mais sont dus à l'administration fiscale.

En effet, les dépens visés à l'article 66, 1°, de l'arrêté du Régent, soit les taxes visées notamment à l'article 30 § 5 des lois coordonnées, à savoir le droit de timbre de 175€ dû pour les requêtes introductives d'un recours en annulation et d'un recours en suspension sont, conformément à l'article 68 de l'arrêté du Régent, liquidés en débet par le Conseil d'Etat et mis, en principe, à charge de la partie qui succombe. L'article 69 précise expressément que le Service public fédéral Finances poursuit le recouvrement des taxes liquidées en débet par le Conseil d'Etat.

En décidant ainsi « *qu'il n'y a pas lieu de déclarer fondée une demande visant exclusivement à obtenir des frais exposés par le requérant dans une procédure intentée devant le Conseil d'Etat alors que ledit Conseil a alloué les dépens de sa procédure au requérant* », l'arrêt attaqué méconnaît l'ensemble des dispositions précitées desquelles il résulte que les dépens ne sont pas alloués aux parties devant le Conseil d'Etat, mais recouvrés par le SPF Finances (violation de l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973 et de l'article 66 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, et plus spécialement des articles 68 et 69 de ce même arrêté).

Enfin, la décision méconnaît également la foi due aux arrêts du Conseil d'Etat et de la Cour constitutionnelle cités par elle, soit l'arrêt du 4 mars 2008 du Conseil d'Etat et l'arrêt du 16 juillet 2009 de la Cour constitutionnelle, en indiquant que s'y trouve consacrée une information qui n'y apparaît pas, à savoir celle selon laquelle les dépens liquidés devant le Conseil d'Etat indemniserait la partie qui a obtenu gain de cause (violation des articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil).

»

2. De la violation de la procédure équitable (article 9.4 de la Convention d'Aarhus)

Les communicants considèrent et invitent le Comité à considérer que la procédure devant les Cours d'appel et de cassation dans le cadre de la présente affaire a violé le droit à une procédure équitable tel que garanti par l'article 9.4 de la Convention d'Aarhus.

En effet, la Cour de cassation s'est éloignée d'une manière imprévisible de sa précédente jurisprudence (plus particulièrement celle de l'arrêt du 18 décembre 2008 – annexe A6)[8] et ce sans raison particulière, ni justification, alors pourtant que le pourvoi des communicants avait attiré l'attention de la Cour sur sa décision antérieure en question (annexe B5, page 16, point *V.1* du pourvoi en cassation).

Quant à la Cour d'appel, elle s'est d'une part également éloignée de la jurisprudence de la Cour de cassation, qui s'impose pourtant à elle, mais d'autre part, elle a soulevé d'office l'argument selon lequel des dépens auraient déjà été attribués par le Conseil d'Etat, et ce sans ordonner une réouverture des débats afin de permettre aux parties, et singulièrement aux communicants, de s'expliquer sur cette question. De plus, l'argument soulevé d'office est une erreur manifeste et inexcusable (voir ce qui a été exposé en tant que second argument du point *III.B.1.c* de la présente communication).

Ces deux points constituent évidemment des violations du procès équitable.

C) Du caractère « *environnemental* » du présent litige

La Convention d'Aarhus garantit l'accès à la justice sans coût prohibitif en matière d'environnement.

Le présent litige, dans son ensemble, a effectivement trait à l'environnement et rentre donc bien dans le champ d'application de la Convention.

La base de cette affaire est un recours en suspension et en annulation, devant le Conseil d'Etat, contre un permis d'urbanisme octroyé à un projet qui allait causer aux communicants une perte d'ensoleillement et un préjudice paysager (annexe B2).

D'une part, un recours contre un permis d'urbanisme constitue en soi un accès à la justice en matière d'environnement, puisque ce permis n'est rien d'autre qu'une autorisation à modifier l'environnement et, d'autre part, les préjudices dont se prévalaient les communicants sont eux aussi liés à l'environnement (incidence sur l'esthétique du paysage et sur l'ensoleillement).

Il ressort du préambule de la Convention que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être (...)* ». L'harmonie du paysage et la possibilité de percevoir un maximum d'ensoleillement sont bien entendu des gages de bien-être et même de santé. Dès lors que ceux-ci sont menacés par une décision en matière d'urbanisme et qu'un recours est intenté contre cette décision, l'accès à la justice en matière d'environnement est affecté.

---

[8] Voir *supra*, point *B.1.b* de la présente communication.

À titre indicatif, il est ici précisé que dans l'ordre juridique interne belge, il a été déjà jugé que :

> « *Le droit à une environnement de qualité est consacré par la Constitution et la notion d'environnement est à entendre dans un sens extensif qui inclut l'esthétique* »[9] (nous soulignons).

Il est, par ailleurs, évident que les suites de cette procédure de recours visant à l'indemnisation des frais de recours sont également compris dans le droit d'accès à la justice en matière d'environnement.

IV. NATURE DE LA VIOLATION/NON-CONFORMITÉ ALLÉGUÉE

Il s'agit ici de deux cas spécifiques, particuliers, de violation de la Convention d'Aarhus, et plus précisément de l'accès à la justice qu'elle garantit, puisque celui-ci est rendu prohibitif par son coût et inéquitable dans sa procédure.

V. DISPOSITIONS DE LA CONVENTION AYANT ÉTÉ VIOLÉES

Articles 9.3 et 9.4 de la Convention, et spécialement les garanties d'une procédure équitable et dont le coût n'est pas prohibitif.

VI. ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS NATIONALES ET INTERNATIONALES

Concernant l'arrêt de la Cour d'appel du 8 juin 2010 dénoncé (annexe A3), comme mentionné plus haut, un pourvoi devant la Cour de cassation a été introduit (annexe B5). La Cour de cassation n'a pas cassé l'arrêt attaqué (annexe A4), et l'arrêt de cassation est également dénoncé dans la présente communication.

Aucun recours international – autre que la présente communication – n'a été introduit dans cette affaire.

VII. ANONYMAT

L'anonymat n'est pas demandé.

[9] J.P. Marche-en-Famenne, 21 février 1995, *J.L.M.B.* 1995, p. 1301, annexe A7.

VIII. ANNEXES

A. Décisions de justice

Annexe A1 : Arrêt du Conseil d'Etat belge n° 191.594 du 18 mars 2009

Annexe A2 : Jugement du Tribunal de première instance de Huy du 4 juin 2009

Annexe A3 : Arrêt de la XII^{ème} chambre de la Cour d'appel de Liège du 8 juin 2010

Annexe A4 : Arrêt de la Cour de cassation de Belgique n° *C.11.0500.F* du 11 octobre 2012

Annexe A5 : Arrêt n° 118/09 du 16 juillet 2009 de la Cour constitutionnelle belge

Annexe A6 : Arrêt de la Cour de cassation de Belgique n° *C.07.0018.F* du 18 décembre 2008

Annexe A7 : J.P. Marche-en-Famenne, 21 février 1995, sommaire.

B. Autres

Annexe B1 : Permis d'urbanisme délivré par la Commune de Huy le 6 août 2007

Annexe B2 : Recours en annulation et en suspension, daté du 1er octobre 2007, et introduit devant le Conseil d'Etat le 2 octobre 2007

Annexe B3 : Citation en justice du 3 novembre 2008 lancée par les communicants à l'encontre de la Ville de Huy

Annexe B4 : Requête d'appel des communicants, datée du 19 juin 2009

Annexe B5 : Requête (pourvoi) en cassation des communicants, datée du 28 juin 2011, et introduit devant la Cour de cassation le 12 juillet 2011.

IX. RÉSUMÉ

Vu la brièveté de la communication, un résumé ne semble pas nécessaire.

X. SIGNATURE

Pour les communicants,
fait à Liège le 16 février 2015,
Alain LEBRUN,
avocat.