



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2  
28 juillet 2006

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

Réunion des Parties à 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

Comité d'examen du respect des dispositions

Douzième réunion  
Genève, 14-16 juin 2006

**RAPPORT DE LA RÉUNION**

**Additif**

**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

(Communication ACCC/C/2005/11 émanant de  
Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW (Belgique))

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions le 16 juin 2006

**INTRODUCTION**

1. Le 3 janvier 2005, l'organisation non gouvernementale belge Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW (BBL; appelée ci-après l'auteur de la communication) a présenté au Comité une communication alléguant le non-respect par la Belgique des obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 5 de l'article 2, du paragraphe 1 de l'article 3 et des paragraphes 1 à 4 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

2. La communication portait sur l'accès à la justice des associations de défense de l'environnement en Belgique. L'auteur de la communication affirmait que la législation et la jurisprudence belges n'étaient pas conformes au «troisième pilier» de la Convention, soit les dispositions qui garantissent l'accès à la justice en matière d'environnement. Plus précisément, la notion d'«intérêt», qui est l'un des critères à satisfaire pour être admis à agir en justice, était interprétée dans un sens trop étroit – par exemple par le Conseil d'État dans des affaires concernant la délivrance de permis de construire et l'aménagement du territoire, ce qui empêchait les associations de défense de l'environnement d'avoir largement accès à la justice. En conséquence, l'auteur de la communication affirmait que le droit belge n'était pas en conformité avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus.
3. La communication a été transmise à la Partie concernée le 10 mars 2005, après une décision préliminaire quant à sa recevabilité.
4. Dans sa réponse, reçue le 9 août 2005, la Partie concernée contestait l'allégation de non-conformité et soutenait que la réglementation belge sur l'accès à la justice en matière d'environnement était conforme aux dispositions pertinentes de la Convention. En conséquence, elle demandait au Comité de rejeter les allégations présentées dans la communication comme étant dénuées de fondement. Toutefois, tout en marquant son désaccord avec l'auteur de la communication quant au fond, la Partie concernée ne soutenait pas que la communication ne satisfaisait pas formellement aux critères de recevabilité lui permettant d'être examinée par le Comité.
5. À sa septième réunion (ECE/MP.PP/C.1/2005/2, par. 14) le Comité a estimé, à titre préliminaire, que la communication était recevable, sous réserve de l'examen dont elle ferait l'objet une fois reçus d'éventuels commentaires de la Partie concernée. Après avoir examiné les arguments avancés par celle-ci dans sa réponse et consulté une nouvelle fois les deux parties à sa neuvième réunion, le Comité confirme la recevabilité de la communication, considérant que les points soulevés par la Partie concernée portent plus sur le fond que sur la recevabilité.
6. Le Comité a examiné la communication à sa neuvième réunion (12-14 octobre 2005) avec la participation des représentants de la Partie concernée et de l'auteur de la communication, qui ont tous deux fourni des informations supplémentaires.
7. Au cours de la discussion qui a eu lieu à la neuvième réunion, l'auteur de la communication a développé ses arguments et a fait observer qu'il ne demandait pas que soient réexaminées toutes les affaires évoquées dans sa communication. La question portait plutôt sur le principe général de la compétence pour agir accordée aux associations de défense de l'environnement, tel qu'il était illustré dans les affaires auxquelles il était fait référence. La Partie concernée a noté que, de son point de vue aussi, la communication portait sur une question générale d'ordre juridique plutôt que sur des affaires particulières. Dans la mesure où les décisions de justice mentionnées dans la communication concernent pour la plupart, et de loin, la délivrance de permis d'urbanisme et des décisions en matière d'aménagement du territoire (au sujet de décharges, de constructions à usage résidentiel et de conservation de la nature par exemple), le Comité limitera ses conclusions et son examen à ces questions. Ainsi qu'il ressort des affaires citées par l'auteur de la communication, les recours formés contre des projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire consistent le plus souvent à demander l'annulation ou la suspension du projet.

8. Pour clarifier encore l'affaire, le Comité a demandé à la Partie concernée, par une lettre en date du 25 octobre 2005, de répondre à certaines questions sur la situation juridique en Belgique. La Partie concernée a répondu à ces questions dans une lettre datée du 21 novembre 2005. Dans une lettre en date du 9 décembre 2005, le Comité a demandé à la Partie concernée de fournir des précisions supplémentaires sur les incidences juridiques, en droit wallon, du «plan de secteur» et du «permis d'urbanisme». La Partie concernée a répondu à ces questions dans une lettre en date du 15 janvier 2006.

9. Le Comité a délibéré sur la communication à sa onzième réunion et a fini d'établir son projet de conclusions et de recommandations qui a ensuite été communiqué pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7.

10. Conformément au paragraphe 34 et compte tenu du paragraphe 36 b) de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions et de recommandations a été communiqué pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 27 avril 2006. Tous deux ont été invités à faire part de leurs commentaires éventuels avant le 26 mai 2006. Le Comité a pris note d'une lettre du Ministre belge de l'environnement datée du 24 mai 2006 et faisant état des mesures prises pour améliorer l'accès à la justice. Une table ronde multipartite avait été organisée au Parlement fédéral et des plans étaient faits pour la formation complémentaire des représentants des autorités judiciaires, des consultations entre les ministères compétents à l'échelon fédéral et régional et la création d'une équipe nationale d'administrateurs chargée de s'occuper des questions d'accès à la justice pour donner suite comme il convient aux conclusions et recommandations du Comité. Des améliorations à la loi étaient également à l'étude. Des commentaires ont été reçus de l'auteur de la communication le 29 mai 2006. Le Comité a examiné ces commentaires et en a tenu compte pour établir la version définitive de ses conclusions et recommandations.

## I. RÉSUMÉ DES FAITS<sup>1</sup>

11. L'affaire concerne les possibilités d'accès à la justice données aux associations de défense de l'environnement, telles qu'elles ressortent de la législation et de la pratique des tribunaux, jusqu'à la date de l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Belgique. La Belgique étant un État fédéral, l'application de la Convention intéresse à la fois le droit fédéral et celui des trois régions, à savoir la région flamande, la région wallonne et la région Bruxelles-Capitale. Les lois relatives à l'environnement et à l'aménagement du territoire relèvent des compétences des régions, de même que les structures administratives nécessaires à leur application. Ce sont donc les régions qui décident des recours administratifs pouvant être formés contre différents types de permis d'environnement et de construire. Les trois régions prévoient des procédures de recours administratif contre la délivrance de «permis d'environnement» pour les personnes physiques et morales pouvant prouver qu'elles ont un intérêt dans l'affaire. Toutefois, aucune des régions ne prévoit que des tiers, dont des associations de défense de l'environnement, puissent engager des procédures correspondantes de recours administratif contre la délivrance de

---

<sup>1</sup> Ce chapitre ne traite que des principaux faits qui méritent d'être pris en considération aux fins de l'examen du respect des dispositions de la Convention, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par celui-ci.

permis de construire. Dans ces cas, les tiers n'ont donc d'autre choix que d'en appeler aux autorités judiciaires, sous réserve qu'ils satisfassent aux critères donnant qualité pour agir.

12. Les textes de lois qui traitent de la compétence pour agir, de l'accès aux tribunaux et de la révision judiciaire ainsi que de la structure de l'appareil judiciaire relèvent des instances fédérales. Les critères donnant qualité pour agir sont exposés dans différents textes, notamment le Code civil, la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement («loi de 1993»), le Code d'instruction criminelle, les lois coordonnées sur le Conseil d'État et la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage.

13. Dans la présente affaire, le plus important est de déterminer dans quelle mesure les associations de défense de l'environnement ont accès au Conseil d'État pour dénoncer différentes décisions administratives. Lorsqu'il est saisi d'une affaire, le Conseil d'État se borne à infirmer totalement ou en partie l'acte contesté ou à le confirmer. Outre l'annulation, l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État permet, dans certaines conditions, de demander la suspension de l'exécution d'un acte à titre préliminaire. Toutefois, avant de formuler une telle demande, une association de défense de l'environnement doit attester l'existence d'une violation ou d'un intérêt pour pouvoir avoir accès au Conseil d'État.

14. Le Conseil d'État a adopté une position moins stricte que la Cour suprême sur le sens à donner au critère de l'«intérêt». La jurisprudence du Conseil d'État est exposée dans les deux affaires les plus récentes auxquelles se réfère l'auteur de la communication. Ainsi qu'il a été indiqué, ces deux affaires ont débuté avant mais ont abouti après la date de l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Belgique. Dans la première affaire (arrêt n° 133.834 du 13 juillet 2004), des associations de défense de l'environnement avaient demandé au Conseil d'État d'annuler une décision du Gouvernement wallon relative à un plan de secteur prévoyant l'implantation d'un centre d'enfouissement technique. Dans la deuxième affaire (arrêt n° 135.408 du 24 septembre 2004), des associations de défense de l'environnement avaient demandé au Conseil d'État d'annuler un permis d'urbanisme accordé par le bourgmestre et les échevins de la municipalité de Grez-Doiceau pour des constructions à usage résidentiel. Dans les deux cas, ces associations ont été déboutées pour cause d'incompétence à agir.

15. Ces affaires et d'autres montrent que les associations de défense de l'environnement peuvent agir devant le Conseil d'État si elles satisfont aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la «qualité requise». Elles témoignent de cette dernière condition lorsqu'elles agissent dans le but qu'elles se sont fixé dans leurs statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de leurs membres. Pour apprécier le caractère général du but statutaire poursuivi par une association, deux critères doivent être pris en compte: un critère social et un critère géographique. Sur le plan social, est irrecevable le recours introduit par une association dont l'objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit ne serait guère distinct. Sur le plan géographique, lorsque l'acte contesté a une portée géographique bien délimitée, il ne peut être attaqué par une association dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale, sauf si cette association a un objet social bien précis. Par ailleurs, une association dont l'objet social s'étend à une vaste étendue territoriale ne peut attaquer un acte administratif que si celui-ci a une incidence sur la totalité ou une grande partie du territoire visé par les statuts de cette association.

16. En plus de sa législation nationale, la Belgique, en tant qu'État membre de l'Union européenne (UE), est liée par le droit communautaire et par la position de la Cour européenne de justice quant à la place à donner aux accords internationaux conclus par la Communauté européenne. Dans deux affaires (affaire C-213/03, Syndicat professionnel de coordination des pêcheurs de l'étang de Berre contre Électricité de France du 15 juillet 2004; et affaire C-239/03, Commission des Communautés européennes contre République française du 7 octobre 2004), la Cour européenne de justice a considéré que dans certaines circonstances les dispositions d'un accord international conclu par la Communauté européenne pouvaient être directement applicables dans un État membre. Ainsi, des dispositions d'un accord international peuvent devenir partie intégrante du droit interne d'un État membre de l'UE. Il est très probable que certaines des dispositions de la Convention d'Aarhus, à laquelle la Communauté européenne est Partie, répondent aux conditions requises pour être directement applicables dans les États membres de l'UE, auquel cas elles doivent être appliquées par les tribunaux nationaux et les autorités administratives des États membres de l'UE.

17. Pour étayer leurs arguments, l'auteur de la communication et la Partie concernée se sont référés à plusieurs jugements rendus par le Conseil d'État. L'auteur de la communication cite des affaires dans lesquelles des associations de défense de l'environnement se sont vu refuser l'accès au Conseil d'État, cependant que, dans sa réponse, la Belgique renvoie à des affaires dans lesquelles le Conseil d'État a admis des associations de défense de l'environnement à agir en justice.

18. L'auteur de la communication affirme que, bien que le Conseil d'État se soit montré moins strict que la Cour suprême, son interprétation est trop étroite pour satisfaire aux dispositions de l'article 9 de la Convention. Les associations de défense de l'environnement se voient en particulier refuser la possibilité de saisir le Conseil d'État dans les cas où le recours n'est pas présenté par une organisation locale. À cause de cela, différents recours ont été déclarés irrecevables. Par ailleurs, les chances d'obtenir satisfaction sont encore plus difficiles à prévoir en raison des jurisprudences différentes de la Cour suprême et du Conseil d'État (et de la Cour d'arbitrage). Pour cette raison, l'auteur de la communication affirme que la Belgique contrevient également aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention selon lesquelles chaque Partie prend les mesures nécessaires pour mettre en place et maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention.

19. Dans sa réponse, la Partie concernée fait valoir que l'auteur de la communication donne une image déformée du droit belge en offrant un choix d'exemples biaisé. D'après la Partie concernée, le Conseil d'État a à maintes reprises jugé recevable l'intérêt personnel ou le dommage subi par des associations locales de défense de l'environnement et a annulé ou suspendu de nombreuses décisions ayant trait à la chasse et à la protection des oiseaux. La Partie concernée juge également exagérément simpliste l'allégation selon laquelle les approches différentes des tribunaux sont en soi inadéquates pour garantir l'accès à la justice des organisations de défense de l'environnement. La raison pour laquelle les tribunaux interprètent différemment la notion d'«intérêt» tient à ce que les différentes lois de protection de l'environnement concernent différents types d'intérêts.

## II. EXAMEN ET ÉVALUATION DE LA COMMUNICATION PAR LE COMITÉ

20. La Belgique a ratifié la Convention le 21 janvier 2003. La Convention est entrée en vigueur à l'égard de la Belgique le 21 avril 2003.

21. L'auteur de la communication s'est référé à 11 affaires pour prouver que la Belgique ne se conforme pas aux dispositions de la Convention. Certaines d'entre elles ne sont que brièvement évoquées alors que d'autres sont exposées dans leur intégralité. Lors de son examen de la communication quant au fond, le Comité a noté qu'aucune des affaires citées par l'auteur pour prouver que la Belgique contrevient actuellement aux dispositions de la Convention n'avait débuté après l'entrée en vigueur de la Convention pour la Belgique. Deux de ces affaires ont finalement été rejetées par les tribunaux après l'entrée en vigueur de la Convention, mais elles avaient été soumises à une autorité publique avant l'entrée en vigueur du Traité.

22. Dans les deux décisions rendues après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Belgique, le Conseil d'État se réfère explicitement au texte de la Convention. Dans l'une des affaires (arrêt n° 133.834 du 13 juillet 2004), il mentionne expressément que la Convention n'était pas encore entrée en vigueur à la date où ont été soumises les requêtes en annulation. Pour cette raison, le Comité ne peut exclure que si la Convention était alors entrée en vigueur à l'égard de la Belgique, le Conseil d'État en aurait également tenu compte et aurait peut-être modifié sa jurisprudence. De l'avis du Comité, ces affaires ne peuvent donc être utilisées pour montrer que le droit belge, c'est-à-dire la pratique des tribunaux, est resté inchangé et que la Belgique ne se conforme toujours pas aux dispositions de la Convention (voir l'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités).

23. Cela étant, les arguments de l'auteur de la communication reposent sur une pratique judiciaire bien établie que n'a apparemment pas encore supplanté une nouvelle pratique. Il paraît donc pertinent d'examiner et d'évaluer la pratique établie du Conseil d'État à la lumière des principes énoncés dans la Convention sur l'accès à la justice. Ainsi, si la pratique judiciaire n'a pas été modifiée, les conclusions du Comité reflètent ses vues sur le droit belge. Pour ces mêmes raisons cependant, même si le Comité constate que la pratique judiciaire révélée par l'examen des affaires citées n'est pas conforme aux dispositions de la Convention, il ne faudra pas en conclure que la Belgique contrevient aux dispositions de la Convention.

24. Neuf des 11 affaires dont il est fait état concernent des décisions du Conseil d'État qui, presque toutes, se rapportent à l'aménagement du territoire. Les deux affaires sur lesquelles a statué le Conseil d'État en 2004 concernent, respectivement, l'adoption, par le Gouvernement wallon, de plans de secteur autorisant l'implantation d'une décharge et la délivrance, par le bourgmestre et les échevins de la municipalité de Grez-Doiceau, de permis d'urbanisme pour la construction d'habitations à usage résidentiel. En conséquence, dans ses conclusions et son évaluation, le Comité déterminera si, jusqu'à la date de l'entrée en vigueur de la Convention, le droit belge aurait autorisé la formation de recours contre des permis d'urbanisme et des plans de secteur conformément aux dispositions de la Convention. En pareil cas, les recours consistent le plus souvent à demander l'annulation ou la suspension de la décision.

25. Le Gouvernement wallon ainsi que le bourgmestre et les échevins de la municipalité de Grez-Doiceau sont des autorités publiques au sens du paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention.
26. La Convention fait obligation aux Parties de garantir l'accès à la justice pour trois grandes catégories d'actes et d'omissions des autorités publiques. Sans parler des décisions qui concernent l'accès à l'information, une distinction est faite entre, d'un côté, les actes et les omissions se rapportant aux autorisations délivrées par des autorités publiques pour des activités particulières pour lesquelles est requise la participation du public au sens de l'article 6 (art. 9, par. 2) et, de l'autre, tous les autres actes et omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement (art. 9, par. 3). De toute évidence, les principes qui sous-tendent les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention ne sont pas identiques.
27. Le paragraphe 2 de l'article 9 s'applique aux décisions visant à autoriser des activités particulières pour lesquelles la participation du public est requise au sens de l'article 6. En pareil cas, la Convention fait obligation aux Parties de garantir aux associations de défense de l'environnement la possibilité d'agir en justice. Les associations de défense de l'environnement qui satisfont aux critères exposés au paragraphe 5 de l'article 2 sont réputées avoir un intérêt suffisant pour se voir accorder l'accès à une procédure de réexamen auprès d'un tribunal et/ou d'un autre organe indépendant et impartial établi par la loi. Bien que ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit sera déterminé conformément au droit interne, il devra l'être avec pour objectif de donner au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la Convention.
28. Le paragraphe 3 de l'article 9 s'applique à tous les actes et omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. Pour tous ces actes et omissions, chaque Partie doit veiller à ce que les membres du public «qui répondent aux critères éventuels prévus par (le) droit interne» puissent engager des procédures administratives ou judiciaires de recours. Toutefois, contrairement au paragraphe 2 de l'article 9, le paragraphe 3 ne fait pas référence aux «membres du public concerné» mais aux «membres du public».
29. Lorsqu'il s'agit de cataloguer une décision au titre de la Convention, sa désignation dans le droit interne d'une Partie n'est pas décisive. Le fait qu'une décision puisse être contestée en vertu des paragraphes 2 ou 3 de l'article 9 dépend plutôt de ses incidences juridiques, à savoir si elle revient ou non à une autorisation d'exécuter l'activité considérée.
30. Est également pertinent à ce sujet le paragraphe 4 de l'article 9 selon lequel les procédures engagées pour contester les actes ou omissions allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif.

31. D'après les informations fournies par la Partie concernée et l'auteur de la communication, les décisions relatives aux plans de secteur n'ont pas des incidences juridiques telles qu'elles autorisent l'exécution d'une activité particulière. En conséquence, c'est en fonction du paragraphe 3 de l'article 9 que doit être examinée la législation belge sur l'accès à la justice pour ce qui concerne les plans de secteur, selon les termes de la législation wallonne.

32. La situation est plus compliquée pour ce qui concerne les fonctions et les incidences juridiques des «permis d'urbanisme», selon la définition du droit wallon. D'après les informations qui ont été communiquées par la Partie concernée et l'auteur de la communication, il apparaît qu'en droit wallon, certains permis d'urbanisme équivalent à des autorisations d'exécution d'activités particulières pour lesquelles la participation du public est requise (par exemple dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement; voir le paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention) alors que pour d'autres, ce n'est pas le cas. Dans ces conditions, le Comité ne peut conclure d'une manière générale si le droit belge sur l'accès à la justice doit être évalué à la lumière du paragraphe 2 ou du paragraphe 3 de l'article 9. Il envisagera donc deux types de scénarios selon qu'est appliquée l'une ou l'autre de ces dispositions.

33. De l'avis du Comité, les critères qui ont été retenus par le Conseil d'État pour déterminer le droit d'associations de défense de l'environnement de dénoncer des permis d'urbanisme wallons ne satisfont pas aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 9. Comme on l'a vu, dans ces affaires, les associations de défense de l'environnement sont réputées avoir un intérêt suffisant pour se voir accorder la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi. Bien que ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit sera déterminé selon les dispositions du droit interne, il devra l'être conformément à l'«objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice» dans le cadre de la Convention. Comme le montrent les affaires auxquelles s'est référé l'auteur de la communication au sujet des permis d'urbanisme, ces conditions n'apparaissent pas dans la jurisprudence du Conseil d'État. Par conséquent, si cette jurisprudence devait être maintenue, la Belgique ne satisferait pas aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

34. Pour autant qu'un permis d'urbanisme ne doive pas être considéré comme équivalant à l'autorisation d'exécuter une activité particulière au sens de l'article 6 de la Convention, il s'agit tout de même d'un acte d'une autorité publique qui, à ce titre, peut aller à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. Dans ce cas, la Belgique est donc tenue de veiller à ce que les membres du public aient accès à des recours administratifs ou judiciaires conformément au paragraphe 3 de l'article 9. Le but de cette disposition est de donner aux membres du public la possibilité de former des recours contre des actes ou omissions allant à l'encontre de la législation sur l'environnement et les moyens de veiller à ce que ces lois soient effectivement appliquées. Pour examiner les conditions d'accès à la justice des associations de défense de l'environnement en Belgique à la lumière du paragraphe 3 de l'article 9, il convient de lire parallèlement les articles 1 à 3 de la Convention et de garder à l'esprit le principe, énoncé dans le préambule, selon lequel il est souhaitable que «le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée».



35. Tout en faisant état des «critères éventuels prévus par (le) droit interne», la Convention ne définit pas ces critères et ne fixe pas non plus de critères à éviter. Son but est plutôt de donner une très grande latitude pour la définition des associations de défense de l'environnement pouvant avoir accès à la justice. 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 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.

36. 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. L'accès aux procédures en cause devrait donc être la règle et non l'exception. Dans ces cas-là, les Parties peuvent éviter une action collective («*actio popularis*») en demandant aux membres du public de répondre à certains critères (par exemple être affecté ou avoir un intérêt) pour pouvoir contester une décision. Cela suppose cependant que de tels critères n'interdisent pas aux membres du public de former des recours efficaces. Cette interprétation du paragraphe 3 de l'article 9 a manifestement les faveurs de la Réunion des Parties qui, au paragraphe 16 de la décision II/2 (promouvoir un accès effectif à la justice), invite les Parties qui décident d'appliquer des critères, comme le paragraphe 3 de l'article 9 leur en laisse la faculté, «à tenir pleinement compte de l'objectif de la Convention qui est de garantir l'accès à la justice».

37. Lorsqu'il cherche à déterminer si une Partie satisfait aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9, le Comité tient compte du tableau d'ensemble, c'est-à-dire de la mesure dans laquelle le droit interne peut effectivement être un obstacle pour les associations de défense de l'environnement ou si ces dernières disposent de recours pour contester des actes ou omissions. Comme on l'a vu, le droit wallon ne prévoit pas que des tiers puissent engager des recours administratifs à l'encontre de la délivrance de permis d'urbanisme ou de décisions intéressant des plans de secteur. La question qui se pose alors est de déterminer si un accès suffisant est accordé au Conseil d'État. Pour cela, il ne faut pas s'en tenir aux textes législatifs mais analyser aussi la jurisprudence du Conseil d'État.

38. Jusqu'à la date de l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Belgique, les critères auxquels devaient répondre les associations de défense de l'environnement pour être autorisées à agir devant le Conseil d'État étaient les mêmes que ceux appliqués aux particuliers. Selon ces critères, une association qui souhaite contester un permis d'urbanisme ou un plan de secteur doit attester d'un intérêt direct, personnel et légitime. Elle doit aussi prouver que, quand elle agit conformément à son but statutaire, ce dernier ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de ses membres. Dans ces conditions, les associations de défense de l'environnement ne répondent généralement pas à ce critère puisque leur intérêt n'est pas perçu comme distinct de celui de leurs membres. Par ailleurs, selon cette pratique, le caractère général du but statutaire de l'association doit être apprécié sur la base de deux critères, un critère social et un critère géographique. L'association ne peut être autorisée à agir en justice si son objectif est à ce point large qu'il ne peut être distingué d'un intérêt général. Selon le critère géographique, une association ne peut contester une décision si celle-ci concerne un territoire bien délimité et si les activités de l'association ne sont pas limitées territorialement ou couvrent une large étendue, sauf si l'association poursuit également un objectif social bien

précis. Par ailleurs, une association dont l'objectif s'étend à un vaste territoire ne peut former un recours contre une décision administrative que si celle-ci a une incidence sur la totalité ou une grande partie du territoire visé par les statuts de l'association.

39. La Convention ne fait pas explicitement mention des fédérations d'associations de défense de l'environnement. En supposant que ces fédérations n'aient pas qualité pour agir dans telle ou telle Partie, le fait que leurs associations aient effectivement accès à des voies de recours devrait être suffisant pour satisfaire aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9.

Si, en revanche, en vertu du critère selon lequel il faut avoir un intérêt direct et personnel, aucun membre du public ne pouvait introduire de recours, ces conditions seraient trop strictes pour permettre l'accès à la justice conformément à la Convention. Ce serait également le cas si, pour les mêmes raisons, aucune association de défense de l'environnement ne répondait aux critères fixés par le Conseil d'État.

40. La Convention n'interdit pas à une Partie d'appliquer des critères généraux comme ceux prévus par le droit belge. Toutefois, même si la teneur des textes de lois correspondants ne laisse rien apparaître de tel, la jurisprudence des tribunaux belges semble indiquer, d'après les affaires présentées par l'auteur de la communication, que l'accès à la justice est trop restrictif pour les associations de défense de l'environnement. Dans sa réponse, la Partie concernée affirme que l'auteur de la communication donne une image biaisée par son «utilisation stratégique» de la jurisprudence et que les difficultés qu'a éprouvées BBL pour introduire un recours ne sont pas représentatives de ce qui se passe en général pour les ONG de défense de l'environnement. Toutefois, de l'avis du Comité, il ressort des affaires citées que les critères qui ont été appliqués jusqu'ici par le Conseil d'État ont effectivement empêché la plupart sinon la totalité des associations de défense de l'environnement de contester des permis d'urbanisme et des plans de secteur qu'elles jugeaient contraires à la législation nationale sur l'environnement, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9. Par conséquent, dans ces affaires aussi, la jurisprudence du Conseil d'État semble trop stricte et, si elle continuait d'être appliquée, la Belgique manquerait à l'obligation de garantir l'accès à la justice conformément au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. En refusant la possibilité d'engager des recours effectifs contre la délivrance de permis d'urbanisme et l'adoption de plans de secteur, la Belgique ne s'acquitterait pas non plus des obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 4 de l'article 9.

41. Dans ce contexte, le Comité note que dans sa réponse, la Partie concernée avance deux arguments qui concernent le droit interne et la structure constitutionnelle d'un État par rapport à son obligation, en vertu du droit international, d'observer et de respecter un traité. Elle a présenté un argument analogue dans les observations supplémentaires qu'elle a communiquées par écrit en réponse aux questions posées par le Comité. Premièrement, la Partie concernée soutient que la structure fédérale de l'État belge complique parfois l'application de la Convention. Deuxièmement, elle affirme qu'il faut également tenir compte de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qui est un élément fondamental du droit belge. Dans ces conditions, le Comité tient à souligner que son examen du respect des dispositions de la Convention relève du droit international. Selon le droit international des traités, codifié par l'article 27 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, un État ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. Cela inclut la séparation des pouvoirs entre le Gouvernement fédéral et les régions, ainsi qu'entre les systèmes

exécutif, législatif et judiciaire. En conséquence, la séparation interne des pouvoirs ne peut être invoquée comme justifiant le non-respect du droit international.

42. Un pouvoir judiciaire indépendant doit s'exercer dans le cadre de la loi mais en droit international, le pouvoir judiciaire est également perçu comme un élément de l'État. À cet égard, dans les limites de leurs compétences, les trois pouvoirs doivent faire le nécessaire pour garantir l'application d'un accord international. Si le principal moyen d'y parvenir était la voie législative, le pouvoir législatif devrait envisager d'amender ou d'adopter des textes de lois en conséquence. Parallèlement, le pouvoir judiciaire pourrait devoir procéder à un examen attentif des règles à appliquer par rapport aux obligations découlant d'accords internationaux et s'y tenir.

43. Le Comité rappelle également que selon le paragraphe 1 de l'article 3, les Parties prennent les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention. Ce texte également montre que l'indépendance du pouvoir judiciaire, de fait présumée et soutenue par la Convention, ne peut être donnée comme excuse par une Partie qui ne prendrait pas les mesures nécessaires. Dans le même ordre d'idées, bien que l'applicabilité directe des accords internationaux suppose dans certaines juridictions que soit modifiée la pratique judiciaire établie, cela ne dispense pas une Partie de prendre les mesures législatives et autres nécessaires évoquées au paragraphe 1 de l'article 3.

44. Notant que les auteurs de la communication ont fait observer que différents critères devaient être satisfaits pour avoir qualité pour agir devant le Conseil d'État selon qu'était visée l'annulation ou la suspension d'une décision, le Comité estime, sans avoir toutefois fait d'analyse approfondie, que les dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention n'imposent pas un ensemble unique de critères pour ces deux types de procédure.

### III. CONCLUSIONS

45. Compte tenu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et recommandations qui figurent dans les paragraphes suivants.

#### A. Principales conclusions concernant le non-respect des dispositions de la Convention

46. 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'État 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, selon les dispositions du droit de la région wallonne.

47. Le Comité note avec satisfaction que dans sa réponse, la Belgique a fait savoir qu'elle continuait de faire des efforts et restait ouverte à toutes possibilités d'améliorer son application des dispositions de la Convention.

## B. Recommandations

48. S'il n'est pas convaincu que la Partie concernée ne s'acquitte pas de ses obligations en vertu de la Convention, le Comité estime qu'une nouvelle orientation devrait être donnée à la jurisprudence du Conseil d'État et il note qu'aucune mesure législative n'a encore été prise pour modifier cette jurisprudence. Il note également que la Partie concernée a accepté qu'il prenne la mesure énoncée au paragraphe 37 b) de l'annexe de la décision I/7.

49. En conséquence, conformément au paragraphe 36 b) de l'annexe de la décision I/7, le Comité recommande à la Partie concernée:

a) De prendre des mesures concrètes et législatives pour corriger les lacunes de la jurisprudence du Conseil d'État relatives à l'accès à la justice des associations de défense de l'environnement dans les affaires concernant les permis d'urbanisme et les affaires concernant les plans de secteur;

b) De sensibiliser les autorités judiciaires belges à la Convention et en particulier à ses dispositions sur l'accès à la justice.

-----