

L'action d'intérêt collectif au contentieux de l'excès pouvoir ou la face clémentine de Janus - dieu du passage

Mémoire réalisé par
Alexander VANDENDRIES

Promoteur
Prof. David RENDERS

Année académique 2014-2015
Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements

Avant d'entrer dans le vif du sujet, quelques attentions s'imposent.

Tout d'abord mes pensées vont à mon promoteur, le Professeur David Renders, qui m'a fait découvrir que le droit était une affaire de nuances et de subtilités, qu'il en soit remercié.

Ensuite celles-ci vont également au Professeur Étienne Montero, doyen de la Faculté de droit de l'Université de Namur, pour m'avoir, dans une autre vie, écouté et donné l'envie profonde de poursuivre mon cursus à l'université après des débuts difficiles.

Je souhaite également mentionner ici mes amis. Les fréquenter a été un honneur et mon plus grand bonheur, de là à penser qu'ils sont les meilleurs du monde il n'y a qu'un pas que je franchirais volontiers. Sans vouloir en privilégier certains, que soient quand même remerciés Gersende Cornélis et Mia Nzembele (pour avoir été indulgentes et compréhensives à mon égard quand j'étais absent en raison d'un agenda chargé); Julien Gilet et Aurélie Van Oost (pour leur accueil et les moments difficiles partagés ensemble); Hélène Lecuire (pour son écoute); Julie Angenot, Élise Delhaise et Charlotte Foulon (elles comprendront); et Thomas Peltier (pour sa confiance et son soutien constant).

Enfin, il est de bon aloi de remercier ses parents au cours de ce genre d'exercice. De simples remerciements me semblent légers comparativement à leurs attentions constantes à mon égard depuis autant d'années. Ils m'ont appris que le travail payait toujours et que ce qui méritait d'être fait, méritait de bien l'être. Sans eux, ce mémoire n'existerait purement et simplement pas. Leur confiance à mon endroit est leur plus beau présent, le passif (source de financement d'une entreprise quelconque !) est immense et non apurable. Puisse ce mémoire leur rendre une fraction infime de leur affection.

Introduction générale

Notre système judiciaire s'articule autour de trois axes, le justiciable disposant de trois voies pour que justice lui soit rendue : il peut s'adresser aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, au Conseil d'État¹ ou encore à la Cour constitutionnelle. Bien entendu, ces juridictions reçoivent des attributions propres par notre texte fondamental qui, de manière synthétique, procède de la manière suivante : aux premiers les litiges portant sur les droits civils et politiques, au deuxième la tâche principale d'annuler les actes administratifs, à la dernière la vérification du respect par les lois (au sens large) du titre II de la Constitution et le difficile rôle de veiller à la cohérence de l'État fédéral.

En apparence, au niveau de la compétence, point de redondance l'œuvre du Constituant est remarquable. Cependant, le système n'est pas totalement étanche : comme nous le verrons, il se peut que le Conseil d'État et une juridiction de l'ordre judiciaire soient saisis en même temps d'une même affaire et il revient alors à la Cour de cassation de trancher les hypothèses de conflits d'attribution (article 158 de la Constitution). Ces interconnexions ne sont cependant pas les seules, puisque la Cour constitutionnelle peut encore être interrogée à titre préjudiciel par les juridictions de l'ordre judiciaire et le Conseil d'État dans certaines hypothèses.

« Et la recevabilité, qu'en est-il ? » demandera un lecteur impatient. « L'auteur ne va-t-il quand même pas confondre le stade de la compétence (deuxième temps) du stade de la recevabilité (premier temps) ? », s'enquerra un autre plus savant. « S'étendre sur la compétence, alors que celle-ci ne se posera même pas si le justiciable ne peut ouvrir l'huis du juge, c'est un non sens ! » s'exclamera encore un dernier quelque peu courroucé. À ces inquiétudes, notre réponse sera simple. Si nous avons décidé de présenter en premier lieu la problématique de la compétence, c'est parce que celle-ci présente des divergences comme nous l'avons d'ailleurs souligné.

Par contre, la question de la recevabilité en droit belge a ceci de particulier qu'elle semble à première vue faire preuve de convergence. Pour que Janus, dieu des passages,² consente à ouvrir les portes de chacun des trois prétoires que nous avons identifiés, le justiciable doit systématiquement démontrer qu'il dispose d'un intérêt³. Avec la capacité et la qualité, cet élément doit être obligatoirement présent pour pouvoir exposer ses griefs devant le préteur et peut-être obtenir gain de cause, à condition que ce dernier soit... compétent.

¹ Dans une mesure encore plus large, il peut introduire un recours auprès des différentes juridictions administratives particulière.

² Dans la mythologie romaine, Janus est considéré comme le dieu du passage. Selon R. SCHILLING, ce passage est de plus « initial », dans le sens où tout doit commencer par lui. L'auteur reprend un passage de *La Cité de Dieu* de Saint-Augustin : « *ad Ianum pertinent initia factorum* » (que nous traduirons librement pas « *le début des activités aboutit à Janus* »). (R. SCHILLING, « Janus – Le dieu introducteur, le dieu des passages », *Mélange d'archéologie et d'histoire*, 1960, Vol. 72, n° 72, p. 92. Voy. également P. GRIMAL, *Dictionnaire de la mythologie grecque et romaine*, 2^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1958, p. 241).

³ Voy. l'article 17 du Code judiciaire, l'article 2, alinéa 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315 et l'article 19 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461.

Laissons de côté la question de la compétence et intéressons-nous au justiciable. Ce dernier peut être une personne physique, morale telle une société ou une association ayant pour objet la défense d'un intérêt particulier, un intérêt collectif qui peut être défini comme : « *l'action introduite par un groupement, ayant ou non la personnalité juridique, afin de protéger la fin en vue de laquelle il est constitué* »⁴. Hélas, trois types d'ordres juridictionnels différents impliquent sans doute trois interprétations possibles de la notion d'intérêt. On peut dès lors se poser la question de savoir si le demandeur⁵ ne ferait pas face (quand s'il se prévaut d'un intérêt collectif) à un Janus tricéphale gardien de la recevabilité. Chaque face de ce dernier représenterait un ordre juridictionnel et pourrait être vue comme interprétant la notion d'intérêt (collectif) de manière différente.

Bien qu'il nous ait été demandé de traiter de la problématique spécifique de l'introduction des actions d'intérêt collectif devant le Conseil d'État, il nous a semblé utile d'établir dans une première partie un état de l'art relatif à la manière dont les différentes juridictions considèrent la notion d'intérêt individuel ou intérêt propre (Partie I).

La seconde partie de la présente contribution aura pour but d'analyser les actions d'intérêt collectif, tant introduites auprès des juridictions de l'ordre judiciaire qu'auprès du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle, tout en consacrant une introduction aux notions d'association et de groupements et aux différentes actions que ces derniers peuvent introduire (Partie II).

Nous nous efforcerons donc d'établir des points de comparaison entre la jurisprudence de la Cour de cassation qui, jusqu'en 2013 (et du bout des lèvres), n'a jamais admis qu'une association puisse défendre en justice l'intérêt collectif pour lequel elle a été constituée et celles du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle. Cependant, dans ce dernier cas, nous nous contenterons d'évoquer brièvement les conditions auxquelles notre gardienne des libertés admet pareilles actions : également chargée de trancher un contentieux objectif, développer les multiples similitudes avec le Conseil d'État eût été chronophage pour le lecteur et redondant.

⁴ O. DE SCHUTTER, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », note sous Cass., 19 sept. 1996, *R.C.J.B.*, 1997, p. 113, n° 3.

⁵ Nous employons ici le terme générique. En effet, le justiciable sera tantôt « demandeur » devant les juridictions de l'ordre judiciaire, tantôt « requérant » devant le Conseil d'État et sera qualifié enfin de « partie requérante » devant la Cour constitutionnelle.

Partie I – De la répartition des compétences juridictionnelles et des conditions de recevabilité des actions d'intérêt propre

Chapitre I : Des compétences juridictionnelles

Introduction

Afin d'avoir une vision d'ensemble des contentieux dévolus à chaque ordre juridictionnel, nous étudierons sous ce chapitre la répartition générale des compétences entre ces différents ordres que notre Constitution opère. Nous aurions pu, il est vrai, aborder cette problématique sous l'angle unique du contrôle juridictionnel de l'administration (considéré comme « *élément cardinal de l'État de droit* »⁶), mais, à notre sens, cela ne nous aurait pas donné pleinement l'occasion de résumer les compétences de la Cour constitutionnelle⁷. Ainsi, on envisage d'abord de la répartition générale (Section I) pour ensuite étudier brièvement l'article 159 de la Constitution (Section II).

Section I - Répartition générale

§1. *La Cour constitutionnelle*

La disposition de référence est l'article 142 de la Constitution⁸. Sa mission est de « *vérifier la compatibilité de deux textes, l'un législatif, l'autre constitutionnel* »⁹. À cet égard, il convient de remarquer que notre gardienne des libertés est, selon elle, une « *cour constitutionnelle à compétence limitée* »¹⁰ : bien que faisant partie du pouvoir juridictionnel, elle n'est compétente que dans la limite des dispositions dont le contrôle lui a été confié¹¹. Au final, la Cour constitutionnelle est chargée de maintenir « *la cohésion de l'édifice fédéral* »¹² (article 142, al. 2, 1^o¹³) et de garantir le respect de « *la dignité de la personne humaine* »¹⁴ (article 142, al. 2, 2^o et 3^o¹⁵). Ainsi, sa première mission consiste à vérifier que les lois (au sens large) adoptées par les différentes entités de l'État respectent bien la répartition des compétences, tandis que sa seconde mission se focalise sur le respect des libertés publiques et des droits fondamentaux¹⁶ par ces mêmes normes. On relève à cet égard deux modes de saisine : la question préjudicielle et le recours en annulation.

⁶ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 74. Dans le même sens, voy. A. MAST, A. ALÉN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 1989, p. 496, n° 564.

⁷ Pour une approche très structurée et exclusivement basée sur le contrôle juridictionnel de l'administration, voy. D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 175-176, n° 341-342.

⁸ « *Il y a, pour toute la Belgique, une Cour constitutionnelle, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi* ».

⁹ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 85.

¹⁰ C.A., 29 janvier 1987, n° 32, point B.b.8.1. ; R. ANDERSEN et P. NIHOUL, « La Cour d'arbitrage et la section du contentieux d'administration du Conseil d'État », in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 156-157 ; TH. SANTOLINI, *Les parties dans le procès constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 145.

¹¹ F. DELPERÉE et A. RASSON-ROLAND préfèrent le terme juridiction « *spécialisée* » (« *Droit public* », *Rép. not.*, t. XIV, La Cour d'arbitrage, liv. 5, 1996, p. 50, n° 5).

¹² M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c. p. 87.

¹³ « *Cette Cour statue par voie d'arrêt sur : 1° les conflits visés à l'article 141; (...)* », l'article 141 disposant que « *La loi organise la procédure tendant à prévenir les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 134, ainsi qu'entre les décrets entre eux et entre les règles visées à l'article 134 entre elles* ».

¹⁴ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 87.

¹⁵ « *Cette Cour statue par voie d'arrêt sur : (...)* 2° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles 10, 11 et 24; 3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles de la Constitution que la loi détermine ».

¹⁶ Pour une étude complète des libertés qui relèvent de la compétence de la Cour, voy. M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., pp. 94-101.

En outre, on souligne que le dernier alinéa de la disposition constitutionnelle étudiée précise que seul le législateur spécial est compétent¹⁷ pour déterminer d'une part la compétence et la composition de la Cour, et d'autre part les dispositions constitutionnelles qui peuvent faire l'objet d'un contrôle de sa part (outre les articles 10, 11 et 24 expressément visés par l'article 142, al. 2, 2°). Ce recours au législateur spécial, qui donna naissance à la loi spéciale du 6 janvier 1989¹⁸ (ci-après « L.S.C.C. »), s'explique en raison de sa compétence relative à la cohésion de l'État qui vise à contrôler la bonne répartition des compétences entre le niveau fédéral et les entités fédérées¹⁹.

§2. Les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions administratives

Aux termes des articles 144²⁰ et 145²¹ de la Constitution, les litiges portant sur des droits subjectifs civils ou politiques²² relèvent de la compétence des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire²³. Le contentieux qui se noue devant ces juridictions est classiquement vu comme « *un affrontement entre deux parties, personnes physiques ou morales, agissant pour assurer la défense des droits dont elles prétendent être titulaires* »²⁴.

De plus, on souligne que ces juridictions restent en tout temps compétentes lorsque pareil droit est en cause²⁵, et ce peu importe « *qu'à l'origine de ce litige ou comme titulaire de ce droit, on trouve une personne publique ou une personne privée* »²⁶. Comme le souligne d'ailleurs le très fameux arrêt La Flandria : « *la Constitution n'a égard ni à la qualité des parties contendantes, ni à la nature des actes qui auraient causé la lésion du droit, mais uniquement à la nature du droit lésé* »²⁷.

¹⁷ « Les lois visées à l'alinéa 1er, à l'alinéa 2, 3°, (...), sont adoptées à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa » (nous soulignons).

¹⁸ Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, M.B., 7 janvier 1989, p. 315.

¹⁹ F. DELPEREE et A. RASSON-ROLAND, « Droit public », o.c., p. 48, n° 3.

²⁰ « Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux ».

²¹ « Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi ».

²² La Cour de cassation a estimé dans un arrêt du 10 avril 1987 qu'il y avait droit subjectif quand existait « une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt propre » (Cass., 10 avril 1987, A.P.T., 1987, p. 288 cité par P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 98-99). B. BLERO estime que l'on est en présence d'un droit subjectif à deux conditions : premièrement, il faut qu'une « obligation instituée ou validée par le Droit subjectif [existe] à charge d'un ou plusieurs sujets passifs. Deuxièmement, « cette obligation ne doit pas avoir été prescrite en considération de l'intérêt général exclusivement, mais bien, à un certain degré, en vue de procurer satisfaction à des intérêts particuliers individualisés, le droit appartenant alors aux titulaires des intérêts protégés, soit, en règle, aux personnes qui possèdent un intérêt direct, personnel et légitime à l'observation de l'obligation considérée » (B. BLERO, « L'article 145 de la Constitution comme solution aux conflits de compétence entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge judiciaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 226). Juge de paix du débat, F. OST relève qu'aucun consensus n'a été trouvé par rapport à la définition. Et d'ajouter qu'une des définitions les plus célèbres en droit belge reste celle de J. DABIN qui estime que l'intérêt est à la fois un pouvoir de volonté (« l'habilité à exercer un pouvoir ») et un intérêt protégé (cet aspect de la définition insiste sur « le contenu de cette prérogative ») (*Droit et intérêt. 2. Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de PH. GÉRARD e.a.), Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1990, pp. 23 et 28).

²³ Cass., 8 mars 2013, R.G. n° C.12.0424.F, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015).

²⁴ A. FETTWEIS, *Manuel de procédure civile*, 2^e éd., Liège, 1987, p. 42, n° 32.

²⁵ À moins, comme nous l'avons précisé, qu'une loi particulière ait soustrait à l'ordre judiciaire la compétence de connaître un litige portant sur un droit politique déterminé (H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État – Préparation des lois contentieux administratif / Recours contre les excès de pouvoir*, Bruxelles, Bruylant, 1947, p. 124, n° 83).

²⁶ F. DELPEREE, « La constitution et le Conseil d'État », in *Cinquante années du Conseil d'État : Liber Memorialis*, Gand, Mys en Breesch, 1999, p. 83, n° 26 ; P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 160. Dans le même ordre d'idées, voy. D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., pp. 175-176, n° 342).

²⁷ Cass., 5 novembre 1920, Pas., 1920, I, p. 193 ; PH. BOUVIER, *La naissance du Conseil d'État de Belgique : une histoire française ?* (sous la dir. de D. RENDERS), Bruxelles, Bruylant, 2012 p. 94, n° 33 ; P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 160.

Ensuite, il convient de remarquer que l'article 145 précité permet au législateur fédéral²⁸ de confier des litiges portant sur certains droits subjectifs politiques qu'il identifie à des juridictions administratives^{29,30}. En effet, l'article 146³¹, conjugué aux articles 160 et 161, confère à ce législateur la compétence de créer toute juridiction autre que celles consacrées par la Constitution, à savoir des juridictions... administratives³² qui peuvent être définies « *comme des institutions de jugement fixées hors ou en marge des cours et tribunaux ordinaires et relevant d'un certain aménagement de la fonction d'administration* »³³. Comme le remarque à juste titre J. SOHIER, le Constituant a donc décidé de répartir les compétences entre les divers ordres juridictionnels sur base de la nature des droits invoqués³⁴. La compétence des juridictions de l'ordre judiciaire à l'égard des droits subjectifs sera tantôt exclusive (droits civils), tantôt de droit commun (droits politiques – dès lors que des exceptions légales sont permises)³⁵.

Ainsi, à chaque fois qu'un litige porte sur un droit subjectif (que celui-ci soit tranché par une juridiction judiciaire ou administrative), l'action en justice ou le procès est « (...) *'le droit sur pied de guerre'*. Le demandeur assigne devant le juge pour faire respecter un droit subjectif, c'est-à-dire un droit qui lui est propre, une des composantes de son patrimoine matériel ou moral »³⁶.

§3. Le Conseil d'État

A. CADRE CONSTITUTIONNEL ET NATURE JURIDIQUE

Nous l'avons évoqué, les articles 146 d'un côté, 160 et 161 de l'autre permettent au législateur de créer des juridictions de nature administrative. À les lire, ces dispositions peuvent sembler redondantes, leur formulation ne peut de fait s'expliquer que par des raisons historiques. Dans un premier temps, on remarque que l'article 160 de la Constitution³⁷ reconnaît l'existence du Conseil d'État dans notre paysage juridictionnel et dispose que la composition et les compétences de celui-ci sont déterminées par la loi (fédérale, ce qui est bien le cas, puisque les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État³⁸, ci-après « L.C.C.E. », mettent en œuvre cette disposition à valeur constitutionnelle). Cependant, ce n'est qu'à la suite de la révision de la Constitution de 1993 que notre

²⁸ La disposition envisagée vise bel et bien le législateur fédéral quand elle utilise le mot « loi » (F. DELPEREE, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 740, n° 876).

²⁹ P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 160 ; D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 176, n° 342 ; H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État – Préparation des lois contentieux administratif / Recours contre les excès de pouvoir*, o.c., p. 124, n° 83.

³⁰ Celles-ci seront qualifiées de « juridictions administratives de premier degré » : les recours contre ces décisions seront portés devant le Conseil d'État, juge de la cassation administrative (M. LEROY, *Contentieux administratif*, 4^e éd., Limal, Anthémis, 2008, p. 94).

³¹ « *Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit* ».

³² D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 175, n° 341.

³³ C. CAMBIER, *Principes du Contentieux Administratif – Tome II Les juridictions administratives et les organes d'administration contentieuse*, Bruxelles, Larcier, 1964, p. 11.

³⁴ J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, 2^e éd., Bruxelles, Kluwer, 2009, pp. 16-17, n°s 24-25.

³⁵ P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 159 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., pp. 16-17, n°s 24-25.

³⁶ M. LEROY, *Contentieux administratif*, 4^e éd., o.c., pp. 89-90.

³⁷ « *Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe* » (nous soulignons).

³⁸ Lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, M.B., 21 mars 1973, p. 3461.

juridiction administrative suprême fut consacrée *expressis verbis* par notre pacte fondamental. Avant cela, c'était une loi du 23 décembre 1946³⁹ qui avait dans un premier temps mis en place notre le Conseil d'État. Ainsi donc, pendant environ cinquante ans, notre loi fondamentale n'a pas fait mention du Conseil⁴⁰ et le seul fondement constitutionnel ayant permis son installation se trouvait donc logiquement à l'article 146⁴¹.

Enfin, alors qu'au moment des débats parlementaires précédant l'adoption de la loi de 1946, et pendant longtemps, ce dernier était considéré comme rattaché⁴² au pouvoir exécutif⁴³, il est désormais admis qu'il s'agit d'une « *juridiction sui generis en dehors des trois pouvoirs constitués traditionnels* »⁴⁴. Point de vue en quelque sorte entériné par le Constituant lui-même, puisque l'article 160 est repris dans un chapitre VII (distinct des chapitres relatifs aux trois autres pouvoirs) du titre III « Des pouvoirs »⁴⁵.

B. PANORAMA DES COMPETENCES⁴⁶

Avant tout, il convient de remarquer que le Conseil d'État se divise en deux grandes sections : la section législation et la section du contentieux administratif⁴⁷, qui sont respectivement amenées à donner des avis et à statuer par voie d'arrêts⁴⁸.

La première est un « *organe collégial* » qui est « *associé au processus de confection des lois – ainsi que des normes équipollentes aux lois – et des arrêtés réglementaires* »⁴⁹. Ainsi, rend-elle par rapport à ces dispositions en devenir des avis⁵⁰ non contraignants qui portent notamment sur « *la conformité ou la compatibilité des normes examinées au regard de la Constitution* »⁵¹.

³⁹ Loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'État, *M.B.*, 9 janvier 1947, p. 190.

⁴⁰ F. DELPEREE, « La constitution et le Conseil d'État », in *Cinquante années du Conseil d'État : Liber Memorialis*, o.c., p. 71, n° 2 ; D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 175, n° 341 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 1, n° 3.

⁴¹ F. DELPEREE, « La constitution et le Conseil d'État », in *Cinquante années du Conseil d'État : Liber Memorialis*, o.c., p. 80, n° 22 ; P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », in *Le Conseil d'État de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 161.

⁴² La doctrine considèrerait que le fait d'être rattaché au pouvoir exécutif ne faisait pas dépendre le Conseil d'État de ce dernier. Cela démontrait plutôt que le Conseil d'État relève de l'ordre administratif (M. SOMERHAUSEN et F. FREMION, *Les nouvelles*, le Conseil d'État, t. VI, Bruxelles, Larcier, 1975, p. 142, n° 541).

⁴³ M. SOMERHAUSEN et F. FREMION, *Les nouvelles*, o.c., p. 141, n° 541 ; H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État – Préparation des lois contentieux administratif / Recours contre les excès de pouvoir*, o.c., pp. 105-111, n° 67-70.

⁴⁴ M. LEROY, « Le contentieux de l'indemnité avant et après la loi du 3 juin 1971, *R. J. D. A.* cité par P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », in *Le Conseil d'État de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 162 ; P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », o.c., p. 163 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 2, n° 3 (contra A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, o.c., p. 544, n° 606 qui considèrent que le Conseil d'État relève du pouvoir exécutif).

⁴⁵ P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », o.c., p. 163.

⁴⁶ Dans le cadre de cette étude, nous ne nous intéresserons cependant qu'au contentieux de l'annulation : c'est en effet cette mission particulière qui constitue l'activité prépondérante du Conseil d'État. M. LEROY estime qu'il s'agit de l'activité la plus importante de l'institution en raison du nombre d'arrêts : plus de 8.000 par an (M. LEROY, *Contentieux administratif*, 4^e éd., o.c., p. 170).

⁴⁷ L.C.C.E., art. 1 : « *il y a un Conseil d'État comprenant une section de législation et une section du contentieux administratif* » ; R. WILKIN, *Dictionnaire du droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 94.

⁴⁸ Constitution, art. 160, al. 2 : « *le Conseil d'État statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi* » (nous soulignons).

⁴⁹ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 81.

⁵⁰ L.C.C.E. art. 2 §1 : « *la section législation donne un avis motivé (...)* » (nous soulignons).

⁵¹ H. DUMONT et F. TULKENS, « La section législation du conseil d'État : un acteur constitutionnel indispensable pour une bonne gouvernance », in *De advies bevoegdheid van de Raad van State – La compétence d'avis du Conseil d'État*, Bruges, die Keure, 2003, p. 124 cité par M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 81.

Quant à la section du contentieux administratif (anciennement « section d'administration »⁵²), elle reçoit au travers des L.C.C.E. de vastes compétences en matière contentieuse et celles-ci sont reprises sous le Titre III des lois envisagées. De manière exhaustive⁵³, le Conseil d'État est ainsi compétent aux termes du Chapitre II : pour trancher des conflits de compétence entre « *les autorités provinciales et communales ou des établissements publics* » et entre « *juridictions administratives* » (articles 12 et 13 L.C.C.E.); pour octroyer une indemnité (articles 11 et 11bis L.C.C.E.); en ce qui concerne le contentieux de l'annulation et de la cassation administrative (art. 14 §§ 1 et 2 L.C.C.E.); en matière de contentieux dit de pleine juridiction⁵⁴ (article 16 L.C.C.E.). Finalement, le Chapitre III consacre la compétence du Conseil d'État en matière de référé administratif (article 17 L.C.C.E.).

C. CONTENTIEUX DE L'ANNULATION⁵⁵

L'article 14 §1 L.C.C.E.⁵⁶ dispose que le Conseil d'État est compétent pour annuler les actes et règlements⁵⁷ des différentes autorités administratives⁵⁸. Avant d'aller plus loin, nous abondons dans le sens de M. DUMONT⁵⁹ en précisant que la question de la compétence est liée à la nature de l'acte, tandis que la recevabilité est liée à la personne du requérant⁶⁰, ce qui constitue une remarque fondamentale pour la suite de nos développements. En ce qui la concerne, l'annulation peut se définir comme « *l'opération consistant à mettre à néant avec effet rétroactif (ex tunc) [et erga omnes]⁶¹ un acte administratif, [étant entendu qu'elle] (...) peut intervenir à l'initiative d'une autorité administrative supérieure (hiérarchique ou de tutelle) ou d'un juge* »⁶². Cependant, dans cette seconde hypothèse, elle peut uniquement être prononcée pour « *des motifs de légalité* »⁶³ : si l'autorité administrative a contrevenu au principe de légalité lui imposant de respecter (dans son action, et

⁵² Ainsi renommée par le Roi par arrêté royal du 25 avril 2007, en vertu de l'habilitation législative qui lui a été faite par l'article 227 de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers (M. LEROY, *Contentieux administratif*, 4^e éd., o.c., p. 169). L'appellation « section d'administration » était due au fait que celle-ci était, au-delà du contentieux, également compétente de manière « consultative », notamment en « matière minière ». L'attribution de cette compétence était historique, le Conseil d'État remplaçant l'ancien conseil des mines institué en 1832 (PH. BOUVIER, *La naissance du Conseil d'État de Belgique : une histoire française ?* (sous la dir. de D. RENDERS), o.c., p. 35, n° 3 et p. 160, n° 67).

⁵³ Nous reprenons ici les présentations de M. LEROY, *Contentieux administratif*, 4^e éd., o.c., p. 169 et de A. MAST, A. ALÉN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, o.c. p. 496, n° 564.

⁵⁴ Le Conseil d'État statue ici « sur tous les aspects du litige, et ne se borne pas à annuler ou à accorder une indemnité » et il statue sur des droits politiques, faut-il encore le rappeler (M. LEROY, *Contentieux administratif*, 4^e éd., o.c., p. 1003).

⁵⁵ Le fondement constitutionnel du mécanisme est considéré aujourd'hui comme étant l'article 146 de la Constitution (B. BLERO, « L'article 145 de la Constitution comme solution aux conflits de compétence entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge judiciaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 205, contra L. WODON, voy. *infra*, p. 9, note n° 83).

⁵⁶ « Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements : 1° des diverses autorités administratives; (...) » (Nous soulignons).

⁵⁷ Pour une étude des différents actes administratifs susceptibles ou insusceptibles de recours, voy. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, o.c., pp. 3-8 ; P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 740-762, n°s 446-456 ;

⁵⁸ Pour des études relatives à la notion complexe d'autorité administrative, voy. M. SOMERHAUSEN et F. FREMION, *Les nouvelles*, o.c., pp. 277-289 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., pp. 40-49, n°s 60-74. Pour une liste non exhaustive des différentes autorités administratives principales, voy. PH. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, p. 284, n° 331.

⁵⁹ M. DUMONT, « Variation sur le thème de l'intérêt », A.P.T., 1999, p. 85 (contra, i.a., J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, Bruxelles, Bruylant, 1975, pp. 258-266, n°s 286-289 et pp. 295-302, n°s 321-327 ; A. MAST, A. ALÉN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, o.c., p. 496, n° 564 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 2, n° 3).

⁶⁰ Pour la question de la recevabilité des recours introduits au Conseil d'État, voy. *infra*, pp.13-22.

⁶¹ PH. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, o.c., p. 281, n° 326 ; A. MAST, A. ALÉN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, o.c., p. 562, n° 626 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 15, n° 23.

⁶² P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, o.c., p. 18 ; M. LEROY, *Contentieux administratif*, 4^e éd., o.c., pp. 762-765 ; D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 207, n° 407.

⁶³ P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, o.c., p. 18.

particulièrement lors de l'adoption d'un acte) toutes les règles de droits supérieures (dont la loi)⁶⁴. Au vu de tout cela, le contentieux de l'annulation est donc logiquement qualifié de contentieux « de la légalité »⁶⁵ : ce que le requérant souhaite est la mise à néant pure et simple d'un acte, il ne recherche pas la préservation ou la consécration de son droit ou d'un droit auquel il prétend⁶⁶.

Qui plus est, puisque ce contentieux ne concerne pas une contestation entre justiciables se basant sur des droits subjectifs comme fondement de leur demande, il s'agit purement et simplement d'« un procès fait à un acte »⁶⁷ qui « tend au prononcé d'actes déclaratifs de légalité et non au prononcé d'actes déclaratifs de légalité »⁶⁸, d'où sa qualification de contentieux objectif⁶⁹. Ainsi, puisque « l'État de droit exige que tous les actes des organes étatiques trouvent leur fondement dans la loi et en dernier dans la Constitution »⁷⁰, l'objet du litige est donc « la régularité de la mesure attaquée »⁷¹, l'irrégularité⁷² devant ainsi être analysée indépendamment du fait « de ce qu'elle lèse ou non ce qui revient et appartient en propre au patrimoine du demandeur »⁷³.

En conclusion, l'annulation sera prononcée uniquement « pour revenger la loi méconnue (...). (...) c'est un contentieux purement objectif, en ce sens que la protection obtenue va et ne va qu'au droit objectif »⁷⁴.

D. LIMITES A LA COMPETENCE

Bien que le principe ne soit pas explicitement formulé par les L.C.C.E., le Conseil d'État doit en tout état de cause se déclarer incompétent si le requérant dispose d'un « recours à effet équivalent devant les Cours et tribunaux »⁷⁵. P. LEWALLE⁷⁶ estime que pareils recours sont ouverts au justiciable dans trois hypothèses. Dans le cadre de cette étude, nous ne nous intéresserons qu'à la théorie dite de « l'objet véritable du recours » (ci-après « théorie de l'objet véritable ») développée pour la première fois par notre Cour de cassation dans deux arrêts du 27 novembre 1952⁷⁷.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 147.

⁶⁵ F. DELPEREE, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 294, n° 290 ; J. VAN COMPORNOLLE, *Le droit d'action en justice des groupements*, Bruxelles, Larcier, 1972, p. 340.

⁶⁶ C. CAMBIER, *Droit administratif*, o.c., p. 525.

⁶⁷ J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 15, n° 23.

⁶⁸ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 258, n° 287.

⁶⁹ Selon B. BLERO, le contentieux est qualifié d'objectif en raison de sa finalité et de la nature objective des obligations qui peuvent être sanctionnées via le recours en annulation pour excès de pouvoir (B. BLERO, « L'article 145 de la Constitution comme solution aux conflits de compétence entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge judiciaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., pp. 203-204).

⁷⁰ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 74.

⁷¹ TH. MOREAU, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *J.T.*, 1994, p. 489 ; M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c. p. 74.

⁷² Une série d'irrégularités peuvent frapper un acte administratif. Pour une étude complète, voy. M. LEROY, *Contentieux administratif*, 4^e éd., o.c., pp. 393-499 ;

⁷³ TH. MOREAU, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *J.T.*, 1994, p. 489 ; M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c. p. 74.

⁷⁴ A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, o.c., p. 588, n° 645.

⁷⁵ P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 163.

⁷⁶ Les deux autres hypothèses envisagées concernent d'une part l'éventuelle disposition légale qui attribue à une juridiction de l'ordre judiciaire une compétence de réformation ou d'annulation d'un acte administratif et, d'autre part, la compétence particulière du Conseil d'État en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (voy. P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., pp. 164-166 et pp. 167-175. Dans le même ordre d'idée, voy. également D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 208, n° 408).

⁷⁷ PH. BOUVIER, *La naissance du Conseil d'État de Belgique : une histoire française ?* (sous la dir. de D. RENDERS), o.c., p. 155, n° 64 ; M. LEROY et N. ROBA, « La section d'administration – Aperçu historique », in *Cinquante années du Conseil d'État : Liber*

Affublée d'un nom quelque peu alambiqué, la théorie de l'objet véritable tente de répondre à elle seule à la problématique de la répartition des compétences entre les divers ordres juridictionnels de la Belgique. Selon CH. HUBERLANT, un recours concernera un droit subjectif « *lorsque l'acte attaqué consiste en une décision par laquelle l'autorité administrative refuse de reconnaître ou d'exécuter l'obligation corrélatrice au droit subjectif allégué par le requérant et lorsqu'en outre, le requérant invoque comme moyen qu'en agissant ainsi, l'autorité administrative a violé la règle de droit qui la soumet à cette obligation* »⁷⁸.

À noter cependant que le Conseil d'État sera toujours compétent pour connaître d'un recours portant sur un acte administratif à portée réglementaire, et ce malgré le fait que la disparition de ce dernier du paysage juridique interfère et ait des conséquences sur des droits subjectifs⁷⁹. En effet, ce que le requérant invoque, c'est « *la violation d'une obligation générale qui existe à charge de l'autorité administrative au profit de toutes les personnes se trouvant dans la même situation que lui* »⁸⁰. Le juge administratif suprême reste donc logiquement compétent en la matière, comme le conclut très logiquement P. LEWALLE, « *on ne voit pas comment le requérant pourrait obtenir par une action judiciaire, la reconnaissance de cette obligation générale ou le redressement de sa violation* »⁸¹.

Section II - L'article 159 de la Constitution

Dans un souci d'exhaustivité et afin de mettre en évidence les interconnexions qui peuvent exister entre les différents ordres juridictionnels, il convient d'évoquer l'article 159 de la Constitution. Cette disposition⁸² organise le contrôle juridictionnel de la conformité des règlements des diverses autorités publiques⁸³. A cet égard, il importe de préciser deux éléments quant à la formulation de cette disposition. Dans un premier temps, bien que seuls « *les cours et tribunaux* » semblent visés, le contrôle prévu a vocation à s'appliquer à toutes les juridictions contentieuses « *à quelque ordre juridictionnel qu'elle ressortisse* »⁸⁴. Dans un second temps, alors que sont visés « *les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux* », il est unanimement admis que les actes administratifs

Memorialis, Gand, Mys en Breesch, 1999, p. 119 ; D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 179, n° 347.

⁷⁸ P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 176.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 182.

⁸⁰ CH. HUBERLANT, *Le Conseil d'État et la compétence générale du pouvoir judiciaire*, Bruxelles, Larcier, 1960, p. 127.

⁸¹ P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 182.

⁸² « *Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois* ».

⁸³ À l'époque des débats parlementaires relatifs à la création du Conseil d'État, remarquons que c'est l'article 159 (ex 107) de la Constitution qui a servi de base à l'argumentation de L. WODON concernant la constitutionnalité de l'attribution d'une compétence de l'annulation des actes administratifs au Conseil d'État. En effet, selon lui, cette disposition contient en elle-même la notion d'excès de pouvoir, si les juridictions judiciaires (les seules existantes à l'époque !) refusent d'appliquer un arrêté ou un règlement (et non, comme actuellement, tout acte administratif), c'est à la suite d'un examen de la légalité. Et d'ajouter « *c'est parce qu'il leur paraît nul et sans valeur que ces juridictions ont procédé, pour statuer sur la cause, comme si l'arrêté n'existait pas* ». L'auteur va même plus loin en estimant que déclarer un acte nul, et partant non applicable sur pied de l'article 159, ou l'annuler revient au même. Cependant, il constate que l'autorité de chose jugée est relative et que dès lors une juridiction (il en appelait alors à la Cour de cassation) reçoive la compétence d'annuler l'acte *erga omnes* (H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État – Préparation des lois contentieuses administratives / Recours contre les excès de pouvoir*, o.c., p. 126, n° 85). Voy. dans le même sens M. VERDUSSEN qui remarque que les tribunaux de l'ordre judiciaire, en l'application de l'article 159 de la Constitution, sont confrontés aux mêmes problématiques de constitutionnalité que le Conseil d'État saisi d'un recours pour excès de pouvoir (*Justice constitutionnelle*, o.c., p. 77).

⁸⁴ Sont donc visés, tant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, que les juridictions administratives en tout genre (D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 176, n° 342). Voy. en ce sens la jurisprudence constante de la Cour de cassation, Cass., 19 novembre 1957, *Pas.*, 1958, I, p. 291 cité par M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 80.

de portée individuelle sont également concernés par l'article étudié⁸⁵. Cette conception procède de « l'idée que toute juridiction a le pouvoir et le devoir de vérifier la régularité des actes dont elle envisage de faire application »⁸⁶.

Chapitre II : Des conditions de recevabilité des actions d'intérêt propre

Introduction

À en suivre une définition commune, le terme action est l'« *exercice effectif de la faculté d'agir, par opposition à Réverie, Inertie, Intention (...)* »⁸⁷. Dans son sens juridique « agir » (en justice) consiste en la mise en œuvre d'un droit⁸⁸, le droit d'action qui a comme effet, pour reprendre l'expression de C. CAMBIER, « *d'ouvrir la voie qui conduit au juge* »⁸⁹. Prise à part, l'action en justice se définit classiquement comme « *le pouvoir légal de soumettre une prétention à un juge, le droit processuel d'obtenir une décision sur le fond d'une prétention* »⁹⁰. Comme le remarque enfin K. WAGNER, la notion d'action telle qu'elle s'entend généralement en droit belge est à rapprocher de « l'*actio* » du droit romain qui est « *le droit de pouvoir introduire une action en justice* »⁹¹.

Bien que l'accès à la justice soit considéré comme étant d'ordre public⁹² et « [soit] *fondamental dans un État de droit* »⁹³, des conditions légales dites de recevabilité s'imposent à l'action : à défaut de les respecter, le justiciable n'aura pas accès au juge et sa demande ne sera, purement et simplement, pas examinée par ce dernier. Ces conditions de recevabilité sont au nombre de trois⁹⁴ (capacité⁹⁵, qualité⁹⁶ et intérêt), sont communes au contentieux subjectif et objectif⁹⁷ et se justifient en règle générale afin de permettre d'une part au juge de faire le tri dans les demandes des justiciables et, d'autre part, à l'État de réaliser des économies⁹⁸.

⁸⁵ D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., pp. 398-402, n°s 852-859.

⁸⁶ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 76.

⁸⁷ France, Académie française, *Dictionnaire de l'Académie française*, 9^e éd., (disponible sur <http://academiefrancaise.fr/le-dictionnaire/consultation-en-ligne>).

⁸⁸ G. DE LEVAL, *Éléments de procédure civile*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2005, p. 15, n° 4.

⁸⁹ C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 524.

⁹⁰ A. FETTWEIS, *Manuel de procédure civile*, o.c., p. 33, n° 19.

⁹¹ K. WAGNER, « Collectieve acties in het Belgisch recht », *P&B*, 2001, p. 150, n° 1.

⁹² En ce sens que personne ne peut renoncer à la faculté qui appartient à tout un chacun d'ester en justice (G. DE LEVAL, *Éléments de procédure civile*, o.c. p. 16, n° 5).

⁹³ C.C., 14 juin 2012, n° 77/2012, point B.3.1.

⁹⁴ C. DE BOE, « Le défaut d'intérêt né et actuel », *Ann. dr.*, 2006, vol. 66, p. 97, n°s 1-2 ; P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, o.c., p. 762, n° 457 ; (contra A. FETTWEIS, *Manuel de procédure civile*, o.c., p. 54, n° 47 qui estime que la capacité n'est pas une condition de recevabilité, mais une question de validité de l'instance).

⁹⁵ Pour les juridictions de l'ordre judiciaire : J. VAN COMPORNOLLE, *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., p. 28. Pour la Cour constitutionnelle : C.C., 7 novembre 2013, n° 146/2013 point B.6.2. Enfin, pour le Conseil d'État, voy. : C.E., arrêt S.A. A.M.P., n° 127.094 du 15 janvier 2004 ; C.E., arrêt S.A. Bioxpr, n° 155.960 du 7 mars 2006 ; C.E., arrêt S.A. Immo Basilix, n° 193.653 du 28 mai 2009 ; C.E., arrêt A.S.B.L. L'érablière, n° 207.160 du 31 août 2010.

⁹⁶ Pour les juridictions de l'ordre judiciaire : Cass., 16 novembre 2007, R.G. n° C.06.0144.F/1, <http://www.juridat.be> (5 juin 2015). En ce qui concerne la Cour constitutionnelle, voy. : C.C., 31 mai 2012, n° 69/2012, point B.3.2. Pour le Conseil d'État : C.E., arrêt *Ville de Namur*, n° 221.510 du 26 novembre 2012 ; C.E., arrêt S.C.R.L. Igretex, n° 225.609 du 26 novembre 2013 ; C.E., arrêt A.S.B.L. Fédération des Auto-Écoles agréées, n° 228.470 du 24 septembre 2014 ; C.E., arrêt S.A. Randstad Belgium, n° 228.981 du 30 octobre 2014.

⁹⁷ Cependant, au contentieux objectif, une condition supplémentaire de délai doit être en plus respectée : l'acte administratif ne sera en effet plus attaqué suite à l'écoulement d'un délai de soixante jours suivant sa publication ou sa notification (A.Rég. du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif, *M.B.*, 23 août 1948, p. 6821, art. 4, al. 3), quant à la loi, le décret ou l'ordonnance, ils seront annulables uniquement pendant les six mois qui suivent leur publication (art. 3, §1^{er} L.S.C.C.). Relevons que cette condition supplémentaire est « d'usage » en ce qui concerne les contentieux de l'annulation (H. SIMONART, *La Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, p. 179).

⁹⁸ C. DE BOE, « Le défaut d'intérêt né et actuel », o.c., pp. 97-98, n°s 1-2

Puisque cette étude nous amène à analyser la problématique des actions d'intérêt collectif, nous nous contenterons d'analyser dans cette première partie la notion d'« intérêt propre »⁹⁹ telle qu'envisagée par les différents ordres juridictionnels. En effet, tant le Code judiciaire que la L.S.C.C. et les L.C.C.E. imposent respectivement que le « demandeur » (sous son acception générique) justifie d'un intérêt¹⁰⁰ : cette condition, d'ordre public¹⁰¹, est du reste exprimée par l'adage « sans *intérêt*, pas d'*action* »¹⁰². Les conditions de capacité et de qualité seront développées dans la deuxième partie de notre étude, puisque ces questions sont essentiellement pertinentes lorsqu'un groupement sera désireux d'agir en justice¹⁰³.

Nonobstant ces précisions et comme nous le verrons, aucune de ces législations particulières n'a pris le soin de définir l'intérêt en tant que tel, renvoyant cette tâche aux juridictions concernées comme nous l'évoquerons dans les parties que nous leur consacrons respectivement¹⁰⁴. Il n'est donc pas étonnant d'avoir, pour une même notion, des conceptions différentes¹⁰⁵ de cette dernière et ceci rejaillira sur la recevabilité éventuelle des actions d'intérêt collectif. Comme le remarque du reste F. OST, la définition de l'intérêt n'est pas chose aisée¹⁰⁶ et l'auteur de citer G. CORNU et J. FOYER en ce qu'ils relèvent que : « *l'intérêt est une notion fondamentale négligée que l'on illustre, qu'on qualifie (personnel et légitime), qu'on classe (moral, patrimonial), mais qu'on ne définit pas* »¹⁰⁷

Dans un premier temps, nous nous intéresserons à la condition d'intérêt telle qu'usitée devant les juridictions de l'ordre judiciaire (Section I). En guise d'ultime précision, est-il important de remarquer que nous aurions pu regrouper la section relative au Conseil d'État (Section II) et à la Cour constitutionnelle (Section III) en raison du fait qu'il s'agit d'un contentieux objectif dans les deux cas et

⁹⁹ Telle qu'opposée à l'« intérêt collectif ».

¹⁰⁰ J. VAN COMPORNOLLE, *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., p. 342. Voy. à cet égard un arrêt par lequel Conseil d'État explique que « l'exigence d'un intérêt à agir est une constante du droit belge, dont l'article 19 précité ne constitue qu'un rappel, ainsi qu'en témoignent l'article 17 du Code judiciaire et l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage; que, jamais, le législateur n'a entendu définir cette notion; que, tout au plus, l'article 18 du Code judiciaire précise-t-il que l'intérêt doit être né et actuel; que, dans certains cas, le législateur précise que telle catégorie de citoyens ou telle organisation est recevable à agir, sans s'engager plus avant dans la définition de l'intérêt requis » (C.E., arrêt Dumortier, n° 155.624 du 27 février 2006) (nous soulignons).

¹⁰¹ Au niveau du Conseil d'État, le défaut d'intérêt peut donc être soulevé à n'importe quel stade de la procédure (J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 163, n° 182 ; P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, o.c., p. 778, n°460 ; C.E., arrêt Wattier, n° 78.841 du 19 février 1999 ; C.E., arrêt S.A. Entreprises Générales René Bouchat ; n° 100.132 du 24 octobre 2001 ; C.E., arrêt Communauté française et consorts, n° 125.644 du 24 novembre 2003 ; C.E., arrêt Verbeek et consorts, n° 134.771 du 9 septembre 2004 ; C.E., arrêt Orland et Frank, n° 188.452 du 3 décembre 2008 ; C.E., arrêt A.S.B.L. AVALA, n° 225.050 du 10 octobre 2013).

¹⁰² PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'État de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 350 ; C. DE BOE, « Le défaut d'intérêt né et actuel », o.c., p. 97, n°s 1-2 ; G. DE LEVAL, *Éléments de procédure civile*, o.c., p. 17, n° 7 ; J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 125 n° 154 ; A. FETWEIS, *Manuel de procédure civile*, o.c., pp. 37-38, n° 27.

¹⁰³ Voy. *infra*, pp. 26-28 et pp. 53-54.

¹⁰⁴ Projet de loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1988-1989, n° 633/4, p.6 (Pour la Cour constitutionnelle) ; CH. VAN REEPINGHEN, « Rapport sur la réforme judiciaire », *Doc. Sénat*, sess. ord., 1963-1964, n° 60, p. 17 (pour les juridictions de l'ordre judiciaire) ; H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État – Préparation des lois contentieux administratif / Recours contre les excès de pouvoir*, o.c., p. 159, n° 110 (en ce qui concerne le Conseil d'État).

¹⁰⁵ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, Bruxelles, Bruylant, 1975, p. 125 n° 154 ; A. FETWEIS, *Manuel de procédure civile*, o.c., pp. 37-38, n° 27.

¹⁰⁶ F. OST, *Droit et intérêt. 2, Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de PH. GÉRARD e.a.), o.c., p. 10.

¹⁰⁷ G. CORNU et J. FOYER, *Procédure civile*, Paris, P.U.F., 1958, p. 296 cité par F. OST, *Droit et intérêt. 2, Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de PH. GÉRARD e.a.), o.c., p. 11.

que la notion d'intérêt est envisagée comme étant « *consubstantielle* »¹⁰⁸ dans ce type de contentieux pour des raisons de clarté d'exposé, nous avons cependant préféré les garder séparées.

Section I - La notion d'intérêt prévue par le Code judiciaire

Le Code judiciaire se borne à préciser en son article 17 que l'action ne peut être intentée si le demandeur (personne physique ou morale¹⁰⁹) n'a pas intérêt et qualité¹¹⁰ pour la former. Le législateur s'est par ailleurs contenté de chichement baliser la notion en précisant à l'article 18 qu'au surplus l'intérêt devait être né et actuel. Soucieux de ne pas mettre en place un Code théorique¹¹¹, le Commissaire à la réforme CH. VAN REEPINGHEN a avancé la définition suivante : l'intérêt consiste en « *tout avantage matériel ou moral – effectif et non théorique – que le demandeur peut retirer de la demande qu'il intente au moment où il la forme, dussent la reconnaissance du droit, l'analyse ou la gravité du dommage n'être établies qu'à la prononciation du jugement* »¹¹². Celle-ci fut reprise et interprétée par les cours et tribunaux afin de lui donner du corps, ceux-ci bénéficiant d'une grande largesse pour constater l'intérêt invoqué¹¹³. Au final, pour l'énoncer autrement, « *dire qu'une personne qu'elle a intérêt à exercer une action en justice, c'est donc dire que la demande qu'elle forme est susceptible de modifier, en l'améliorant, sa condition juridique présente* »¹¹⁴.

Sur base d'une jurisprudence abondante¹¹⁵ et s'appréciant au jour de l'introduction de la demande¹¹⁶, l'intérêt requis pour toute demande¹¹⁷ doit, premièrement, être né et actuel¹¹⁸ : il doit exister dès l'introduction de la demande¹¹⁹. Ce premier caractère double¹²⁰ fait obstacle aux demandes qui ne concernent que des intérêts hypothétiques et qui sont chronophages pour le juge¹²¹. Fort proche de cette première caractéristique, l'intérêt doit, deuxièmement, être concret¹²² en ce sens qu'il ne doit pas être hypothétique¹²³ : l'action en justice ne peut pas être l'occasion d'obtenir une consultation de la part du juge¹²⁴. Troisièmement, il doit au surplus être légitime¹²⁵ et bien que peu de

¹⁰⁸ B. GORS, « L'intérêt à agir au sens de l'article 142 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006, p. 135.

¹⁰⁹ G. CLOSSET-MARCHAL, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, Liège, Edition Formation Permanente CUP, 2001, n° 47, p. 9, n° 1 ; T. LEMMENS, « Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen », *o.c.*, p. 2006, n° 4.

¹¹⁰ Nous laisserons ici de côté la question de la qualité pour nous concentrer sur celle de l'intérêt.

¹¹¹ CH. VAN REEPINGHEN, « Rapport sur la réforme judiciaire », *o.c.*, p. 17.

¹¹² *Ibid.*, p. 23.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ C. DE BOE et R. VAN MELSEN, « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? », note sous C.C., 10 octobre 2013, n° 133/2013, *A.P.T.*, 2014, liv. 3, p. 385, n° 7.

¹¹⁵ G. DE LEVAL, *Éléments de procédure civile*, *o.c.*, p. 18, n° 7 ; A. FETTWEIS, *Manuel de procédure civile*, *o.c.*, pp. 38-39, n° 27-28 et p. 45, n° 33 ; J. VERLINDEN, « Het belang als ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de rechtsvordering », *Jura Falc.*, 1987/88, n° 1, p. 25.

¹¹⁶ G. DE LEVAL, *Éléments de procédure civile*, *o.c.*, p. 17, n° 7.

¹¹⁷ C. DE BOE, « Le défaut d'intérêt né et actuel », *o.c.*, p. 102, n° 10 ; J. VERLINDEN, « Het belang als ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de rechtsvordering », *o.c.*, p. 22.

¹¹⁸ Cass., 19 décembre 1977, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015) ; Cass., 14 janvier 1983, R.G. n° 3143, <http://www.juridat.be> (1 mai 2015) ; Cass., 14 février 2014, R.G. n° C.12.0522.F, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015).

¹¹⁹ G. DE LEVAL, *Éléments de procédure civile*, *o.c.*, p. 23, n° 9.

¹²⁰ Pour d'éminents auteurs, les adjectifs « né et actuel » sont des redondances exprimant la même idée (G. CORNU et J. FOYER, *Procédure civile*, P.U.F., 1958, Coll. Thémis, cité par C. DE BOE, « Le défaut d'intérêt né et actuel », *o.c.*, p. 117, n° 28).

¹²¹ C. DE BOE, « Le défaut d'intérêt né et actuel », *o.c.*, p. 116, n° 27.

¹²² *Ibid.*, p. 109, n° 16.

¹²³ Cela ne veut pas dire que le demandeur doit avoir subi un dommage au jour de l'introduction de sa demande (Cass., 29 février 1996, *Pas.*, 1996, I, p. 224).

¹²⁴ A. FETTWEIS, *Manuel de procédure civile*, *o.c.*, p. 39, n° 28.

¹²⁵ Cass., 2 avril 1998, R.G. n° C.94.0438.N, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015) ; Cass., 14 mai 2004, R.G. n° C0205C24F, <http://www.juridat.be> (1 mai 2015).

décisions d'irrecevabilité se soient fondées sur un défaut de légitimité, force est de constater que, au niveau du fond, la jurisprudence a fait usage du caractère illégitime¹²⁶.

Enfin, l'intérêt doit au surplus être personnel et direct¹²⁷, ce que la doctrine appelle parfois la nécessité d'un intérêt propre¹²⁸, l'action doit donc être intentée par le titulaire du droit. Ce caractère fera l'objet de plus amples développements dans la partie consacrée aux actions d'intérêt collectif¹²⁹, mais relevons déjà que la Cour de cassation décide de jurisprudence constante que « *A moins que la loi n'en dispose autrement, l'action exercée 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 qui lui est propre; un intérêt général ne constitue pas, en ce sens, un intérêt personnel* »¹³⁰.

Section II - La notion d'intérêt telle qu'envisagée par les L.C.C.E.

Selon l'article 19, toutes les procédures¹³¹ devant le Conseil d'État sont recevables à condition que le requérant justifie d'un intérêt ou d'une lésion¹³². En outre, comme il a été écrit pour le Conseil d'État de France, « *le juge administratif décide librement de l'ouverture de son prétoire* »¹³³. L'intérêt est donc le point d'équilibre entre la légalité qui impose de supprimer des décisions entachées d'irrégularité et la sécurité juridique qui justifie le fait de ne pas entraver l'action de l'administration par des recours qui laissent le citoyen indifférent¹³⁴.

Contrairement à l'intérêt, la notion de lésion n'a pas été plébiscitée par la doctrine et par la jurisprudence, tout au plus est-elle « *garante d'une conception large de l'intérêt* » comme le relève M. LEROY¹³⁵ : le législateur a souhaité que le recours ne soit pas ouvert uniquement au justiciable dont le droit avait été bafoué en raison d'une illégalité, mais aussi pour celui qui avait été lésé¹³⁶.

Ce désintérêt pour la lésion s'explique vraisemblablement par le souhait émis par le législateur de voir le Conseil d'État d'une part baliser la notion d'intérêt en tant que telle¹³⁷ (en ne définissant pas

¹²⁶ Notamment lorsque les tribunaux font application du célèbre adage « *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans* » (J. VERLINDEN, « Het belang als ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de rechtsvordering », o.c., p. 29).

¹²⁷ Cass., 7 juin 1984, R.G. n° 4107, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015) ;

¹²⁸ G. DE LEVAL, *Éléments de procédure civile*, o.c., p. 19, n° 8.

¹²⁹ Voy. *infra*, pp. 26-57.

¹³⁰ Cass., 19 novembre 1982, R.G. n° 3375, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015) ; Cass., 17 octobre 1986, R.G. n° 5115, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015) ; Cass., 4 avril 2005, R.G. n° C040336F, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015).

¹³¹ La recevabilité du référé administratif est régie par l'article 17 des L.C.C.E. et impose plusieurs conditions supplémentaires, notamment l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable, ainsi que l'invocation de moyens d'annulation sérieux (pour une étude détaillée, voy. M. LEROY, *Contentieux administratif*, 4^e éd., o.c., pp. 817-917, spéc. pp. 826-860). On ajoute aussi que l'intérêt requis dans le référé administratif est le même que celui du contentieux de l'annulation (M.-A. BEERNAERT et M. KAISER, « L'intérêt légitime devant le Conseil d'État », note sous C.E., arrêt *S.P.R.L. Lyad*, n° 84.493 du 4 janvier 2000, p. 1250).

¹³² « *Les (demandes, difficultés et recours en annulation et recours en cassation) visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16 (1° à 8°) peuvent être portés devant la (section du contentieux administratif) par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt et sont soumis par écrit à la section dans les formes et délais déterminés par le Roi* ».

¹³³ M. SOMERHAUSEN et F. FREMION, *Les nouvelles*, o.c., p. 334, n° 1096.

¹³⁴ PH. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, o.c., p. 288, n° 335.

¹³⁵ M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., *Limal, Anthémis*, 2011, p. 460. Voy. aussi PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'État de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 351.

¹³⁶ M. SOMERHAUSEN et F. FREMION, *Les nouvelles*, o.c., p. 333, n° 1094.

¹³⁷ Le législateur n'a en effet jamais souhaité s'avancer sur une définition de l'intérêt (P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, Bruges, die Keure, 2011, p. 13, n° 10 ; C.E. (13^e chambre), arrêt *A.S.B.L. S.O.S. Ruralité Brabant Wallon Est*, n° 208.693 du 4 novembre 2010 ; C.E., arrêt *A.S.B.L. Inter-Environnement Wallonie*, n° 211.323 du 17 février 2011 ; C.E., arrêt *Apers*, n° 216.882 du 15 décembre 2011 ; C.E., arrêt *Province du Brabant Wallon*, n° 228.041 du 8 juillet 2014).

la notion lui-même¹³⁸ et en formulant le vœu que notre juridiction suprême s'inspire de la jurisprudence du Conseil d'État français dans un premier temps¹³⁹) et, d'autre part, d'avoir une conception large de cette dernière¹⁴⁰ afin de rendre le prétoire accessible au plus grand nombre¹⁴¹. Le Ministre de l'Intérieur de l'époque, M. VAN GLABBEKE, avait du reste demandé à des parlementaires de renoncer à un amendement déposé par eux qui précisait que l'intérêt devait être personnel et direct¹⁴². Le Ministre estimait en effet que le texte en question manquait de souplesse et avait précisé dans son intervention qu'il serait souhaitable que le Conseil d'État fixe lui-même l'étendue à réserver à la notion d'intérêt¹⁴³.

Au vu de ce qui précède, il n'est donc pas étonnant que le Conseil en soit venu à estimer que la notion d'intérêt englobait celle de lésion, cette dernière n'en étant plus qu'une de ses facettes¹⁴⁴. PH. COENRAETS remarque que bon nombre de décisions du Conseil d'État accueillent ainsi le recours en annulation parce que le requérant justifie d'un intérêt remplissant les conditions que nous développerons¹⁴⁵, mais aussi dans deux autres hypothèses.

Premièrement, il accueillera le recours parce que l'acte entrepris attaque les prérogatives et la situation juridique du requérant, ce qui exprime l'existence d'une lésion^{146,147}. Deuxièmement, le Conseil d'État semble enclin à accueillir le recours en raison de l'avantage que la décision d'annulation pourrait lui procurer¹⁴⁸, quand celle-ci peut avoir un « effet utile »¹⁴⁹.

¹³⁸ P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, o.c., p. 11, n° 8 ; C.E., arrêt *Lannoye et consorts*, n° 99.961 du 19 octobre 2001 : « cette lésion ou cet intérêt n'ont pas été autrement qualifiés par le législateur ».

¹³⁹ PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 359 ; M. SOMERHAUSEN et F. FREMION, *Les nouvelles*, o.c., pp. 334-335, n°s 1096-1097.

¹⁴⁰ 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, Edition Formation Permanente CUP, 2001, n° 47, p. 89. Ceci apparaît également dans la jurisprudence du Conseil d'État, voy. C.E., arrêt *VT4 Limited*, n° 58.124 du 14 février 1996 : « le législateur a entendu ensuite que la souplesse dont pouvait faire preuve le Conseil d'Etat s'orientât dans le sens d'une interprétation aussi large que possible de la notion d'intérêt ».

¹⁴¹ PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 349.

¹⁴² I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 89 ; H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État – Préparation des lois contentieuses administratives / Recours contre les excès de pouvoir*, o.c., p. 159, n° 109.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 351.

¹⁴⁵ Voy. *infra*, pp. 13-22.

¹⁴⁶ PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., pp. 351-352.

¹⁴⁷ Ainsi jugé par le Conseil d'État par rapport à la modification du lieu de travail d'un fonctionnaire : « considérant qu'une décision de changement d'affectation qui oblige un agent à changer de lieu de travail ou à modifier la manière dont il accomplit sa fonction ne peut être assimilée à une simple mesure d'ordre ; qu'il s'agit d'une décision administrative qui porte atteinte aux intérêts du requérant et peut en conséquence être soumise à la censure du Conseil d'Etat » (C.E., arrêt *Reubsas*, n° 186.278 du 15 septembre 2008. Dans le même sens, C.E., arrêt *Verhelst*, n° 53.587 du 7 juin 1995). À l'inverse, le Conseil d'État déclarera le recours irrecevable lorsque l'acte n'a aucune conséquence fâcheuse pour le justiciable, ainsi jugé à propos d'un recours introduit contre une réaffectation (C.E., arrêt *A.S.B.L. association des kinésithérapeutes de Belgique*, n° 16.746 du 3 décembre 1974 ; C.E., arrêt *Office régional bruxellois de l'emploi*, n° 62.865 du 30 octobre 1996).

¹⁴⁸ PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., pp. 352-353. Cet avis s'exprime, selon nous, encore plus fortement par rapport au caractère direct dont l'intérêt doit se revêtir. Voy. *infra*, pp. 18-19.

¹⁴⁹ Si nous suivons le raisonnement de PH. COENRAETS, cette condition de l'effet utile nous semble véritablement symptomatique de l'assimilation par le Conseil d'État de la notion de lésion à celle de l'intérêt. Voy. C.E., arrêt *Muller*, n° 200.795 du 12 février 2010 : « considérant qu'il est de jurisprudence constante que pour fonder la recevabilité d'un recours devant le Conseil d'Etat, le requérant doit justifier d'un intérêt personnel, certain et actuel à ce recours ; que cette exigence découle du principe selon lequel un arrêt d'annulation doit, dans le chef de la partie requérante, avoir un effet utile » (nous soulignons). Dans la même veine, C.E., arrêt *Ville de La Louvière*, n° 157.294 du 3 avril 2006 ; C.E., arrêt *Claus et De Smidt*, n°

Une remarque importante liée à la première hypothèse étudiée doit être ajoutée à ce qui précède afin d'éviter toute confusion : ce qui ressortit à la sphère de l'intérêt est uniquement la liaison entre cette dernière et la personne qui en est victime¹⁵⁰. En d'autres termes, lorsque le Conseil d'État se déclare incompétent parce que l'acte ne cause pas *absoluto* grief en tant que tel, il ne constate pas que le requérant n'a pas d'intérêt au recours¹⁵¹ : il constate que cet acte ne peut pas faire l'objet d'un recours puisqu'il ne constitue pas un acte administratif en tant que tel¹⁵², puisque ce dernier est nécessairement « *la manifestation unilatérale de volonté destinée à produire des effets sur le plan du droit* »¹⁵³.

Avant d'examiner les caractéristiques que l'intérêt doit revêtir, deux remarques s'imposent encore. En premier lieu et au travers de la condition d'intérêt, le législateur de l'époque¹⁵⁴ a souhaité exclure le « recours populaire »¹⁵⁵ qui peut se définir comme « *l'action intentée par le citoyen dans l'intérêt de la loi* »¹⁵⁶ ou encore comme « *l'action intentée par une personne dont l'intérêt n'est pas suffisamment individualisé pour ne pas se confondre avec celui de la généralité des citoyens* »¹⁵⁷, voire celle « *qui ouvrirait à toute personne le droit de saisir le juge en vue de protéger n'importe quel intérêt* »¹⁵⁸. La plus grande crainte du législateur était en effet que « *n'importe qui ait la possibilité d'attaquer n'importe quoi devant le Conseil d'État* »¹⁵⁹, à en croire les parlementaires, « (...) un système [non balisé par la condition de l'intérêt] aurait l'inconvénient de faire apparaître des recours inspirés par l'esprit de la vexation et la passion politique ; il multiplierait les recours peu sérieux et encombrerait ainsi le rôle du Conseil »¹⁶⁰. Au fond, le principe de sécurité juridique oblige à ne pas

186.374 du 18 septembre 2008 ; C.E., arrêt *Prade*, n° 192.838 du 29 avril 2009 ; C.E., arrêt *S.C.I.R.L. Tecteo*, n° 196.033 du 15 septembre 2009.

¹⁵⁰ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 134, n° 162.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Cela sera le cas lorsque l'acte entrepris constitue, par exemple, une simple mesure d'ordre intérieur. Ainsi jugé à propos d'un recours introduit suite à la réorganisation d'un service : « *considérant que le fait que le requérant soit, à la suite d'une réorganisation des services, amené à diriger une équipe moins nombreuse ne peut être analysé comme une modification substantielle de ses conditions de travail dès lors que sa nouvelle affectation résulte d'une réorganisation des services et, plus particulièrement, de la création de directions impliquant nécessairement une nouvelle répartition du personnel* » (C.E., arrêt *Nachtergaele*, n° 190.587 du 17 février 2009). Dans le même sens C.E., arrêt *S.A. Dinant Loisirs*, n° 84.386 du 23 décembre 1999 (contrat administratif) ; C.E., arrêt *Diamant*, n° 98200 du 8 août 2001 (actes matériels et d'exécution) ; C.E., arrêt *A.S.B.L. FEGE*, n° 182.740 du 8 mai 2008 (circulaire purement interprétative) ; C.E., arrêt *Wauters*, n° 184.402 du 20 juin 2008 (acte interlocutoire ne causant pas grief) ; C.E., arrêt *Portugaels*, n° 223.698 du 4 juin 2013 (actes préparatoires) ; C.E., arrêt *Dutron et consorts*, n° 224.433 du 31 juillet 2013 (actes purement confirmatifs).

¹⁵³ M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., o.c., p. 193.

¹⁵⁴ Projet de loi portant création d'un Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1937-1938, n° 110, p. 11.

¹⁵⁵ P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, o.c., p. 13, n° 12 ; D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 223, n° 435 ; H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État – Préparation des lois contentieuses administratives / Recours contre les excès de pouvoir*, o.c., p. 161, n° 113.

¹⁵⁶ E. BREWAEYS, « De actio popularis », *P&B*, 2001, p. 191, n° 1 ; M. DUMONT, « Variation sur le thème de l'intérêt », o.c., p. 87.

¹⁵⁷ M. SOMERHAUSEN et F. FREMION, *Les nouvelles*, o.c., p. 337, n° 1105.

¹⁵⁸ TH. MOREAU, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », o.c., p. 486.

¹⁵⁹ M. SOMERHAUSEN et F. FREMION, *Les nouvelles*, o.c., p. 333, n° 1094 ; M. DUMONT, « Variation sur le thème de l'intérêt », o.c., p. 86 ; P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, o.c., p. 13, n° 11 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 54, n° 82 ; I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 89.

¹⁶⁰ Projet de loi portant création d'un Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1937-1938, n° 110, p. 11. On relève qu'une dizaine d'années avant l'institution de notre Conseil d'État, un auteur estimait que ses concitoyens étaient très souvent enclins à émettre des récriminations à l'égard de l'administration. Il relatait malicieusement que « (...) les restrictions à la liberté individuelle, les obligations pécuniaires ou autres, qu'au nom de l'intérêt général l'Administration nous impose, parce qu'une loi l'y oblige, nous les ressentons très vivement ; nous avons l'impression que les sacrifices que l'administration nous demande sont exagérés » et de poursuivre « les sentiments se tournent donc tout naturellement contre l'Administration et poussent à l'accuser assez aisément d'arbitraire et d'abus de pouvoir. (...) C'est un adversaire qui ne rend pas les coups, du moins lorsque c'est le service qui est anonymement mis en cause et non en fonctionnaire déterminé. Il en résulte l'impression que l'Administration est coupable de tout ce dont on l'accuse : elle se laisse presque toujours condamner par défaut au tribunal de l'opinion publique » (O. PICARD, *Faut-il créer une Cour du contentieux administratif en Belgique ?*, Bruxelles, Albert Hauchamps, 1936, pp. 9-10).

rendre pénible l'action de l'administration par des recours qui n'ont pas d'impact sur les citoyens et qui les laisseraient indifférents¹⁶¹.

Ensuite, il paraît *a priori* impossible de définir théoriquement la notion d'intérêt en tant que telle ; dans le contentieux objectif¹⁶², celle-ci est en effet une question hautement factuelle¹⁶³. On ajoutera cependant deux choses : premièrement il nous semble que ce caractère hautement factuel est lié à la nature même de l'intérêt qui, selon F. OST, est d'une grande souplesse (puisque non défini !) et lui permet de coller à la réalité au plus près¹⁶⁴. Deuxièmement, ajoutons que le contour de la définition d'intérêt a été dessiné par une jurisprudence qui s'est contentée de définir ce que n'était pas l'intérêt légalement requis¹⁶⁵.

Somme toute, il convenait de canaliser le recours en annulation puisque, comme le souligne J. FALYS, le simple fait d'alléguer l'illégalité d'un acte aurait dû (en théorie) être suffisant pour que le requérant ait accès au prétoire en raison de l'intérêt au respect de la légalité par l'administration¹⁶⁶. Cependant, C. CAMBIER estime qu'une distinction est nécessaire entre l'illégalité et le droit de voir cette dernière annulée par la voie du recours en annulation¹⁶⁷. On précisera ultimement que l'intérêt doit être actuel, certain, direct, légitime et certain¹⁶⁸ et qu'il peut aussi n'être que moral pour être suffisant¹⁶⁹.

§1. L'intérêt doit être actuel

Le caractère actuel¹⁷⁰ implique que l'intérêt existe et perdure dès l'introduction du recours jusqu'au prononcé¹⁷¹ et c'est en ce sens qu'irait la jurisprudence majoritaire selon une certaine

¹⁶¹ PH. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, o.c., p. 288, n° 335.

¹⁶² G. CLOSSET-MARCHAL, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 25, n° 17.

¹⁶³ PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 349 ; P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, Bruges, die Keure, 2011, p. 13, n° 11 ; P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, o.c., p. 778, n° 460.

¹⁶⁴ F. OST, *Droit et intérêt. 2, Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de PH. GÉRARD e.a.), o.c., p. 12.

¹⁶⁵ PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 359.

¹⁶⁶ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., pp. 126-127, n° 156.

¹⁶⁷ C. CAMBIER, *Droit administratif*, o.c., p. 526.

¹⁶⁸ M. SOMERHAUSEN et F. FREMION, *Les nouvelles*, o.c., p. 337, n° 1103.

¹⁶⁹ C. CAMBIER, *Droit administratif*, o.c., p. 530 ; P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, o.c., p. 788, n° 463 ; J. VAN COMPORNOLLE, *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., p. 343.

¹⁷⁰ Selon D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 229, n° 442, cette condition provient de la nécessité du recours d'avoir un effet utile, l'annulation doit procurer un avantage au requérant. Ceci semble du reste explicite dans la jurisprudence du Conseil d'État, voy. C.E., arrêt Clément et consorts, n° 85.129 du 7 février 2000 : « considérant que l'annulation d'un acte administratif doit apporter un avantage à celui qui la demande ; qu'en matière de nominations à des fonctions publiques, cet avantage consiste, sauf les cas de compétence liée, en une nouvelle chance d'être nommé à l'emploi litigieux ; que lorsque, pour un motif ou pour un autre, l'emploi brigué redevient vacant en cours d'instance, cette vacance offre aux candidats évincés une nouvelle chance d'être nommés et fait disparaître leur intérêt à l'annulation de la nomination attaquée » (nous soulignons) et C.E., arrêt Gautier, n° 217.698 du 2 février 2012 : « considérant néanmoins que l'intérêt direct et personnel d'un requérant agissant au contentieux de l'annulation doit être lié à l'avantage que l'annulation sollicitée lui procurera, exister au moment de l'introduction de son recours et subsister jusqu'à la clôture des débats » (nous soulignons). Le Conseil d'État a précisé par ailleurs que « (...) cet avantage doit excéder la simple satisfaction d'entendre déclarer irrégulière la décision contestée » (C.E., arrêt Beyrus, n° 169.586 du 29 mars 2007) puisque « (...) une annulation doit procurer un avantage autre que la seule satisfaction du rétablissement de la légalité ; que le législateur a entendu exclure l'action populaire » (C.E., arrêt A.S.B.L. « Action et liberté » et Trintelier, n° 161.064 du 6 juillet 2006).

¹⁷¹ D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 228, n° 442 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 58, n° 89 ; C.E., arrêt XXX, n° 83.818 du 2 décembre 1999 ; C.E., arrêt S.A. Tropicana, n° 79.174 du 9 mars 1999 ; C.E., arrêt Ruban, n° 75.567 du 10 août 1998.

doctrine¹⁷². *A contrario*, d'autres auteurs¹⁷³ remarquent que le Conseil d'État, à l'instar de celui de France, a déjà déclaré dans le passé un recours recevable, pour autant que l'intérêt existe au moment du prononcé de l'arrêt¹⁷⁴. Cependant, les arrêts évoqués par ces derniers sont relativement anciens et, selon nous, il est vraisemblable que le Conseil d'État se soit départi de cette conception de l'actualité de l'intérêt¹⁷⁵.

De plus, puisque la condition de recevabilité étudiée doit exister jusqu'au prononcé de l'arrêt, l'intérêt peut donc disparaître en cours d'instance et, à cet égard ce qui a disparu ne peut pas être retrouvé¹⁷⁶ : le recours sera donc déclaré irrecevable à défaut d'intérêt actuel. À ce propos, différents cas de figure sont envisageables¹⁷⁷, la perte d'intérêt peut résulter aussi bien en raison d'un revirement de l'autorité administrative à l'égard du requérant¹⁷⁸ que d'une modification ou d'une suppression de l'acte entrepris¹⁷⁹ devant le Conseil d'État.

De surcroît, une autre hypothèse de perte d'intérêt consiste en la modification législative ou réglementaire ayant pour conséquence de rendre l'acte critiqué « irréversible »¹⁸⁰. La disparition peut également trouver son origine dans un fait du requérant¹⁸¹ ou encore lorsque l'acte a cessé de produire ses effets en cours d'instance¹⁸². En outre, relevons que la Cour d'arbitrage¹⁸³ a estimé

¹⁷² J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, t.2, Bruges, La charte, 1996, p. 237, n° 255.

¹⁷³ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., pp. 151-163, n° 177-181 ; P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, o.c., pp. 789-794, n° 464.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 151, n° 177 et *ibid.*, pp. 789, n° 464. Ces mêmes auteurs citent enfin un arrêt du Conseil d'État belge dans lequel le requérant a acquis un intérêt en cours d'instance (C.E., arrêt *Pirlot*, n° 5301 du 27 juin 1956).

¹⁷⁵ Voy. à ce sujet, C.E., arrêt *S.P.R.L. Sobrida Invest*, n° 153.991 du 20 janvier 2006 : « (...) que la circonstance que de nouvelles licences se soient libérées en cours d'instance, n'est pas de nature à faire naître un intérêt dans le chef de la société requérante, cet intérêt devant exister, comme il a été rappelé, dès l'introduction de la requête; que l'exception doit être accueillie ».

¹⁷⁶ D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 229, n° 441 ; M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., o.c., p. 475.

¹⁷⁷ Nous reprenons ici la présentation de P. LEWALLE dans *Contentieux administratif*, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 790-793, n° 464.

¹⁷⁸ Le Conseil d'État a récemment jugé que perdait son intérêt au recours le requérant qui attaque la première décision d'une autorité administrative, alors que cette dernière a reconsidéré la situation de celui-ci et a pris une décision subséquente qui lui était favorable. Voy. à cet égard C.E., arrêt *Courvoisier et consorts*, n° 229.704 du 29 décembre 2014.

¹⁷⁹ L'on peut à cet égard évoquer un arrêt *Finet*, n° 151.650 du 23 novembre 2005 concernant un retrait d'acte. Selon le Conseil d'État, ce dernier « a pour conséquence que cet acte est censé n'avoir jamais existé; qu'en l'espèce, le retrait, non contesté par le bénéficiaire de l'acte, Annie TEMMERMAN, a les mêmes effets qu'un arrêt d'annulation » et entraîne la perte d'intérêt dans le chef du requérant.

¹⁸⁰ Ainsi jugé, perd son intérêt au recours le requérant poursuivant l'annulation d'un arrêté réglementaire dont l'annulation de certaines dispositions de la loi à laquelle il porte exécution par la Cour constitutionnelle est de nature à réparer à elle-seule le préjudice subi (C.E., arrêt *A.S.B.L. « Action et liberté »* et *Trintellier*, n° 161.064 du 6 juillet 2006 : « de même, il est généralement admis que l'abrogation d'un règlement pendant la procédure en annulation ne fait pas disparaître l'intérêt à cette annulation; que, dans l'hypothèse de l'abrogation, le maintien de l'intérêt peut s'expliquer par la circonstance que le règlement a été appliqué et que cette application a produit des effets dommageables que l'abrogation ne fait pas nécessairement disparaître (...). Considérant qu'en l'espèce, les parties requérantes admettent que l'annulation des dispositions restantes de l'arrêté royal attaqué ne leur apporterait aucun avantage matériel ; (...) que les parties requérantes restent en défaut d'expliquer concrètement pourquoi cette annulation et ce constat d'illégalité ne seraient pas de nature à réparer le préjudice moral qui aurait été causé par l'acte attaqué », nous soulignons). Dans le même sens, voy. C.E., arrêt *Lizin*, n° 123.338 du 24 septembre 2003.

¹⁸¹ Voit son intérêt s'évaporer, le requérant qui, bien que poursuivant l'annulation à la fois de la décision d'un comité de sélection et de l'arrêté de nomination subséquent d'un autre candidat, ne se porte pas candidat au même emploi devenu vacant en cours d'instance (C.E., arrêt *Thunus*, n° 168.435 du 2 mars 2007 : « considérant que tout requérant doit justifier d'un intérêt actuel, cet intérêt devant persister jusqu'au prononcé de l'arrêt ; qu'en ne se portant pas candidat à la nouvelle vacance de l'emploi de Directeur général convoité, le requérant a lui-même renoncé à exercer cette fonction dirigeante pour les six années à venir; qu'il n'a pas d'intérêt actuel ni certain à obtenir l'annulation des décisions attaquées prises dans le cadre de la procédure de désignation précédente; que la requête est irrecevable »).

¹⁸² C.E., arrêt *Harlez*, n° 210.558 du 20 janvier 2011 (mise à la pension en cours d'instance du fonctionnaire dont l'acte de nomination avait été attaqué).

¹⁸³ C.A., 10 novembre 1999, n° 117/99, B.6 : « par le caractère automatique que la perte d'intérêt revêt - sauf dans l'hypothèse particulière mentionnée dans la question préjudicielle -, l'interprétation donnée à l'article 19 a des effets disproportionnés car elle aboutit à une décision d'irrecevabilité du recours, sans que soit examiné s'il subsiste, en réalité, un intérêt à ce recours et sans tenir aucun compte des événements qui ont pu en retarder l'examen ».

qu'était disproportionnée l'interprétation donnée par le Conseil d'État de l'article 19 des L.C.C.E. suivant laquelle perdrait automatiquement son intérêt le fonctionnaire pensionné en cours d'instance qui attaquerait une promotion pour laquelle il n'avait pas été retenu¹⁸⁴ avant sa mise à la pension. À la suite de cette jurisprudence, le Conseil d'État examine désormais systématiquement si l'annulation peut apporter un avantage quelconque au requérant retraité... concluant systématiquement par la négative¹⁸⁵.

Enfin, précisons que M. DUMONT relève que le maintien de l'intérêt jusqu'au prononcé de l'arrêt est une condition jurisprudentielle qui n'est, selon lui, pas vraiment compatible avec le caractère rétroactif de l'annulation¹⁸⁶.

§2. L'intérêt doit être certain

À ce sujet, la doctrine¹⁸⁷ remarque que cet aspect de l'intérêt se situe dans le prolongement direct de l'actualité de l'intérêt : « *comment en effet un intérêt pourrait-il être actuel si, au moins, il ne revêt pas un caractère certain ?* » s'interroge PH. COENRAETS¹⁸⁸. Concrètement, l'intérêt certain se situe aux antipodes d'un intérêt aléatoire ou hypothétique : lorsque l'acte attaqué n'impacte la situation du requérant que d'une manière éventuelle ou encore lointaine¹⁸⁹, le recours sera donc déclaré irrecevable¹⁹⁰.

Remarquons pour conclure que le Conseil d'État se montre plus clément lorsque les actes dont l'annulation est poursuivie sont de portée réglementaire, puisque ces derniers sont susceptibles d'être attaqués d'un côté par toute personne à qui ils ont vocation à s'appliquer¹⁹¹ et, de l'autre, par celles qui en subissent les effets, sans y être soumises¹⁹².

§3. L'intérêt doit être direct

L'intérêt du requérant doit au surplus être direct, ce qui suppose l'« *existence d'une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et le*

¹⁸⁴ D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 230, n° 442.

¹⁸⁵ C.E., arrêt *Boddaert*, n° 121.038 du 26 juin 2003 ; C.E., arrêt *Van Mulders*, n° 121.130 du 1^{er} juillet 2003 ; C.E., arrêt *Dupont*, n° 140.256 du 7 février 2005.

¹⁸⁶ M. DUMONT, « Variation sur le thème de l'intérêt », o.c., p. 87.

¹⁸⁷ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 144, n° 170 ; A. MAST, A. ALÉN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, o.c., p. 593, n° 650.

¹⁸⁸ PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'État de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 364.

¹⁸⁹ M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., o.c., p. 473 ; P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, o.c., p. 783, n° 461 ; D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 228, n° 441.

¹⁹⁰ Ainsi déclaré irrecevable, en raison de l'intérêt hypothétique de la requérante, le recours dirigé contre un acte de nomination à une fonction qui nécessitait la réussite d'une épreuve qui n'avait pas été réussie par cette dernière : le Conseil d'État remarquant en effet que « *cette réussite est, certes, dans l'ordre des choses possibles mais relève néanmoins de l'hypothèse ; que doit être considérée comme irrecevable toute requête dont il ressort que la situation de la partie requérante n'est affectée par l'acte attaqué que de façon éventuelle, lointaine et hypothétique (...)* » (C.E., arrêt *Daivier*, n° 175.284 du 3 octobre 2007). Voy., dans la même veine, C.E., arrêt *A.S.B.L. Le G.A.L.O.P.*, n° 82.986 du 20 octobre 1999 ; C.E., arrêt *A.S.B.L. C.B.I.*, n° 211.133 du 9 février 2011 ; C.E., arrêt *N.V.Z. Belgacom*, n° 212.579 du 8 avril 2011 ; C.E., arrêt *A.S.B.L. S.N.P.*, n° 219.721 du 12 juin 2012 ; C.E., arrêt *XXXX*, n° 221.203 du 25 octobre 2012 ; C.E., arrêt *Michiels*, n° 221.711 du 12 décembre 2012 ; C.E., arrêt *Corman*, n° 221.986 du 10 janvier 2013.

¹⁹¹ C.E., arrêt *A.S.B.L. Terre Wallonne*, n° 223.882 du 13 juin 2013.

¹⁹² P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, o.c., p. 785, n° 461 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 57, n° 87. Voy. C.E., arrêt *Cornelis*, n° 190.513 du 16 février 2009 ; C.E., arrêt *S.A. Cofinimmo*, n° 194.801 du 29 juin 2009.

requérant »^{193,194} et que cette dernière ait un caractère direct¹⁹⁵. Nonobstant ce fait, le caractère direct de l'intérêt ne doit pas se confondre avec la qualité¹⁹⁶ que le requérant doit avoir afin d'introduire son recours, même si l'intérêt à agir proviendra souvent de celle-ci¹⁹⁷. Cela sera généralement le cas en matière urbanistique : le fait pour un requérant d'être un proche voisin d'un site sur lequel une construction a été permise en raison d'un permis d'urbanisme entraînera l'existence d'un intérêt direct¹⁹⁸.

Pour en revenir au caractère immédiat, il faut (mais il suffit) que le requérant obtienne un avantage direct de l'annulation de l'acte¹⁹⁹, tel ne sera pas le cas s'il poursuit uniquement l'annulation en vue de simplement entendre déclarer un acte illégal²⁰⁰. Sera pareillement déclaré irrecevable le recours introduit par un justiciable dont la situation n'est pas directement impactée par l'acte querellé²⁰¹. Un autre exemple fréquemment rencontré concerne les associés des sociétés dont ils sont gérants ou mandataires et qui attaquent un acte faisant grief à ces dernières²⁰². Le Conseil d'État conclut ainsi systématiquement que ceux-ci « *ne disposent pas d'un intérêt personnel à obtenir l'annulation d'une décision qui concerne cette personne morale* »²⁰³. Relevons enfin que la Cour constitutionnelle a déclaré en 2010 que l'article 19 des L.C.C.E., en tant qu'il crée une différence de traitement entre les requérants ayant un intérêt direct et indirect, n'est pas discriminatoire²⁰⁴.

¹⁹³ J. SALMON, *Le conseil d'État*, t.1, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 311. Voy. C.E., arrêt S.A. *Electrabel*, n° 189.567 du 19 janvier 2009 ; C.E., arrêt S.C.R.L. *INTEREST-OST*, n° 189.688 du 21 janvier 2009 ; C.E., arrêt *Servaty et Limbourg*, n° 213.212 du 12 mai 2011 ; C.E., arrêt *Defrance et consorts*, n° 229.104 du 7 novembre 2014.

¹⁹⁴ Ne sera pas direct « l'intérêt allégué par [la partie intervenante qui] se ramène à faire échec à une jurisprudence qui pourrait découler d'un éventuel arrêt d'annulation du Conseil d'État et à intervenir dans les débats en vue de défendre une solution qui pourrait être donnée en droit aux questions que soulève le recours; qu'il s'agit là d'un intérêt indirect, voire hypothétique, lié au contentieux que pourrait générer le règlement-taxe adopté par la [partie intervenante]; que celle-ci ne retirerait aucun avantage direct de l'annulation ou du rejet du présent recours » (C.E., arrêt A.S.B.L. *S.N.P.*, n° 219.721 du 12 juin 2012).

¹⁹⁵ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 149, n° 175.

¹⁹⁶ Pour des développements relatifs à la qualité, voy. *infra*, pp. 26-28.

¹⁹⁷ PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., pp. 355-356. La pensée de l'auteur peut se résumer dans l'expression « *sans qualité, pas d'intérêt* »... variante de la célèbre maxime déjà énoncée plus avant.

¹⁹⁸ Il suffit d'apporter la preuve d'une « *occupation effective du bien* » pour obtenir la qualité de voisin d'un site, ce qui « *suffit à établir leur intérêt au recours* » (C.E., arrêt S.P.R.L. *LEDA et consorts*, n° 224.201 du 28 juin 2013). Dans le même ordre d'idée, voy. C.E., arrêt *Julemont*, n° 50.437 du 25 novembre 1994 ; C.E., arrêt *Soors*, n° 221.310 du 8 novembre 2012 ; C.E., arrêt S.P.R.L. *CS Team*, n° 226.224 du 27 janvier 2014). À l'inverse, voy. C.E., arrêt *Pellegrino*, n° 89.186 du 31 juillet 2000 : « *considérant que compte tenu de la distance relativement peu importante qui sépare l'immeuble du requérant du hall litigieux, une centaine de mètres, et de la vue au moins partielle que l'immeuble du requérant possède sur ledit hall, l'intérêt du requérant à agir doit être admis* ».

¹⁹⁹ D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 228, n° 441 ; C.E., arrêt *VT4 Limited*, n° 83.639 du 25 novembre 1999 : « *l'intérêt requis doit être personnel, direct, certain, actuel et légal et que l'annulation qui sera éventuellement prononcée doit pouvoir procurer à la partie requérante un avantage direct et personnel, aussi minime soit-il* ».

²⁰⁰ C.E., arrêt *Beyrus* précité : « *Le simple avantage consistant à convaincre des tiers de son bon droit initial constitue toutefois un intérêt présentant uniquement un caractère indirect qui ne s'inscrit pas dans les limites de l'intérêt au sens de l'article 19, alinéa 1^{er}, des Lois Coordonnées sur le Conseil d'État. Cet avantage n'est en effet pas lié au retrait de l'arrêté attaqué de l'ordonnancement juridique, mais uniquement au fait d'entendre un moyen déclaré fondé. La requérante n'apporte dès lors pas la preuve qu'elle justifie encore d'un intérêt suffisant et direct à l'annulation de la décision contestée.* ».

²⁰¹ M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., o.c., p. 471 ; P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, o.c., p. 783, n° 461.

²⁰² Cet exemple est repris dans nombre d'ouvrages de doctrine, mais nous pensons que celui-ci devrait plutôt se rattacher au caractère personnel de l'intérêt que du caractère direct de celui-ci (J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., pp. 149-150, n° 175 ; M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., o.c., p. 472 ; D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., pp. 222-223, n° 434).

²⁰³ C.E., arrêt *Baseke*, n° 168.498 du 5 mars 2007 ; C.E., arrêt *Kazmi*, n° 221.308 du 8 novembre 2012.

²⁰⁴ C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, point B.6. : « *dans l'interprétation selon laquelle les recours en annulation ne peuvent être portés devant la section du contentieux administratif que par des parties requérantes qui justifient d'un intérêt direct à l'annulation de la décision attaquée, l'accès au Conseil d'Etat est certes interdit à une certaine catégorie de justiciables, mais cette entrave, en soi, eu égard à l'objectif de la condition de l'intérêt, ne porte pas atteinte de manière excessive au droit d'accès à un juge* ».

§4. L'intérêt doit être légitime

Avant dernier caractère de l'intérêt (d'origine prétorienne²⁰⁵), le recours ne peut pas être recevable si l'intérêt lésé n'est pas conforme aux lois impératives, à l'ordre public et aux bonnes mœurs²⁰⁶. En d'autres termes, il faut que l'aspect illégitime soit lié à des circonstances répréhensibles pénalement ou moralement²⁰⁷, tout en rappelant que ce caractère s'apprécie au regard des desseins et mobiles du requérant²⁰⁸ et qu'il n'y a pas lieu de se référer à la nature parfaitement licite de l'acte entrepris²⁰⁹.

Ainsi sera, entre autres, déclaré irrecevable le recours qui a comme objectif de rétablir une situation antérieure illégale²¹⁰, tel celui introduit à l'encontre d'un ordre de fermeture d'un terrain de camping qui n'avait pas été autorisé par l'autorité communale²¹¹. De même, n'aura pas accès au prétoire, le justiciable qui a comme but de maintenir pareille situation²¹², une jurisprudence classique concernait à ce propos les requérants cherchant à obtenir l'annulation de la décision qui attribuait une concession à des concurrents²¹³.

Nonobstant sa jurisprudence constante rappelée dans deux arrêts du début du millénaire²¹⁴, le Conseil d'État s'est parfois montré clément en ce qui concerne la recevabilité de recours introduits par la tenancière d'un bar qui recherchait la mise à néant d'une interdiction de débit de boisson prise par un bourgmestre après que ce dernier ait fait constater que l'établissement employait des personnes « *notoirement livrées à la débauche* »²¹⁵. Dernière remarque, le recours sera irrecevable en raison d'un intérêt dont l'illégitimité résulte du renoncement de la part du requérant à exercer une voie de recours²¹⁶ ou en raison des fausses informations qui ont été données en connaissance de cause à l'autorité administrative afin d'obtenir une décision favorable²¹⁷. Dans ces hypothèses, encore

²⁰⁵ M.-A. BEERNAERT et M. KAISER, « L'intérêt légitime devant le Conseil d'Etat », note sous C.E., arrêt *S.P.R.L. Lyad*, n° 84.493 du 4 janvier 2000, o.c., p. 1250.

²⁰⁶ D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 231, n° 443 ; J. SALMON, *Le conseil d'État*, o.c., p. 309.

²⁰⁷ M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., o.c., p. 477 ; I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., pp. 115-116.

²⁰⁸ PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 366 ; I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 115.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^e éd., o.c., p. 786, n° 462 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 57, n° 88. Voy. à ce sujet, C.E., arrêt *Mondial téléphone*, n° 207.415 du 20 septembre 2010 qui concernait l'exploitation d'un bureau privé de télécommunication sans autorisation (« *Considérant qu'est illégitime le recours dont le seul effet serait de rétablir une situation antérieure illégale ; que n'est ainsi pas légitime l'intérêt lié au maintien d'une situation illégale ou encore l'intérêt qui consiste à poursuivre une exploitation nécessitant une autorisation ou un permis sans que celle-ci ou celui-ci n'ait été délivré* ») ; C.E., arrêt *Theys*, n° 199.058 du 18 décembre 2009.

²¹¹ C.E., arrêt *Haelewijck*, n° 33.427 du 21 novembre 1989 cité par P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, o.c., p. 786, n° 462 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 57, n° 88.

²¹² M. DUMONT, « Variation sur le thème de l'intérêt », o.c., p. 87 ; P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^e éd., o.c., p. 786, n° 462 ; D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 232, n° 443.

²¹³ C. CAMBIER, *Droit administratif*, o.c., p. 530 ; M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., o.c., p. 478.

²¹⁴ C.E., arrêt *S.P.R.L. Lyad*, n° 84.493 du 4 janvier 2000 ; C.E., arrêt *Simonini et consorts*, n° 91.890 du 22 décembre 2000 cités par P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, o.c., pp. 787-788, n° 463.

²¹⁵ C.E., arrêt *Mannweiler*, n° 19.728 du 29 juin 1979, *Rec.*, p. 724 cité par P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, o.c., p. 787, n° 463 ; C.E., arrêt *Van Trappen*, n° 84.551 du 6 janvier 2000 cité par M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., o.c., p. 478.

²¹⁶ PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 367 ; C.E., arrêt *Marlaire*, n° 228.720 du 9 octobre 2014.

²¹⁷ C.E., arrêt *S.A. Expansa*, n° 137.319 du 18 novembre 2004 cité par D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 232, n° 443.

faut-il plusieurs éléments concordants et concrets démontrant le caractère frauduleux du comportement²¹⁸ et dont il appartient à la partie adverse d'en faire la preuve²¹⁹.

À l'inverse, un requérant qui a commis un manquement administratif en raison de son omission d'informer la ville de la cessation de ses activités de vendeur de textile sur un marché public, conserve cependant son intérêt légitime, puisque cette omission ne peut le « priver de son intérêt légitime à la demande de suspension »²²⁰. A pareillement été considéré comme recevable, le recours introduit par une entreprise qui exploite un établissement de jeux de hasard à l'encontre d'une interdiction lui déniait le droit d'utiliser comme dénomination commerciale le mot « casino » puisqu'elle n'a pas violé la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard²²¹.

§5. L'intérêt doit être personnel

Selon la doctrine, il s'agit du seul caractère que l'on peut retrouver avec certitude dans la volonté du législateur de 1946²²². C'est l'intérêt personnalisé, combiné avec celui de l'attribut « direct » déjà étudié qui fait obstacle aux actions populaires²²³ : le recours dans l'intérêt de la loi est irrecevable²²⁴ et il en ira de même lorsque l'intérêt du requérant se confond avec celui de la généralité des citoyens²²⁵ ou avec l'intérêt général²²⁶, quoique l'illégalité alléguée résulte d'une contrariété à l'ordre public²²⁷.

L'intérêt sera personnel s'il existe entre le requérant et l'acte attaqué un « rapport individualisé »²²⁸, ce qui exclut aussi (outre celui intenté dans l'intérêt de la loi) que le recours soit intenté « dans l'intérêt d'autrui »²²⁹ et que le Conseil d'État a traduit dans sa jurisprudence dans le fait que l'annulation de l'acte doit améliorer la situation factuelle ou de droit du requérant²³⁰. À ce propos, on relève que le Conseil a recours à une appréciation *in concreto* de l'existence de ce fameux lien²³¹, et nous ajouterons que la situation du requérant sera différente selon qu'il poursuive l'annulation d'un

²¹⁸ C.E., arrêt *Mujawayezu*, n° 223.987 du 20 juin 2013.

²¹⁹ C.E., arrêt *S.A. Sita Wallonie*, n° 209.316 du 30 novembre 2010.

²²⁰ C.E., arrêt *Hsia*, n° 227.248 du 30 avril 2014.

²²¹ C.E., arrêt *S.A. Rocoluc*, n° 229.200 du 18 novembre 2014.

²²² M. DUMONT, « Variation sur le thème de l'intérêt », o.c., p. 87.

²²³ PH. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, o.c., p. 360.

²²⁴ J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, o.c., p. 210, n° 222 ; C.E., arrêt *Stassen*, n° 221.334 du 9 novembre 2012.

²²⁵ Par exemple, le recours dirigé contre une décision ayant pour objet la suppression d'un sentier sera déclaré irrecevable au motif que le requérant « ne fait état d'aucun élément particulier dont il résulterait qu'il se trouve, par rapport à l'acte attaqué, dans une situation différente de celle de l'ensemble des habitants de la commune ; qu'il ne justifie pas d'un intérêt suffisamment individualisé et personnel pour agir devant le Conseil d'Etat » (C.E., arrêt *Page*, n° 201.215 du 23 février 2010). Dans la même optique, C.E., arrêt *Olaerts*, n° 55.957 du 20 octobre 1995 ; C.E., arrêt *Vierin*, n° 59.475 du 2 mai 1996 ; C.E., arrêt *Weyrich*, n° 152.040 du 30 novembre 2005 ; C.E., arrêt *Lemaigre et consorts*, n° 221.721 du 12 décembre 2012.

²²⁶ C.E., arrêt *Delahaye*, n° 86.475 du 3 avril 2000 ; C.E., arrêt *Lambert*, n° 89.345 du 23 août 2000 ; C.E., arrêt *Huseni et consorts*, n° 223.471 du 14 mai 2013.

²²⁷ M. DUMONT, « Variation sur le thème de l'intérêt », o.c., p. 87 ; P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, o.c., p. 784, n° 465.

²²⁸ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 142, n° 168 ; J. SALMON, *Le conseil d'État*, o.c., p. 308 ; J. VAN COMPORNOLLE, *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., p. 340. Ce lien fera par exemple défaut lorsque le requérant ne pourra établir aucune circonstance particulière pouvant créer un lien avec deux biens (en l'espèce deux arbres) qui font l'objet d'une décision d'abattage. *In casu*, le Conseil d'État a relevé que la « qualité de défenseur du patrimoine » n'était pas utile et ne suffisait pas à « lui conférer un intérêt personnel suffisant » (C.E., arrêt *Roland*, n° 205.073 du 10 juin 2010). Dans le même sens, C.E., arrêt *Pirenne et consorts*, n° 172.293 du 14 juin 2007.

²²⁹ A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, o.c., p. 591, n° 648 ; D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 223, n° 435

²³⁰ D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 223, n° 435 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 54, n° 83.

²³¹ J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, o.c., p. 215, n° 227 ; C. CAMBIER, *Droit administratif*, o.c., p. 532.

acte individuel ou réglementaire. Dans cette deuxième hypothèse, l'intérêt sera en effet personnel dès que l'acte a vocation à s'appliquer au requérant²³².

Quant aux actes de portée individuelle, la qualité dont le requérant se prévaut jouera également dans l'appréciation de l'existence du caractère personnel de son intérêt²³³, comme nous l'avons vu en ce qui concerne le caractère direct²³⁴.

Concrètement, différentes hypothèses sont dès lors envisageables en matière d'acte individuel : soit l'acte attaqué affecte négativement la situation juridique du requérant et il aura un intérêt très clair à agir (puisque'il faut que l'annulation lui procure un avantage), soit l'acte profite au requérant et il n'aura un intérêt personnel à l'attaquer que s'il argumente que celui-ci aurait pu lui être encore plus favorable²³⁵. Plus étonnant, le Conseil d'État a déjà admis que le requérant avait un intérêt personnel alors que le recours était dirigé contre un acte concernant des tiers²³⁶. Cette dernière hypothèse se présentera souvent lorsque le requérant cherche l'annulation d'une décision dont il aurait pu bénéficier parce qu'en concurrence avec d'autres²³⁷... pour autant qu'il ait présenté sa candidature au poste concerné ! En effet, ne sera (très logiquement) jamais déclaré recevable le recours diligenté contre acte causant grief à une autre personne que le requérant en vertu de l'adage « *nul ne plaide par procureur* »²³⁸.

Section III - La notion d'intérêt dans le contentieux de l'annulation de la Cour constitutionnelle

Nous serons concis concernant les qualités que l'intérêt doit revêtir pour le contentieux de l'annulation devant la Cour constitutionnelle. Tout d'abord, l'article 142, alinéa 3 de la Constitution dispose que la Cour peut être saisie par toute autorité ou personne justifiant d'un intérêt, ce que l'article 2, alinéa 1^{er} de la L.S.C.C. met en œuvre en indiquant les personnes recevables à attaquer la constitutionnalité d'une loi devant elle²³⁹. La particularité de la notion d'intérêt dans le recours en annulation devant la Cour constitutionnelle tient au fait que la loi spéciale fait une distinction entre deux catégories de justiciables : il y a d'une part les requérants « privilégiés » dont l'intérêt est toujours présumé (article 2, alinéa 1^{er}, 2°)²⁴⁰ et, d'autre part, les personnes physiques et morales qui doivent toujours démontrer leur intérêt (article 2, alinéa 1^{er}, 1° et 3°, ci-après « les requérants

²³² M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., o.c., p. 467 ; J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 55, n° 85.

²³³ Ainsi, simplement invoquer sa qualité de citoyen défenseur des espaces verts et le fait de fréquenter un quartier ne confèrera pas au requérant l'intérêt personnel qu'aurait eu le voisin proche de ce dernier à contester la légalité d'un permis de bâtir (C.E., arrêt *Renard*, n° 61.098 du 31 juillet 1996).

²³⁴ Voy. *supra*, pp. 18-19.

²³⁵ J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 54, n° 83.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., o.c., p. 466.

²³⁸ Le Conseil d'État a, dans un de ses premiers arrêts, décidé que constituait un recours populaire, l'annulation poursuivie par un requérant à l'encontre d'un acte de nomination alors que celui-ci n'avait aucun titre qui lui aurait permis d'en bénéficier. Ainsi, le requérant agirait en lieu et place des candidats malheureux et évincés auxquels l'acte administratif cause grief, puisqu'ils étaient dans les conditions pour postuler à la nomination (C.E., arrêt *Evrard*, n° 2653 du 9 juillet 1953 ; C.E., arrêt *Darimont et Lambert*, n° 76.048 du 30 septembre 1998 ; C.E., arrêt *Lemaire et Guissart*, n° 104.301 du 4 mars 2002 ; C.E., arrêt *Dumortier* précité sous note n° 100).

²³⁹ « Les recours visés à l'article 1^{er} sont introduits : 1° par le Conseil des Ministres, par l'exécutif d'une Communauté ou d'une Région ; 2° par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ; ou 3° par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres ».

²⁴⁰ P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Anvers, Intersentia, 2008, p. 181, n° 366 ; M.-F. RIGAUX et B. RENAULD, *La Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 106, n° 132 ; H. SIMONART, *La Cour d'arbitrage*, o.c., p. 177.

ordinaires »)²⁴¹. Nonobstant cette distinction, il est important de souligner que si le recours est introduit à la fois par un requérant privilégié et par un requérant du deuxième type, la Cour déclarera les recours recevables, sans qu'il y ait lieu de vérifier si le particulier justifie d'un intérêt ou non²⁴².

Comme nous l'avons vu en ce qui concerne le Conseil d'État, le constituant et le législateur spécial ont aussi voulu ici empêcher toute action populaire devant la Cour constitutionnelle, R. ANDERSEN écrivant à ce sujet qu'il s'agissait d'éviter « *de faire de chaque citoyen le champion de la légalité* »²⁴³. La Cour a donc déjà eu l'occasion de déclarer irrecevables certains recours au motif que l'intérêt invoqué par le requérant se confondait avec l'intérêt général²⁴⁴ ou celui qu'a chaque citoyen à ce que la légalité soit respectée en tout temps et circonstance²⁴⁵.

En outre, il faut relever que le législateur spécial n'a pas non plus souhaité définir la notion d'intérêt, laissant à notre gardienne des libertés le soin de la définir à l'instar des juridictions de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État²⁴⁶, ce qu'elle a fait en se basant en partie sur la jurisprudence de ce dernier²⁴⁷. On remarque utilement que l'intérêt que doit par ailleurs prouver le requérant n'est pas l'intérêt d'utiliser un moyen déterminé²⁴⁸.

On relève que, comme pour les autres ordres, la condition d'intérêt est d'ordre public²⁴⁹ et, pour en arriver aux caractères que l'intérêt doit revêtir, la Cour constitutionnelle distingue la situation des requérants personnes morales, de celle dans laquelle se trouvent les requérants personnes physiques. Selon la doctrine²⁵⁰, afin d'être recevables, les secondes verront leur intérêt passé au crible par un test de quatre conditions jurisprudentielles que nous étudierons dans la partie relative aux actions d'intérêt collectif²⁵¹, tandis que les premières doivent démontrer que leur intérêt est direct et personnel²⁵².

²⁴¹ C.A., 19 mai 1994, n° 43/94, point 4 ; C.A., 29 novembre 2000, n° 125/2000, point B.2. ; C.A., 21 décembre 2000, n° 140/2000, point B.4. ; C.A., 19 février 2003, n° 29/2003, point B.2 ; C.A., 20 avril 2005, n° 71/2005 ; C.A., 15 février 2006, n° 23/2006, point B.2. L'intérêt présumé n'entraîne pas automatiquement recevabilité du recours, encore faut-il que la partie requérante « [joigne] à sa requête une copie certifiée conforme de la délibération par laquelle elle a décidé d'intenter le recours » (C.A., 24 novembre 2004, n° 194/2004, point B.3.).

²⁴² C.C., 24 mai 2012, n° 67/2012, point B.4. cité par M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 187.

²⁴³ R. ANDERSEN, « Le recours en annulation devant la Cour d'arbitrage », in *Le recours des particuliers devant le juge constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 19 ; C.C., 14 novembre 2012, n° 143/2012, point B.4.2 : « *zulk een belang aanvaarden om voor het Hof op te treden zou neerkomen op het aanvaarden van de actio popularis, wat de Grondwetgever niet heeft gewild* » (nous soulignons).

²⁴⁴ C.A., 14 juillet 1994, n° 61/94, point B.1.5. : « *un objet social aussi largement défini n'est pas d'une nature particulière et, dès lors, n'est pas distinct de l'intérêt général* ». Dans le même sens, C.A., 19 mai 1994, n° 43/94, point 5 ; C.A., 6 avril 1995, n° 33/95, point 3.

²⁴⁵ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 186 ; C.A., 17 mai 2006, n° 79/2006, point B.6. : « *het belang dat de verzoeker aanvoert, verschilt niet van het belang dat iedere persoon erbij heeft dat de wettigheid in alle omstandigheden in acht wordt genomen* » (nous soulignons). Dans le même sens, C.A., 18 janvier 2006, n° 10/2006, point B.3. ; C.A., 15 février 2006, n° 23/2006, point B.4. ; C.A., 17 mai 2006, n° 79/2006, point B.6.

²⁴⁶ La Cour constitutionnelle l'a du reste rappelé dans un arrêt n° 133/2013 du 10 octobre 2013, point B.3.1. : « *c'est aux juridictions judiciaires, d'une part, et à la Cour constitutionnelle, d'autre part, que le législateur a confié le soin de déterminer, dans leurs sphères de compétences respectives, le contenu de cette exigence d'intérêt* ».

²⁴⁷ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 186. Ceci s'explique vraisemblablement parce que « *les conditions qui régissent le droit d'action sont semblables et le mode de raisonnement est le même* » (R. ANDERSEN et P. NIHOUL, « La Cour d'arbitrage et la section du contentieux d'administration du Conseil d'État », in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, o.c., p. 158).

²⁴⁸ F. DELPEREE et A. RASSON-ROLAND, « Droit public », o.c., p. 55, n° 12.

²⁴⁹ B. MARTEL, « De belangvereiste in de rechtspleging voor het grondwettelijk Hof », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, Bruges, die Keure, 2011, p. 236, n° 7.

²⁵⁰ P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, o.c., pp. 181-194, n°s 366-38 ; M.-F. RIGAUX et B. RENAULD, *La Cour constitutionnelle*, o.c., pp. 110-114, n°s 140-143 ; H. SIMONART, *La Cour d'arbitrage*, o.c., pp. 175-180 ; M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., pp. 184-192.

²⁵¹ Voy. *infra*, p. 54.

²⁵² M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 187.

Ainsi, la Cour ne déclarera recevable le recours introduit par les requérants ordinaires (en tout cas, ceux visés à article 2, alinéa 1^{er}, 2^o) que s'ils sont des « *personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise* »²⁵³ (ce qui doit être prouvé en tout temps²⁵⁴), tout en précisant que la norme doit être susceptible de causer un dommage au requérant²⁵⁵ ou lui procurer un avantage²⁵⁶. Cette précision importante n'est pas, selon nous, sans rappeler celle que nous avons faite par rapport à la notion de lésion de l'article 19 des L.C.C.E. qui est devenue une facette de l'intérêt et non plus une notion distincte de ce dernier²⁵⁷.

Au-delà de cette différence, l'intérêt de tous les requérants visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o de la L.S.C.C. doit avoir un caractère certain (entendu comme l'opposé au simple intérêt hypothétique²⁵⁸), actuel (il doit exister au moment de l'introduction du recours et jusqu'au prononcé de l'arrêt²⁵⁹, mais ne doit pas nécessairement être immédiat²⁶⁰) et légitime²⁶¹ (mais il semblerait que cette condition soit purement formelle²⁶², puisque c'est la loi elle-même qui fait l'objet d'un recours²⁶³). Quant à l'intérêt purement moral qu'aurait le requérant à l'annulation de la norme législative entreprise, il semble que la Cour soit moins clémentine que notre Conseil d'État : elle rejette systématiquement le recours au motif que l'intérêt invoqué est trop ténu et est constitutif d'une action populaire²⁶⁴.

Remarques finales, la Cour statue d'une part sur la question de l'intérêt au cas par cas²⁶⁵, ce qui n'est pas sans rappeler que la notion même d'intérêt est essentiellement factuelle au contentieux objectif²⁶⁶ et se montre, d'autre part, plus souple quant à l'examen de la recevabilité d'un recours lorsqu'il s'agit d'un individu visé à l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o qui cherche l'annulation sur base d'un droit fondamental²⁶⁷.

²⁵³ C.A., 31 janvier 2001, n° 6/2001 ; C.A., 18 janvier 2006, n° 10/2006, point B.2 ; C.C., 30 mars 2010, n° 32/2010, point B.3 ; C.C., 20 décembre 2012, n° 155/2012, point B.1 ; C.C., 21 février 2013, n° 15/2013, point B.3 ; C.C., 25 avril 2013, n° 58/2013, point B.3 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 13/2014, point B.8.1.

²⁵⁴ C.A., 22 décembre 1994, n° 90/94, point B.1.2.6 cité par J. SAROT, P. VANDERNOOT et E. PEREMANS, *Dix dans de jurisprudence de la Cour d'arbitrage*, I, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 45 ; M.-F. RIGAUX et B. RENAULD, *La Cour constitutionnelle*, o.c., p. 110, n° 140.

²⁵⁵ C.A., 25 janvier 2001, n° 5/2001, point B.1.2. Voy. également C.A., arrêts n° 6/2001, n° 25/2002, no 87/2004 cités par M.-F. RIGAUX et B. RENAULD, *La Cour constitutionnelle*, o.c., p. 113, no 143.

²⁵⁶ C.A., 3 mai 2006, n° 67/2006, point B.2.3 : « *pour que la partie requérante justifie de l'intérêt requis, il n'est en outre pas nécessaire qu'une éventuelle annulation lui procure un avantage direct* ».

²⁵⁷ Voy. *supra*, pp. 13-14.

²⁵⁸ P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, o.c., p. 191, n° 384 ; C.C., 30 octobre 2012, n° 133/2012, point B.7 ; C.C., 21 février 2013, n° 15/2013, point B.3.

²⁵⁹ C.C., 19 juillet 2012, n° 98/2012, point B.5.2 : « *dat belang dient te bestaan op het ogenblik van de indiening van het verzoekschrift en dient te blijven bestaan tot de uitspraak van het arrest* ». En outre, le seul fait que la norme législative ait cessé de produire ses effets ou ait été abrogée ne rend pas le recours irrecevable (C.A., 6 juin 1995, n° 40/95, point B.2.2). Voy. également C.C., 8 juillet 2010, n° 84/2010, point B.2.

²⁶⁰ Ainsi jugé comme étant recevable par la Cour constitutionnelle le recours introduit par les parents d'un élève d'avant dernière année du secondaire, contre une législation concernant l'accès aux études supérieures, puisque ce dernier « *a vocation à faire des études supérieures* » quand il aura fini son cycle secondaire (C.A., arrêt n° 110/98 cité par M.-F. RIGAUX et B. RENAULD, *La Cour constitutionnelle*, o.c., p. 115, n° 145).

²⁶¹ Par exemple, l'intérêt du requérant qui poursuit l'annulation d'une disposition législative qui consacre légalement le résultat d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée ne sera pas rendu illégitime parce qu'il prend des arguments contraires à cette décision (C.A., 8 mai 2002, n° 86/2002, point B.2.5) et, qui plus est, l'illégitimité doit être prouvée par la partie qui l'invoque (C.A., 2 avril 1992, n° 23/92, point B.2.4).

²⁶² M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 191.

²⁶³ B. MARTEL, « *De belangvereiste in de rechtspleging voor het grondwettelijk Hof* », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, o.c., p. 258, n° 30 ; P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, o.c., pp. 194-195, n° 390.

²⁶⁴ A. RASSON-ROLAND, « *L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage* », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, Liège, Edition Formation Permanente CUP, 2001, n° 47, pp. 52-53.

²⁶⁵ F. DELPEREE et A. RASSON-ROLAND, « *Droit public* », o.c., p. 55, n° 12 ; M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 191.

²⁶⁶ Voy. *supra*, p. 16.

²⁶⁷ A. RASSON-ROLAND, « *L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage* », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., pp. 52-53. M. VERDUSSEN relève que dans de très rares cas, l'intérêt du requérant découle de la seule introduction d'un recours en annulation. Et de citer le cas dans un arrêt se prononçant sur la loi

Conclusion intermédiaire

Après ces nombreux développements, force est de constater qu'une certaine convergence existe dans la jurisprudence des Cours et tribunaux des différents ordres juridictionnels. En effet, puisque les lois instituant les différentes juridictions n'ont pas défini l'intérêt en tant que tel, le demandeur est obligé de se munir de sa boussole jurisprudentielle afin de trouver son chemin vers le prétoire et ainsi démontrer l'existence de son intérêt à agir.

Ainsi, dans une lecture peu attentive, l'on pourrait s'imaginer que le justiciable est ballotté au gré des revirements de jurisprudence en ce qui concerne la notion d'intérêt : la jurisprudence évoluant sans cesse, celui-ci ne saurait pas demain si son action serait recevable ou non. L'argument ne tient cependant pas à l'analyse, la jurisprudence des différentes juridictions que nous avons étudiées semble stable, il nous semble qu'il n'y ait pas de révolution en termes de recevabilité. Le justiciable a un intérêt hypothétique ? Qu'il passe son chemin. Le justiciable souhaite maintenir ou voir resurgir une situation contraire à l'ordre public ? Son action sera déclarée irrecevable à défaut d'intérêt légitime. Le justiciable entend agir au nom d'autrui ? Nul masque ni procureur ne saurait être toléré, l'intérêt doit être personnel.

Voilà donc une jurisprudence harmonisée (sauf rares exceptions) entre les différents ordres : avant d'accéder au juge, le demandeur doit donc passer la porte du prétoire gardée par un Janus receveur dont l'autre face serait muselée (voire un mutisme de la part de ses deux autres faces puisque nous avons évoqué l'existence potentielle d'un Dieu tricéphale dans notre introduction). Au niveau de l'action d'intérêt individuel ou d'intérêt propre, le Dieu multiface semble ne parler que d'une seule voix pour déclarer recevable ou non l'action mue devant lui.

Salduz. La Cour a en effet relevé dans cette affaire que « *L'habeas corpus est un aspect à ce point essentiel de la liberté du citoyen, en toute circonstance, que toute personne physique se trouvant sur le territoire belge possède un intérêt permanent à ce que les règles relatives à l'arrestation et à la mise à disposition de la justice répressive garantissent la liberté individuelle* » (C.C., 22 décembre 2011, n° 201/2011).

Partie II – L'action d'intérêt collectif

Chapitre I : Considérations générales

Introduction

Après nous être étendus sur les actions d'intérêt propre pouvant être introduites auprès des différents ordres juridictionnels, nous abordons une variante de la notion qui, comme l'explique F. OST, peut avoir un caractère subversif, et ceci parce qu'il « *promeut de nouveaux acteurs* »²⁶⁸. Ces acteurs, comme l'évoque l'illustre professeur, sont assurément les groupements de toute forme qui ont parfois, dans certaines hypothèses légales ou jurisprudentielles, accès au prétoire pour défendre l'intérêt en vue duquel ils sont constitués.

Avant d'aller plus loin dans nos développements, nous avons estimé adéquat de définir plusieurs notions (Section I) et d'établir un plan de notre exposé quant à la recevabilité des actions d'intérêt collectif auprès des différents ordres juridictionnels (Section II).

Section I - Définitions

§1. *La notion de groupements*

Qu'il s'agisse de s'associer sous l'égide d'une société commerciale afin de poursuivre un but lucratif et donc limiter sa responsabilité personnelle par l'interposition d'un être juridique entre les fondateurs de celui-ci et les tiers appelés à avoir des relations juridiques avec la société ; de se rassembler sous forme d'une association sans but lucratif (ci-après « A.S.B.L. ») en vue de défendre un but (désintéressé cette fois²⁶⁹) déterminé par l'objet de cette dernière ou encore de fédérer, pour emprunter la formule de MM. H. et L. MAZEAUD et A. TUNC²⁷⁰, « *des intérêts professionnels* » et d'adopter la forme (peu usitée en pratique, mais dotée de la personnalité juridique²⁷¹) d'unions professionnelles ou de syndicats (associations de fait) : les associations d'individus²⁷² font, à n'en point douter, partie intégrante de notre paysage juridique. Ainsi, si des personnes s'associent en groupement dont les formes sont prévues et régies par la loi (société, A.S.B.L., etc.) c'est parce qu'elles souhaitent créer un être doté de la personnalité juridique qui sera fédérateur de leurs intérêts individuels et dont l'objet sera de réaliser le but pour lequel il a été constitué.

Comme le précise J. VAN COMPORNOLLE²⁷³, pour que les trois premiers types de groupement que nous avons évoqués (sociétés commerciales²⁷⁴, A.S.B.L.²⁷⁵ et unions professionnelles²⁷⁶)

²⁶⁸ F. OST, *Droit et intérêt. 2. Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de PH. GÉRARD e.a.), o.c., p. 23 et pp. 155-184.

²⁶⁹ Bien que les A.S.B.L. aient le droit d'effectuer des activités lucratives afin de réaliser leur but désintéressé. Voy. en ce sens C.I.R., art. 182.

²⁷⁰ H. MAZEAUD, L. MAZEAUD et A. TUNC, *Traité de responsabilité civile*, 5^e édition, t. II, Paris, Montchrestien, 1957, p. 836 cité par 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 », note sous Cass. 9 décembre 1957, *R.C.J.B.*, 1958, p. 259, n° 14.

²⁷¹ Loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles, *M.B.*, 8 avril 1898, p. 0, art. 1.

²⁷² Physiques ou moraux. Dans ce deuxième cas, l'on pense sans ambages aux groupes de sociétés (article 5 du C. soc.), aux groupements d'intérêts économiques (art. 839 et ss. C. soc.), mais aussi aux sociétés momentanées (art. 2, §1^{er} C. soc.) souvent constituées entre des sociétés commerciales à l'occasion d'un projet immobilier qu'elles réalisent en commun.

²⁷³ J. VAN COMPORNOLLE *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., p. 29.

²⁷⁴ C. soc., art. 2, §2.

²⁷⁵ Loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, *M.B.*, 1^{er} juillet 1921, art. 1^{er}, al. 2.

bénéficient de la personnification civile, il convient que ceux-ci se conforment aux conditions *ex lege* et, plus précisément, respectent les formalités de constitution prévues par la loi qui les institue. Quant à lui, le syndicat n'est qu'une association de fait dépourvue, en théorie, de la personnalité juridique.

Si la question de la personnalité juridique des groupements importe tant, c'est parce qu'elle est intrinsèquement liée à deux conditions auxquelles tout justiciable doit répondre afin d'accéder au prétoire : la capacité et la qualité. À ce sujet, il faut remarquer que ces deux conditions sont polysémiques, puisqu'elles sont classiquement perçues à la fois comme conditions d'existence du droit d'action, mais aussi comme conditions d'exercice de celui-ci²⁷⁷.

En ce qui concerne la capacité, la doctrine distingue ainsi la capacité d'exercice de la capacité de jouissance. La première, aisée, est simplement « *l'aptitude à accomplir seul et sans habilitation ou assistance les actes processuels* »²⁷⁸. Elle est relative au fait que le groupement est un être sans conscience qui ne peut agir que par le truchement de ses organes, y compris en justice, conformément aux principes du droit commercial ou du droit administratif²⁷⁹. Cette remarque soulève cependant la question supplémentaire de savoir si l'organe agissant est bien compétent pour agir, ce qui est un problème qui relève de la qualité et non de capacité²⁸⁰.

La seconde (capacité de jouissance) conditionne l'existence du droit d'action, puisqu'elle peut être définie comme « *l'aptitude à être titulaire de ce droit* »²⁸¹ et est à ce titre liée à la notion de personnalité juridique qui s'entend comme « *l'aptitude à être titulaire de droits* »²⁸². Ces deux définitions étant fort proches, un Rubicon intellectuel peut être franchi : il conviendrait de considérer que seules les associations dotées de la personnalité juridique peuvent être titulaires du droit d'action. En effet, pour pouvoir ester en justice, il faut être titulaire du droit d'action; or être titulaire d'un droit quelconque nécessite la personnalité juridique.

Le syllogisme semblait clair et implacable... c'était sans compter certaines interventions du législateur qui a reconnu aux syndicats, associations de pur fait, le droit d'action dans certaines hypothèses définies par la loi²⁸³. Conférer aux syndicats la faculté d'agir balaye nécessairement la frêle construction intellectuelle du « *sans personnalité, pas d'action* » que l'on a pu se forger dans un premier temps en vertu du diptyque capacité-personnalité, ce qui n'a pas manqué d'émouvoir certains auteurs. F. OST, dans son ouvrage consacré à l'intérêt déjà cité, se réfère à un arrêt de la Cour de cassation du 28 avril 1966²⁸⁴ qui estime que « [les dispositions] *qui attribuent à des organisations professionnelles, n'ayant pas la personnalité civile, la capacité d'ester en justice, sont exceptionnelles* ».

²⁷⁶ Loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles, *M.B.*, 8 avril 1898, p. 0, art. 1.

²⁷⁷ J. VAN COMPORNOLLE *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., pp. 28-37.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 31.

²⁷⁹ CH. VAN REEPINGHEN, « Rapport sur la réforme judiciaire », o.c., p. 170.

²⁸⁰ J. VAN COMPORNOLLE *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., p. 33.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 28.

²⁸² H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, t. I, 3^e éd., Bruxelles, Kluwer, 1962, n° 283, cité par J. VAN COMPORNOLLE *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., p. 28.

²⁸³ Voy., par exemple, l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires qui confère aux syndicats le droit d'« *ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles* » (*M.B.*, 15 janvier 1969, p. 267).

²⁸⁴ Cass., 28 avril 1966, *R.C.J.B.*, 1968, pp. 38 et ss.

et, partant, d'interprétation stricte »²⁸⁵. Et l'auteur de constater, avant de résumer les différentes prises de position doctrinales en présence²⁸⁶, que la formulation employée par notre juridiction suprême est plus que nébuleuse et entraîne quelques questionnements quant à la nature des syndicats²⁸⁷. Selon L. FRANÇOIS, bien que titulaires du droit d'agir dans des situations définies légalement, les syndicats n'ont pas la personnalité juridique puisque celle-ci suppose une « *capacité juridique plus vaste (...), une aptitude à être titulaire d'un ensemble de droits et d'obligations* » non-délimités par la loi²⁸⁸. J. VAN COMPERNOLLE estime quant à lui que les syndicats disposent d'une personnalité juridique pure et simple, puisque « *un groupement auquel est déniée la qualité de sujet de droit selon le droit positif, ne peut agir en justice ; un groupement auquel est reconnu le droit d'agir en justice doit logiquement être tenu comme revêtu de la qualité de sujet de droit au regard du droit positif* »²⁸⁹. Enfin, une autre vision des choses serait de considérer la personnalité juridique des syndicats comme une personnalité « *restreinte* » et de calquer en quelque sorte celle-ci sur la capacité reconnue par l'ordre juridique²⁹⁰. On retiendra particulièrement une formule employée par notre Conseil d'État²⁹¹ suivant laquelle ces organisations non personnalisées ont une « *existence juridique* », bien que dépourvue d'une personnalité juridique²⁹².

Quant à la qualité comme condition d'exercice du droit d'action, l'on remarquera simplement que celle-ci est le « *pouvoir qui qualifie quelqu'un en l'habilitant à assumer en justice le droit d'action d'autrui* »²⁹³. Il s'agit donc ici de la question de savoir qui, au sein du groupement, a le pouvoir de représenter celui-ci en justice. Par contre, en tant que condition d'existence de ce même droit, la qualité recouvre la problématique de la légitimité d'agir²⁹⁴ du demandeur et celle-ci sera établie si le demandeur dispose d'un intérêt direct et personnel²⁹⁵.

En règle générale, nous centrerons nos développements relatifs aux actions d'intérêt collectif sur les actions collectives introduites par des A.S.B.L.

§2. Des différentes actions introduites par des groupements

L'action d'intérêt collectif peut génériquement être définie comme étant celle « *introduite par un groupement, ayant ou non la personnalité juridique, afin de protéger la fin en vue de laquelle il est constitué* »²⁹⁶ ou encore celle engagée « *en vue de protéger un intérêt qui ne lui est pas propre, mais qui concerne de manière particulière le groupement qui s'est donné pour objectif de sauvegarder cet intérêt* »²⁹⁷. Une autre définition, issue de la doctrine française, estime qu'il s'agit d'un mécanisme qui

²⁸⁵ F. OST, *Droit et intérêt. 2, Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de Ph. Gérard e.a.), o.c., p. 90.

²⁸⁶ *Ibid.*, pp. 90-94.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 90.

²⁸⁸ L. FRANÇOIS, *Théorie des relations collectives du travail en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1980, pp. 52-53 cité par F. OST, *Droit et intérêt. 2, Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de Ph. Gérard e.a.), o.c., p. 91 (nous soulignons).

²⁸⁹ J. VAN COMPERNOLLE *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., p. 216.

²⁹⁰ F. OST, *Droit et intérêt. 2, Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de Ph. Gérard e.a.), o.c., p. 92.

²⁹¹ C.E., arrêt *Moulin et De Coninck*, n° 11.749 du 6 avril 1966.

²⁹² F. OST, *Droit et intérêt. 2, Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de Ph. Gérard e.a.), o.c., p. 93.

²⁹³ J. VAN COMPERNOLLE *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., p. 36.

²⁹⁴ *Ibid.*, pp. 34-35.

²⁹⁵ *Ibid.*, pp. 240-241.

²⁹⁶ O. DE SCHUTTER, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », o.c., p. 113, n° 3.

²⁹⁷ TH. MOREAU, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », o.c., p. 486.

« permet à un individu de laisser de côté la défense de sa seule et unique personne, et de s'attacher à la défense d'une cause, d'un projet ou d'une valeur qui lui tient personnellement à cœur, mais qui concerne un cercle d'individus qui le dépasse de loin. Autrement dit, cette action lui permet de défendre en justice un intérêt altruiste »²⁹⁸. Nonobstant ces explications, on attire l'attention du lecteur sur le fait que le but statutaire de la personne morale tendra soit à la défense d'une idée (lutte contre la xénophobie, protection de l'environnement, etc.) soit à la défense des intérêts de l'ensemble des membres (ou d'une partie d'entre eux). Dans les deux cas²⁹⁹, les différents ordres juridictionnels assimilent ce second objectif au premier³⁰⁰, les traitant *de facto* de la même manière.

À suivre ces définitions, le sujet principal de celles-ci se trouve donc être le « groupement » agissant en justice en quelque contentieux que ce soit et tel qu'opposé à la personne physique ou morale étant seule. Du reste, bien que le tissu des groupements que notre ordre juridique connaît ne soit pas homogène et fait d'une seule texture (comme nous l'avons constaté dans la section précédente, se côtoient ainsi pêle-mêle des A.S.B.L., des sociétés commerciales ou non, mais également des associations de fait à capacité juridique restreinte), force est de relever qu'à chaque fois des individus décident de se regrouper c'est parce qu'ils estiment qu'un intérêt spécifique mérite d'être défendu de manière collective, comme l'évoque justement TH. MOREAU, « *l'intérêt collectif rattache les membres au groupe* »³⁰¹. Ajoutons qu'à côté des groupements institués depuis une longue durée, les groupes se formeront très logiquement et très vraisemblablement parce qu'un péril est immédiat ou qu'un dommage a été causé³⁰².

Au-delà des actions d'intérêt collectif, la doctrine³⁰³ répertorie deux grands types d'actions que les groupements ont tendance à introduire, à savoir les actions sociales d'intérêts individuels et les actions d'intérêts propres. En ce qui concerne les actions sociales d'intérêts individuels, il importe de relever que celles-ci ont pour vocation de défendre les intérêts propres des membres de l'association. Introduites par les associations, ces actions ne sont pas admises par le Conseil d'État à défaut d'intérêt personnel³⁰⁴ et sont également rejetées par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire en raison de l'adage « *nul ne plaide par procureur* »³⁰⁵. Il convient de distinguer cette action de celle qui a pour vocation de défendre les intérêts de tous les membres qui composent l'association ou une partie d'entre eux³⁰⁶, et ce en raison de l'objet statutaire dédicacé à cette défense³⁰⁷ comme nous l'avons vu. Les actions sociales d'intérêt propre, quant à elles, sont introduites dans l'objectif exclusif de défendre

²⁹⁸ L. BORÉ, « Pour la recevabilité de l'action associative fondée sur la défense d'un intérêt altruiste », *Rev. sc. crim.*, 1997, p. 753, n° 8.

²⁹⁹ Pour plus d'informations, voy. J. LINDEMANS, « Het optreden in rechte van groeperingen ter verdediging van de individuele of collectieve belangen van hun leden », *R. W.*, 1979-1980, pp. 2081-2094.

³⁰⁰ G. CLOSSET-MARCHAL, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., pp. 11-12, n°s 4-6 et p. 15, n° 8.

³⁰¹ TH. MOREAU, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », o.c., p. 486.

³⁰² F. OST, *Droit et intérêt. 2. Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de PH. GÉRARD e.a.), o.c., p. 81.

³⁰³ G. CLOSSET-MARCHAL, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., pp. 11-12, n°s 4-6.

³⁰⁴ P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, o.c., p. 6, n° 6.

³⁰⁵ J. VAN COMPORNOLLE, *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., p. 278.

³⁰⁶ O. DE SCHUTTER, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », o.c., p. 114, n° 4 ; T. LEMMENS, « Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen », o.c., p. 2006, n° 5.

³⁰⁷ I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 97.

les intérêts patrimoniaux ou extra-patrimoniaux du groupement³⁰⁸. Ces recours ont, dans tout contentieux, toujours été considérés comme recevables³⁰⁹ lorsqu'ils étaient introduits par une association, à tel point qu'une certaine doctrine, telle celle développée par PLANIOL³¹⁰, estimait qu'il s'agissait des seules actions qu'un groupement pouvait introduire, l'action en justice n'étant plus alors qu'« *un accessoire modeste du patrimoine* »³¹¹.

Afin d'éviter tout amalgame, l'action d'intérêt collectif doit au surplus être distinguée de l'action populaire déjà évoquée et définie dans la première partie³¹². Autre assimilation malheureuse, l'action d'intérêt collectif ne saurait pas non plus être confondue avec la fameuse « *class action* ». Celle-ci est traditionnellement perçue comme « *la demande introduite par une ou plusieurs personnes au nom de toutes celles qui ont un même intérêt à l'action* »³¹³, le demandeur va « [représenter] également des tiers, qui sont dans la même situation que lui, mais qui ne participent pas à la procédure »³¹⁴. Ici, le sujet de l'action sera le groupe de personnes unies par un point commun, comme par exemple l'achat d'une voiture de même marque ou les familles des victimes d'un accident d'avion³¹⁵ qui recherchent une indemnisation liée à la perte d'un proche. Le but n'est donc plus la défense d'une idée en tant que telle, mais bien de permettre l'indemnisation de la « classe » victime d'une faute par le truchement d'un représentant adéquat qui agit dans l'intérêt de celle-ci, la réparation jouant même pour les membres non présents à l'instance³¹⁶. Jusqu'il y a peu, le droit belge ne connaissait pas pareille notion dans son arsenal juridique mais, belgicisme législatif oblige, une « action en réparation collective » vient d'être fraîchement introduite dans notre droit, au chapitre II du livre XVII du Code de droit économique nouveau³¹⁷. Alors que la notion initiale de *class action* permettrait théoriquement à toute classe quelconque d'agir en justice, le droit belge conditionne celle-ci de telle sorte que son champ d'application s'en trouve réduit. Est donc uniquement recevable l'action introduite par une association de défense des intérêts de consommateurs dotée de la personnalité juridique et à condition d'être en présence d'une entreprise qui a violé une obligation contractuelle³¹⁸.

Section II - Plan de l'exposé

Nous avons choisi d'étudier dans un seul et unique chapitre les actions d'intérêt collectif introduites auprès des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, celles introduites auprès du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle (Chapitre II). Des propositions de lois récentes visant à introduire dans les Lois coordonnées sur le Conseil d'État cette action, ainsi que des précisions relatives à la Convention d'Aarhus retiendront également notre attention dans un dernier point (Chapitre III).

³⁰⁸ J. VAN COMPORNOLLE, *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., p. 61.

³⁰⁹ G. CLOSSET-MARCHAL, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 11, n° 4 ; J. VAN COMPORNOLLE, « Quelques réflexions sur l'action d'intérêt collectif », *Rev. prat. soc.*, 1984, n° 6255, p. 1, n° 1.

³¹⁰ J. AUDINET, « La protection judiciaire des fins poursuivies par les associations », *Rev. trim. dr. civ.*, 1955, p. 214, n° 3.

³¹¹ *Ibid.*, p. 214, n° 3.

³¹² *Voy. supra*, p. 15.

³¹³ K. WAGNER, « Collectieve acties in het Belgisch recht », o.c., p. 152, n° 2.

³¹⁴ D. MOUGENOT, *Droit judiciaire* (syllabus), Université de Namur, 2014-2015, p. 34, n° 53.

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ M. CAPPELLETTI, « La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil », *R.I.D.C.*, 1975, p. 587.

³¹⁷ Loi du 26 décembre 2013 portant insertion du livre XVII "Procédures juridictionnelles particulières" dans le Code de droit économique, et portant insertion d'une définition et d'un régime de sanctions propres au livre XVII dans ce même Code, *M.B.*, 28 janvier 2014, p. 6923.

³¹⁸ E. BALATE, « De l'avocat et de l'action en réparation collective », *Pli jur.*, 2014, n° 30, pp. 4-5.

Chapitre II : L'action d'intérêt collectif dans le contentieux judiciaire, dans le contentieux de l'annulation du Conseil d'État et dans le contentieux dévolu à la Cour constitutionnelle

Introduction

C'est à dessein que nous avons choisi de lier le destin des actions d'intérêt collectif introduites devant les juridictions de l'ordre judiciaire et le Conseil d'État. En effet, nous avons été frappé par la divergence jurisprudentielle existant entre ces deux ordres juridictionnels : les premières écartant systématiquement les actions d'intérêt collectif, le second les acceptant sous certaines conditions. On étudie ainsi l'action d'intérêt collectif tel qu'appréhendée par les juridictions de l'ordre judiciaire (Section I) et par le Conseil d'État (Section II), pour terminer par une comparaison entre les deux ordres (Section III).

Section I - L'action d'intérêt collectif devant les juridictions judiciaires

§1. La jurisprudence de principe de la Cour de cassation

Comme nous l'avons énoncé auparavant, pour que son action soit recevable le justiciable (personne morale ou physique) doit justifier d'un intérêt direct et personnel, soit démontrer un intérêt propre³¹⁹.

De longue date, la Cour de cassation a toujours considéré les actions d'intérêts collectifs introduites par les associations (essentiellement par des A.S.B.L.) irrecevables au motif que l'intérêt dont celles-ci justifiaient n'était pas un intérêt propre³²⁰. En effet, déjà dans un arrêt du 28 mai 1934³²¹, notre juridiction judiciaire suprême avait constaté l'irrecevabilité de la constitution de partie civile de la Ligue belge pour la défense du cheval de mine aux motifs que l'intérêt de cette association ne pouvait être suffisant car « [il se confondait] avec l'intérêt social dont la sauvegarde est exclusivement dans l'exercice de l'action publique »³²². Dans une décision subséquente du 9 décembre 1957³²³, la Cour ne reconnut pas pareille constitution de la part de l'A.S.B.L. Comité national de la bijouterie comme recevable puisque, pareillement, « l'intérêt à la répression des agissements [de l'inculpé qui consistait à la vente d'objets visés par une interdiction de la loi] (...) se confondait avec l'intérêt social dont la sauvegarde ressortit exclusivement à l'exercice de l'action publique »³²⁴. Ainsi, au niveau répressif (comme au niveau civil³²⁵), la seule défense de l'intérêt général appartient au parquet et il n'est pas question que des groupuscules s'approprient le service de la justice. Il convient donc d'empêcher la naissance de « *parquets au petit pied* »³²⁶.

³¹⁹ G. CLOSSET-MARCHAL, « Vers une reconnaissance jurisprudentielle de l'action d'intérêt collectif », *J.T.*, 1999, pp. 441 ; J. VAN COMPERNOLLE, « Quelques réflexions sur l'action d'intérêt collectif », *o.c.*, p. 4, n° 4. Cass., 17 octobre 1986, R.G. n° 5115, <http://www.juridat.be> (1^{er} juin 2015) ; Cass., 4 avril 2005, R.G. n° C040336F;C040351F, <http://www.juridat.be> (1^{er} juin 2015).

³²⁰ A. FETTWEIS, *Manuel de procédure civile*, *o.c.*, p. 41, n° 31.

³²¹ Cass., 28 mai 1934, *Pas.*, 1934, I, p. 294 cité par P. MARTENS, « La société civile peut-elle plaider ? », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 200 et par J. VAN COMPERNOLLE, « Quelques réflexions sur l'action d'intérêt collectif », *o.c.*, p. 8, n° 9.

³²² *Ibid.*

³²³ Cass., 9 déc. 1957, *R.C.J.B.*, 1958, pp. 247-251.

³²⁴ *Ibid.*, p. 250.

³²⁵ Voy. à cet égard l'article 138bis du Code judiciaire : « dans les matières civiles, le ministère public intervient par voie d'action, de réquisition ou d'avis. Le ministère public agit d'office dans les cas spécifiés par la loi et en outre chaque fois que l'ordre public exige son intervention » (nous soulignons).

³²⁶ P. MARTENS, « Vers quelle action d'intérêt collectif ? », note sous C. const., 10 octobre 2013, *J.L.M.B.*, 2014, p. 357.

En outre, dans ce même arrêt de 1957, la Cour de cassation a affiné sa jurisprudence en précisant que l'intérêt pour lequel l'association a été constituée (dans l'arrêt en cause, la défense et la promotion des intérêts professionnels d'ordre général de ses membres) ne constituait pas un intérêt propre de celle-ci et qu'il en allait de même lorsqu'elle entend défendre les intérêts (particuliers cette fois-ci) de ses membres, puisque ces intérêts « *n'acquièrent [pas] dans son chef le caractère d'intérêt propre distinct des intérêts personnels de membres déterminés de l'association* »³²⁷. Tout ceci n'est pas sans rappeler la méfiance à l'égard des groupements (qualifiés de « *corps intermédiaires* ») qui existait en France et dont Rousseau était le porte-drapeau lorsqu'il énonçait que « *quand il se fait des brigues, des associations partielles, la volonté de chacune de ces associations devient générale par rapport à ses membres, et en particulier par rapport à l'État ; (...). Il importe donc pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'État et que chaque citoyen n'opine que d'après lui* »³²⁸. Cette pensée traduit également, selon P. MARTENS, la pensée jacobine postrévolutionnaire qui veut que seul l'État (et, avant la Révolution, le Souverain) exprime l'intérêt général et par ceux qui agissent en son nom en justice: les procureurs³²⁹. Comme l'évoquent justement C. DE BOE et R. VAN MELSEN, « *notre système a (...) toujours reposé sur le postulat, issu de la France postrévolutionnaire, que seuls les agents de l'État peuvent faire le bonheur des citoyens* »³³⁰. L'intérêt des personnes privées (tel qu'opposé à l'intérêt général) serait donc nécessairement empreint d'un égoïsme patent, les actions ou les buts altruistes ne peuvent donc pas se concevoir (ou se conçoivent mal) dans le chef des personnes privées³³¹ en raison de ce postulat et cette idée fut reprise et soutenue par les auteurs du Code civil³³².

Cette idée semble parfaitement louable, mais bien que l'œuvre napoléonienne de 1804 soit attributive de droits subjectifs divers, le miroir aux alouettes n'est pas loin : la générosité apparente des rédacteurs du Code cache une réelle volonté d'orienter la conduite des individus³³³. Comme l'évoquait Planiol, « *le droit de plaider est la suite et la garantie du droit de posséder et rien de plus* »³³⁴. Dès lors que l'on a bien cette dimension à l'esprit, l'on comprend mieux que le pouvoir (dans toutes ses composantes) ait envie de contrôler les associations qui défendent des idées, puisque celles-ci sont « *une instance potentielle de critique et de contestation de l'ordre établi* »³³⁵. Finalement, la raison pour laquelle les associations sont admises à défendre en justice leurs intérêts patrimoniaux (ou extra-patrimoniaux) git dans le constat précédent : le but lucratif rassure le pouvoir puisque « *le*

³²⁷ Cass., 9 déc. 1957, R.C.J.B., 1958, p. 249.

³²⁸ P. MARTENS, « La société civile peut-elle plaider ? », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), o.c., p. 201.

³²⁹ *Ibid.*, p. 201.

³³⁰ C. DE BOE et R. VAN MELSEN, « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? », note sous C.C., 10 octobre 2013, n° 133/2013, o.c., p. 385, n° 10.

³³¹ L'on pense ici, par exemple, à l'article 901 du Code civil qui précise que « *pour faire une donation il faut être sain d'esprit* ». Ainsi, pour effectuer cette libéralité, la capacité et le consentement ordinaires prévus à l'article 1108 ne suffisent pas, ils doivent être renforcés.

³³² P. MARTENS, « La société civile peut-elle plaider ? », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), o.c., p. 205.

³³³ F. OST, *Droit et intérêt. 2, Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de PH. GÉRARD e.a.), o.c., p. 45.

³³⁴ P. MARTENS, « La société civile peut-elle plaider ? », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), o.c., p. 207.

³³⁵ B. FRYDMAN, « La société civile et ses droits », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 6.

capitaliste joue franc jeu, (...), ses fins sont claires. Tandis qu'on ne sait jamais ce qu'un idéologue a derrière la tête »³³⁶.

En conclusion, l'arrêt de 1957 n'est donc que l'expression de cette méfiance à l'égard des associations constituées dans le but de défendre une idée ou les intérêts collectifs de ses membres et la position de la Cour est validée par J. DABIN en personne dans une note critique parue dans la *Revue critique de jurisprudence belge* la même année³³⁷. Selon cet auteur, si l'association postule la réparation du préjudice subi par chacun de ses membres (ou une partie d'entre eux), l'intérêt personnel fait *de facto* défaut à l'association puisque chacun de « ceux-ci [conserve son intérêt propre] et en [garde] la maîtrise »³³⁸, tandis que si l'association entend demander réparation en justice du dommage qu'elle subit en raison de l'atteinte même au but qu'elle poursuit, « l'atteinte à ces fins – quelconques, intéressées ou désintéressées (...) – ne [la] touche pas dans [ses] droits propres, matériels ou moraux »³³⁹.

Depuis lors, la Cour de cassation a affiné son phrasé et elle conclut maintenant au défaut d'intérêt propre (et partant à l'irrecevabilité de l'action) de la personne morale introduisant une action d'intérêt collectif par la formule suivante : « l'intérêt propre d'une personne morale ne comprend que ce qui concerne l'existence de [celle-ci], 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 »³⁴⁰. Par ailleurs, elle précise systématiquement en début de formule que « sauf si la loi 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 »³⁴¹. Ainsi le législateur peut disposer qu'une association a le droit d'agir pour défendre un intérêt collectif³⁴², ce qu'il n'a pas manqué de faire notamment dans les domaines de la lutte contre la discrimination³⁴³, de l'environnement³⁴⁴, des unions professionnelles³⁴⁵ ou encore des pratiques du commerce³⁴⁶, mais

³³⁶ P. MARTENS, « La société civile peut-elle plaider ? », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), o.c., p. 208.

³³⁷ 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 », note sous Cass. 9 décembre 1957, o.c., pp. 251-270.

³³⁸ *Ibid.*, p. 259, n° 15.

³³⁹ *Ibid.*, p. 267, n° 25.

³⁴⁰ Cass., 4 février 2008, R.G. n° C.05.0309.F/1, <http://www.juridat.be> (1^{er} juin 2015); Cass., 4 avril 2014, R.G. n° C.13.0026.F/1, <http://www.juridat.be> (1^{er} juin 2015). T. LEMMENS, « Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen », o.c., p. 2012, n° 11.

³⁴¹ Cass., 19 sept. 1996, R.C.J.B., 1997, p. 105.

³⁴² Pour une étude des diverses actions d'intérêt collectif en droit belge, voy. K. WAGNER, « Collectieve acties in het Belgisch recht », o.c., pp. 155-181.

³⁴³ Voy. l'article 30 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination : « Peuvent ester en justice dans les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu, lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont donné pour mission de poursuivre : 1° tout établissement d'utilité publique et toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins trois ans à la date des faits, et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination » (M.B., 30 mai 2007, p. 29016) (nous soulignons).

³⁴⁴ Voy. l'article 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement : « Sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales, le président du tribunal de première instance, à la requête du procureur du Roi, d'une autorité administrative ou d'une personne morale telle que définie à l'article 2, constate l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement » (M.B., 19 février 1993, p. 3769) (nous soulignons).

³⁴⁵ J. LINDEMANS, « Het optreden in rechte van groeperingen ter verdediging van de individuele of collectieve belangen van hun leden », o.c., p. 2082.

³⁴⁶ Voy. l'article XVII.7 du Code de droit économique : « l'action fondée sur l'article XVII.1er est formée à la demande : (...)4° d'une association ayant pour objet la défense des intérêts des consommateurs et jouissant de la personnalité civile, pour autant

également dans la lutte contre le racisme et la xénophobie³⁴⁷. C'est donc seulement dans ces hypothèses légales (d'interprétation stricte³⁴⁸) qu'une association sera recevable à agir pour défendre un intérêt collectif³⁴⁹ devant une juridiction de l'ordre judiciaire.

§2. Les positions divergentes de la Cour de cassation et du Conseil d'État

En 1980, l'A.S.B.L. Werkgroep voor milieubeheer Brasschaat introduisit deux actions concomitantes à la fois auprès du président du Tribunal de première instance d'Anvers et devant le Conseil d'État. La première avait pour but d'entendre prononcer une ordonnance imposant la suspension des travaux de défrichement et de construction sur le domaine d'Eikendael³⁵⁰. Cette action fut fructueuse et l'ordonnance fut confirmée par la Cour d'appel d'Anvers dans un arrêt du 12 mars 1981 subséquent. La société de construction n'en resta cependant pas là et introduisit un pourvoi à l'encontre de l'arrêt de la Cour d'appel. Ensuite, en introduisant la seconde, l'association poursuivait l'annulation du plan de secteur qui permettait la construction litigieuse au motif que celui-ci était illicite.

Alors que les juridictions de fond avaient étonnamment déclaré recevables les actions introduites devant elles, la Cour de cassation confirma, dans un arrêt du 19 novembre 1982³⁵¹, sa jurisprudence antérieure en matière de recevabilité des actions d'intérêt collectif et cassa l'arrêt de la Cour d'appel d'Anvers parce que l'association était dépourvue d'un intérêt propre. La formule employée est mot pour mot identique à celle que nous avons relevée plus avant³⁵², mais la Cour ajoute ici que « *la seule circonstance qu'une personne physique ou une personne morale est déclarée recevable dans sa demande en annulation devant une juridiction qui, pour l'admissibilité de la demande, examine le caractère suffisant d'un autre intérêt que celui* [requis par les articles 17 et 18 du Code judiciaire], *n'a pas pour effet que cette personne n'acquiert quelque intérêt pour introduire une demande, fût-ce une demande en référé, devant les juridictions relevant du pouvoir judiciaire* »³⁵³. Si la Cour prend le soin de préciser ceci, c'est parce que le Conseil d'État a, dans un arrêt du 11 septembre 1981³⁵⁴, déclaré le recours en annulation recevable et a prononcé l'annulation partielle du plan de secteur litigieux. Contrairement à la Cour de cassation, le Conseil a estimé « *qu'il est admis que les associations peuvent agir en vue de protéger l'intérêt général et que celui-ci peut être défendu par les associations qui œuvrent pour la protection de l'environnement et qui sont mues par des*

qu'elle soit représentée au Conseil de la consommation ou qu'elle soit agréée par le ministre, suivant des critères déterminés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, sauf lorsque la demande porte sur un acte visé à l'article VI. 104 » (nous soulignons).

³⁴⁷ Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, *M.B.*, 30 mai 2007, p. 29046), article 32 : « *peuvent ester en justice dans les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu, lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont données pour mission de poursuivre : 1° tout établissement d'utilité publique et toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins trois ans à la date des faits, et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination (...)* » (nous soulignons).

³⁴⁸ Cass., 17 octobre 1986, *R.C.J.B.*, 1988, p. 327 cité par G. CLOSSET-MARCHAL, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 17, n° 10.

³⁴⁹ G. CLOSSET-MARCHAL, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 17, n° 10.

³⁵⁰ À l'époque, en effet, la doctrine et la jurisprudence admettaient unanimement que « *le juge peut, en cas d'acte illicite de l'autorité, intervenir afin d'éviter, par des mesures urgentes et provisoires, pareils actes irrévocables* » (Cass., 19 nov. 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338). La raison en était qu'il n'existait pas un référé administratif permettant une suspension des actes administratifs, ce qui fut introduit par la loi 19 juillet 1991 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue d'introduire un référé administratif et portant création d'un emploi de greffier-informaticien, *M.B.*, 12 octobre 1991, p. 22620.

³⁵¹ Cass., 19 nov. 1982, *Pas.*, 1983, I, pp. 338-340.

³⁵² Voy. *supra*, p. 33.

³⁵³ Cass., 19 nov. 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 340.

³⁵⁴ C.E., arrêt A.S.B.L. Werkgroep voor milieubeheer Brasschaat, n° 21.834 du 11 septembre 1981.

intérêts se situant sur le plan des idées et ayant un caractère collectif plutôt que par des intérêts propres »³⁵⁵. Il a précisé par la suite des conditions strictes, que nous étudierons³⁵⁶, dans lesquelles les associations sont recevables à agir.

Ainsi, alors que la Cour de cassation décide systématiquement que l'intérêt général ne peut être défendu par des associations et, comme nous l'avons démontré, que cette solution se rapproche d'une vision de l'État détenteur du monopole de l'ensemble de l'intérêt général et de la crainte du rôle subversif que les groupements peuvent endosser, le Conseil d'État estime qu'une parcelle de l'intérêt général peut être protégé par des groupes introduisant des requêtes en annulation. Pour autant que de besoin, précisons finalement que la jurisprudence de la Cour de cassation a été confirmée par un arrêt du 25 octobre 1985³⁵⁷ qui motiva le législateur à adopter la loi du 12 janvier 1993 précitée conférant un droit d'action aux associations en matière d'environnement³⁵⁸.

§3. Les tentatives de rébellion des juridictions de fond

Au-delà de cette jurisprudence ferme et bien rôdée, plusieurs juridictions inférieures ont quelques fois tenté, dans des affaires touchant aux droits de l'homme, de se départir de la position classique de la Cour de cassation. Ces juridictions de fond vont accueillir les recours formulés par des associations dans des cas non prévus par des législations particulières comme nous l'avons évoqué auparavant³⁵⁹.

Une première affaire mettant aux prises l'État belge et l'A.S.B.L. Ligue des Droits de l'homme fait l'objet de nos attentions. Mue par cette association à l'encontre de l'État, et ayant donné lieu à une ordonnance du 7 décembre 1993 rendue par le Président du Tribunal de première instance de Namur³⁶⁰, l'action avait pour but d'empêcher que l'État belge continue à détenir, à la prison de Namur, plus d'une personne par cellule individuelle et tendait à ce que le président du Tribunal se déplace sur les lieux afin de constater les conditions de détention³⁶¹. L'association invoquait une contrariété à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁶² (ci-après C.E.D.H.) due à la surpopulation carcérale qui constituerait, selon elle, une forme de traitement inhumain et dégradant interdit par cette disposition³⁶³. Cette violation porterait atteinte aux droits moraux de la Ligue et, partant, la rendrait recevable à agir en justice : ce que le président retint³⁶⁴ et qui fut confirmé par la Cour d'appel de Liège dans son arrêt du 29 avril 1994³⁶⁵. Le lecteur attentif aura bien compris l'argumentaire de la demanderesse : il s'agissait pour elle d'invoquer un préjudice propre à l'association, l'action étant alors d'intérêt propre. Ceci avait bien entendu l'avantage de permettre un contournement de la prohibition de l'action d'intérêt collectif, mais la Cour de cassation estima dans

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ Voy. *infra*, p. 45.

³⁵⁷ Cass., 25 octobre 1985, *Pas.*, 1986, I, pp. 219-222.

³⁵⁸ T. 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, liv. 3, p. 105.

³⁵⁹ Voy. *supra*, pp. 33-34.

³⁶⁰ Civ. Namur, réf., 7 décembre 1993, *J.T.*, 1994, p. 169.

³⁶¹ O. DE SCHUTTER, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative o.c., p. 110, n° 1.

³⁶² « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

³⁶³ O. DE SCHUTTER, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », o.c., pp. 110-111, n° 1.

³⁶⁴ G. CLOSSET-MARCHAL, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 19, n° 12.

³⁶⁵ Liège, 29 avril 1994, *J.L.M.B.*, 1994, p. 926.

son arrêt du 19 septembre 1996³⁶⁶ qu'il s'agissait bien d'une pareille action et cassa l'arrêt de la Cour d'appel au moyen de sa sempiternelle formule³⁶⁷.

En raison de cette décision, certaines juridictions ont retenu un argumentaire différent de celui consistant à évoquer un préjudice moral propre en raison d'une atteinte aux buts statutaires de l'association. L'idée est ici de constater que l'article 17 du Code judiciaire doit être écarté en raison d'une règle de droit international conventionnelle à effet direct primant sur le droit belge conformément à la jurisprudence de l'arrêt *Le ski* du 27 mai 1971³⁶⁸. Comme le relève P. D'ARGENT, certaines juridictions³⁶⁹ ont retenu l'argument selon lequel la disposition en question devait être écartée « *afin d'assurer la garantie effective du respect des droits fondamentaux directement conférés par le traité* »³⁷⁰. D'autres³⁷¹ n'ont accepté de faire de la sorte que pour autant que la non-application de la règle interne de recevabilité soit « *de nature à garantir l'efficacité de la défense des droits subjectifs conférés par les traités internationaux* »³⁷².

Nonobstant ces développements, la construction intellectuelle évoquée n'est pas exempte de critiques tant sur le plan du droit judiciaire interne que du droit international public. En effet, comme l'évoque G. CLOSSET-MARCHAL, seule la contradiction de la norme interne par rapport à la norme internationale autorise le juge à écarter la première au profit de la seconde et l'on ne voit pas très bien en quoi l'article 17 du Code judiciaire en son libellé actuel serait opposé à l'article 3 de la C.E.D.H. (ou, selon nous, à toute autre disposition de la Convention) puisque les victimes de traitements inhumains conservent un droit d'accès à la justice³⁷³. Par ailleurs, il appert que l'argumentaire ne vise pas à proprement parler une question de primauté, mais bien le fait de savoir si l'État belge respecte effectivement les obligations qui pèsent sur lui au niveau international : si (dans le cas des prisons) « *le droit de chaque prisonnier à ne pas être traité de manière inhumaine et dégradante est suffisamment protégé par les recours effectifs qui leur sont ouverts, ou si l'obligation internationale de la Belgique ne peut être effectivement respectée qu'à l'intermédiaire de l'action* [d'une association jouissant de la personnalité juridique] »³⁷⁴. Ce ne serait donc que dans cette deuxième hypothèse que l'action devrait être déclarée recevable, mais l'association ne jouirait cependant toujours pas d'un droit subjectif et la recevabilité de l'action ne serait ainsi qu'une manière pour l'État d'assurer le respect de ses obligations internationales³⁷⁵.

§4. L'arrêt du 10 octobre 2013 de la Cour constitutionnelle

L'arrêt étudié ici fut rendu sur question préjudicielle posée par le Tribunal du travail de Bruxelles saisi par l'A.S.B.L. Défense des Enfants – International – Belgique qui diligenterait son action à

³⁶⁶ Cass., 19 sept. 1996, *R.C.J.B.*, 1997, pp. 105-109.

³⁶⁷ Voy. *supra*, p. 33.

³⁶⁸ Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, 1971, I, p. 886.

³⁶⁹ Mons, 15 décembre 1997, *J.L.M.B.*, 1998, p. 685 ; Civ. Tournai, réf., 16 décembre 1998, *J.T.*, 1999, p. 451 cités par G. CLOSSET-MARCHAL, « Vers une reconnaissance jurisprudentielle de l'action d'intérêt collectif », o.c., p. 444, n° 23.

³⁷⁰ P. D'ARGENT, « Jurisprudence belge relative au droit international public (1993-2003) », *R.B.D.I.*, 2003/2, pp. 597-598, n° 36.

³⁷¹ Civ. Bruxelles, réf., 17 novembre 2003, *J.D.J.*, 2003, n° 230, p. 36 cité par C. DE BOE et R. VAN MELSEN, « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? », note sous C.C., 10 octobre 2013, n° 133/2013, o.c., pp. 383-384, n° 2.

³⁷² P. D'ARGENT, « Jurisprudence belge relative au droit international public (1993-2003) », o.c., p. 598, n° 36.

³⁷³ G. CLOSSET-MARCHAL, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 22, n° 14.

³⁷⁴ P. D'ARGENT, « Jurisprudence belge relative au droit international public (1993-2003) », o.c., pp. 598-599, n° 37.

³⁷⁵ *Ibid.*, p. 599, n° 37.

l'encontre de l'État belge et de Fedasil afin de les voir condamner à accueillir les mineurs étrangers non accompagnés. À l'occasion de cette procédure, la Cour devait se pencher sur deux questions : la première portait sur la constitutionnalité d'une différence de traitement éventuelle, en raison d'une interprétation de l'article 17 du Code judiciaire, entre les personnes morales suivant qu'elles introduisent une action en vue de défendre le but pour lequel elles sont constituées devant les juridictions de l'ordre judiciaire d'une part et la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État d'autre part³⁷⁶. La seconde question portait sur une identité de traitement (irrecevabilité de l'action d'intérêt collectif) entre personnes morales dont l'objet était d'interdire les traitements inhumains et dégradants en raison de l'article 3 C.E.D.H. et celles dont l'objet social était la défense de leurs membres ou un intérêt général autre que celui de l'article 3 C.E.D.H.³⁷⁷ La Cour jugea quant à la première question que la différence qui existait entre le contentieux objectif et subjectif suffisait à justifier un traitement différencié³⁷⁸. Par contre, en ce qui concerne la similarité de traitement évoquée dans la seconde question, la Cour s'est émue de la situation des personnes morales (à l'objet statutaire consacré à la défense des droits consacrés à l'article 3 C.E.D.H.) dont les actions sont déclarées irrecevables parce qu'elle constate que le législateur a confié un droit d'action à certaines associations qui défendent certaines libertés fondamentales consacrées par la Constitution et par des traités internationaux³⁷⁹. Pour elle, « *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 [auxquelles le législateur a accordé en droit d'action en justice pour défendre un intérêt collectif] : les unes et les autres invoquent en effet un intérêt collectif lié à la protection des libertés fondamentales* »³⁸⁰. Notre gardienne des libertés est cependant d'avis qu'il appartient au législateur de corriger le tir (lacune extrinsèque³⁸¹) et de déterminer les conditions que les associations défendant un droit fondamental doivent remplir pour pouvoir ester en justice, tant que cela ne sera pas le cas « *les articles 17 et 18 du Code judiciaire, tels que les interprète le juge a quo, ne sont pas discriminatoires* »³⁸².

§5. Jurisprudence récente de la Cour de cassation en matière d'environnement

Enfin, il nous semble pertinent de reprendre ici un arrêt du 11 juin 2013 de la Cour de cassation³⁸³ en ce qu'elle a admis l'action d'intérêt collectif introduite par une association de défense de l'environnement qui s'était constituée partie civile contre deux prévenus qui avaient érigé des constructions en infraction à la loi. Sans trop s'attarder sur tous les tenants et aboutissants de l'arrêt, remarquons que la Cour accepte la démarche de l'A.S.B.L., contrairement à son arrêt de 1934 où elle avait déclaré irrecevable la constitution de partie civile aux motifs qu'une association ne pouvait

³⁷⁶ C.C., 10 oct. 2013, n° 133/2013, points A.3.1 et A.3.2.

³⁷⁷ *Ibid.*, points A.4.1. à A.4.4.

³⁷⁸ *Ibid.*, points B.2. à B.4., spéc. B.3.4.

³⁷⁹ *Ibid.*, points B.9. et B.10.

³⁸⁰ *Ibid.*, point B.11. (nous soulignons).

³⁸¹ C. DE BOE et R. VAN MELSEN, « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? », note sous C.C., 10 octobre 2013, n° 133/2013, o.c., p. 390, n° 25.

³⁸² C.C., 10 oct. 2013, n° 133/2013, point B.11.

³⁸³ Cass., 11 juin 2013, R.G. n° P.12.1389.N/1, <http://www.juridat.be> (3 juin 2015).

défendre l'intérêt général. La Cour ne casse pas l'arrêt déféré devant lui aux motifs que la Belgique a signé et ratifié la Convention d'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'environnement³⁸⁴ (ci-après « la Convention d'Aarhus ou « la Convention »). Ainsi, selon elle, les associations ont le droit d'ester en justice *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* »³⁸⁵.

Section II - Les actions d'intérêt collectif devant le Conseil d'État

Introduction

Nous l'avons déjà évoqué, une personne morale peut agir devant le Conseil d'État pour défendre ses intérêts propres et demander l'annulation d'actes portant « *atteinte à son existence, son patrimoine ou à ses activités* »³⁸⁶ (action d'intérêt propre). A ainsi un intérêt la société commerciale exploitante d'un café à voir annuler un arrêté du bourgmestre ordonnant la fermeture temporaire de l'établissement pour atteintes à l'ordre public³⁸⁷. Est pareillement recevable le recours en annulation d'une personne morale à l'encontre d'une décision d'un collège communal lui refusant la mise en exploitation d'antennes GSM³⁸⁸. Nous pourrions multiplier à l'envi ces exemples dont la jurisprudence du Conseil foisonne, mais les évoquer n'est en fin de compte que d'une utilité toute relative dans un sujet comme le nôtre. Les juridictions de l'ordre judiciaire et le Conseil d'État admettent sans problème les actions d'intérêts propres : le débat (s'il avait lieu d'être) est donc clos à ce titre.³⁸⁹

Comme on l'a vu, si l'intérêt du requérant doit être personnel, il n'est pas requis qu'il soit individuel : il faut (mais il suffit) qu'il existe entre le requérant et l'acte querellé un rapport individualisé, ce qui permet donc l'introduction d'actions d'intérêt fonctionnel (§1) et collectif³⁹⁰ (§§ 2 et 3). Selon nous, les intérêts fonctionnel et collectif ne sont qu'une mutation de la condition de personnification de l'intérêt telle que nous l'avons étudiée dans la première partie de la présente contribution. Du reste, on se souvient que cette condition de personnification implique un rejet systématique des recours introduits dans l'intérêt de la loi ou dans l'intérêt d'autrui³⁹¹... encore une fois, comme au contentieux des droits subjectifs, pour autant que la loi n'en dispose pas autrement³⁹². Ainsi, à côté des exceptions jurisprudentielles (il n'a jamais été dénié que chaque juridiction puisse décider d'autoriser sous sa

³⁸⁴ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et ratifiée par la Belgique le 21 janvier 2003, après une loi d'assentiment du 17 décembre 2002 : loi du 17 décembre 2002 portant assentiment 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, et aux Annexes Ire et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998, M.B., 24 avril 2003.

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ A. MAST, A. ALEN, J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, o.c., p. 594, n° 652 ; J. SALMON, *Le conseil d'État*, o.c., p. 318 ; P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », *In Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, o.c., p. 5, n° 4 ; J. VAN COMPORNOLLE, *Le droit d'action en justice des groupements*, o.c., p. 293.

³⁸⁷ C.E., arrêt S.P.R.L. TUTTIFRUTTI'S, n° 230.265 du 23 février 2015.

³⁸⁸ C.E., arrêt S.A. Mobistar, n° 215.982 du 25 octobre 2011.

³⁸⁹ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 237, n° 269.

³⁹⁰ I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », *in Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 95.

³⁹¹ À ce propos, voy. *supra*, pp. 29-30.

³⁹² J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, o.c., pp. 214-215, n° 236.

propre discrétion des actions d'intérêts collectifs³⁹³), existe-t-il des exceptions légales que nous évoquerons brièvement.

§1. Les actions d'intérêt fonctionnel

Si nous avons évoqué et défini le recours populaire ou encore les actions d'intérêt propre et collectif, nous abordons ici une thématique propre au contentieux de l'annulation dévolu au Conseil d'État.

Dans certains cas, les corps, les organes ou les institutions (ainsi que leurs membres) qui reçoivent de la loi des prérogatives ou des responsabilités ressortissant au droit public jouissent d'un intérêt fonctionnel au respect des règles relatives à leurs fonctions par l'autorité³⁹⁴. Pour le dire autrement, l'intérêt fonctionnel est « *l'intérêt qui permet à ceux qui exercent une fonction publique de pouvoir contester une décision qui méconnaît, sans leur être personnelle, les prérogatives de leur mandat ou du corps administratif auquel ils appartiennent* »³⁹⁵. Encore une fois le législateur n'est pas d'un grand secours, puisqu'il n'existe pas de définition légale de la notion. On ajoute que celle-ci déroge au caractère direct et personnel de l'intérêt³⁹⁶ et est une création jurisprudentielle³⁹⁷. C'est donc dans les arrêts du Conseil d'État qu'il faut se pencher afin d'être plus éclairé et, à l'analyse de ceux-ci par W. WEYMEERSCH, cet intérêt comprend deux facettes³⁹⁸.

Premièrement, le Conseil a reconnu que les membres d'un organe d'avis ou d'autorité publique avaient un intérêt pour autant que le recours vise la conservation des compétences de cet organe et de cet organe uniquement³⁹⁹. Ainsi, les conseillers communaux ont un intérêt à l'annulation d'une décision du conseil communal qui iraient à l'encontre des prérogatives du conseil communal⁴⁰⁰. A *contrario*, les membres d'un organe n'ont pas un intérêt pour défendre les prérogatives de l'établissement public dont fait partie l'organe en lui-même⁴⁰¹. Par exemple, un professeur d'italien qui attaqua la nomination d'autres enseignants en invoquant son intérêt fonctionnel de membre de la délégation syndicale de l'établissement en cause, vit son action déclarée irrecevable par le Conseil. L'intérêt fonctionnel invoqué avait pour but que l'autorité ne prenne pas des mesures contraires à l'intérêt de l'établissement et non à la délégation syndicale en elle-même⁴⁰².

³⁹³ G. CLOSSET-MARCHAL, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 25, n° 17.

³⁹⁴ J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 57, n° 86.

³⁹⁵ Traduction libre depuis J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, o.c., p. 314, n° 335 et depuis C.E., arrêt *De Mol*, n° 64.973 du 4 mars 1997.

³⁹⁶ C.E., arrêt *Conseil de police la zone de police de Fleurus / Les Bons Villers / Pont-à-Celles*, n° 192.955 du 4 mai 2009.

³⁹⁷ C.E., arrêt *Pecquereau*, n° 100.162 du 24 octobre 2001 : « (...) la théorie de l'intérêt fonctionnel est une création jurisprudentielle qui apporte un tempérament aux règles usuelles en la matière » (nous soulignons). Voy. aussi C.E., arrêt *Étienne et consorts*, n° 129.354 du 16 mars 2004.

³⁹⁸ W. WEYMEERSCH, « Het fuctioneel belang en de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, Bruges, die Keure, 2011, pp. 53-54, n° 5.

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 53, n° 5. C.E., arrêt *Lippens*, n° 227.714 du 17 juin 2014, point 4.2.1 : « un recours en annulation introduit en vue de la sauvegarde d'un intérêt fonctionnel n'est recevable que si au moins un moyen portant sur une méconnaissance des prérogatives liées à l'affiliation (...) est soulevé » (nous soulignons). Voy. aussi, C.E., arrêt *Van Hautem et Frans*, n° 226.980 du 31 mars 2014.

⁴⁰⁰ C.E., arrêt *Minne*, n° 112.197 du 31 octobre 2002 : « considérant qu'en qualité de membre d'un conseil communal, le requérant n'est recevable à agir devant le Conseil d'État que s'il justifie d'un intérêt fonctionnel; que dans ce cas, il doit soulever (...) des moyens se rapportant au respect des attributions du conseil communal » (nous soulignons). Dans le même ordre d'idée, C.E., arrêt *De Clercq*, n° 179.845 du 19 février 2008, point 2.3.2. ; C.E., arrêt *Bakelants*, n° 216.939 du 20 décembre 2011.

⁴⁰¹ J. SALMON, *Le conseil d'État*, o.c., p. 318.

⁴⁰² C.E., arrêt *Morraye*, n° 52.699 du 5 avril 1995 : « considérant que l'intérêt fonctionnel qui est celui du membre d'un organe d'un établissement n'autorise pas celui-ci à protéger l'intérêt de cet établissement en tant que tel » (nous soulignons).

Deuxièmement, l'intérêt est pareillement reconnu aux membres d'organes pour défendre les prérogatives mêmes des membres à l'intérieur de l'organe et non plus celles de l'organe lui-même⁴⁰³. On songe par exemple à l'intérêt des conseillers communaux à contester les décisions de cet organe prises sur base d'un défaut d'information objective et complète sur des éléments déterminants⁴⁰⁴, à l'intérêt des conseillers provinciaux de défendre leurs prérogatives⁴⁰⁵ ou encore à l'intérêt des membres d'organisations syndicales⁴⁰⁶.

Ajoutons enfin que si le requérant justifie d'un intérêt personnel au recours, il ne doit pas au surplus jouir d'un intérêt fonctionnel afin de voir son action déclarée recevable⁴⁰⁷.

§2. Les actions d'intérêt collectif reconnues par la loi

Les exemples traditionnellement évoqués en doctrine⁴⁰⁸ sont, d'une part, l'article 271, §1^{er}, alinéa 1^{er} de la nouvelle loi communale (ci-après « N.L.C. »)⁴⁰⁹ et, d'autre part, l'article 61, §4, alinéa 3 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative⁴¹⁰.

La première de ces dispositions prévoit qu'en cas de défaut du collège communal, les habitants d'une commune peuvent ester en justice pour défendre les intérêts collectifs de la commune⁴¹¹. Le Conseil d'État précise cependant que cet article « *ne confère un droit d'initiative aux habitants que dans la mesure où la commune serait elle-même recevable à entamer la procédure* »⁴¹², *quod non* en l'espèce dans l'arrêt cité. En effet, bien que les associations requérantes poursuivaient l'annulation d'une modification d'un plan de secteur en se fondant sur l'article 271 N.L.C., le Conseil constata que la commune avait demandé implicitement une modification du plan de secteur et conclut au défaut d'intérêt dans le chef de celle-ci.

Le second article étudié autorise la Commission permanente de contrôle linguistique (ci-après « la Commission ») à agir devant le Conseil d'État afin de faire constater la nullité de tout acte administratif qui serait contraire aux lois coordonnées⁴¹³. L'action de la Commission sera déclarée recevable pour autant que la constatation de nullité soit d'une quelconque utilité pour l'intérêt général,

⁴⁰³ W. WEYMEERSCH, « Het functioneel belang en de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, o.c., p. 54, n° 5 ; C.E., arrêt *Weyrich*, n° 152.040 du 30 novembre 2005 : « *cette théorie permet à un mandataire public de poursuivre l'annulation d'un acte administratif qui ne lui fait pas personnellement grief mais qui a été pris en méconnaissance des prérogatives qu'il tient de son mandat* » (nous soulignons). Dans la même veine, C.E., arrêt *Goethals*, n° 161.039 du 6 juillet 2006, point 2. ; C.E. arrêt *Dalhem et consorts*, n° 205.415 du 17 juin 2010.

⁴⁰⁴ C.E., arrêt *Robert de Winghe*, n° 150.666 du 25 octobre 2005.

⁴⁰⁵ C.E., arrêt *Pirotte*, n° 37.199 du 12 juin 1991 cité par J. SALMON, *Le conseil d'État*, o.c., p. 318.

⁴⁰⁶ C.E., arrêt *Godard*, n° 190.589 du 17 février 2009.

⁴⁰⁷ C.E., arrêt *Lizin*, n° 196.399 du 25 septembre 2009 : « *considérant que l'acte attaqué prive la requérante de l'exercice d'un mandat pour lequel elle avait été valablement désignée; que ce mandat a été attribué intuitu personae; que la requérante a donc un intérêt personnel au recours et ne doit pas, en outre, justifier d'un quelconque intérêt fonctionnel* » (nous soulignons).

⁴⁰⁸ I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., pp. 93-95.

⁴⁰⁹ Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, *M.B.*, 3 septembre 1988, p. 12482.

⁴¹⁰ Lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, *M.B.*, 2 août 1966, p. 7799.

⁴¹¹ C.E., arrêt *Van Reusel*, n° 78.465 du 1^{er} février 1999 ; C.E., arrêt *Denissen et consorts*, n° 124.118 du 10 octobre 2003 ; C.E., arrêt *V.Z.W. natuurreserveaten*, n° 192.085 du 31 mars 2009, point 2.5.1.2.4.

⁴¹² C.E., arrêt *A.S.B.L. Réserves Naturelles et consorts*, n° 133.834 du 13 juillet 2004 (nous soulignons).

⁴¹³ C.E., arrêt *Vaste commissie voor taaltoezicht*, n° 50.695 du 13 décembre 1994 ; C.E., arrêt *Commission permanente de contrôle linguistique*, n° 84.739 du 18 janvier 2000 ; C.E., arrêt *Commission permanente de contrôle linguistique*, n° 135.811 du 6 octobre 2004.

le Conseil d'État ayant déjà déclaré irrecevable le recours à l'encontre d'un acte qui ne présente lui-même aucune utilité à l'égard de l'intérêt général⁴¹⁴.

On relève également l'article 10 de la loi sur les unions professionnelles qui rend ces dernières recevables à agir en justice pour défendre l'intérêt des membres personnels de l'association. Il s'agit ici d'une dérogation au principe « *nul ne plaide par procureur* ». Étant une habilitation légale, pareille action peut être introduite auprès du Conseil d'État⁴¹⁵.

Finalement, on relève un article 9, §2 de la Convention d'Aarhus précitée qui crée une présomption d'intérêt pour les associations de défense de l'environnement : le droit national doit leur permettre d'agir en justice pour défendre cet intérêt collectif⁴¹⁶.

§3. Les actions d'intérêt collectif reconnues par la jurisprudence

A. CLASSIFICATION DES ACTIONS D'INTERET COLLECTIF

Nous l'avons vu, le législateur a souhaité que le Conseil d'État manie la notion d'intérêt avec beaucoup de souplesse⁴¹⁷, ce qui l'a poussé au cours de ses presque septante ans d'histoire à admettre les actions d'intérêt collectif sous certaines conditions. Rappelons-le, selon l'objet statuaire que s'est donné l'association, ces actions recouvrent à la fois la défense des intérêts des membres et la défense d'une « idée » pour laquelle cette dernière a été créée.

1. Associations dont l'objet statuaire est la défense des intérêts des membres

Au sujet des actions dont l'intérêt collectif est de défendre ce but statuaire particulier, J. FALYS estime que l'intérêt est ici constitué par « *la somme des préjudices individuellement subis par ses membres* »⁴¹⁸ et peu importe du reste la nature des intérêts protégés par l'association, qu'ils soient moraux ou matériels⁴¹⁹. Par ailleurs, selon C. CAMBIER, « *il semble qu'anciennement, seule la défense de l'intérêt des membres était constitutif d'un intérêt collectif* »⁴²⁰.

On précisera cependant que le Conseil d'État se montre, en termes de recevabilité, plus clément envers les actions introduites à l'encontre des actes administratifs de nature réglementaire⁴²¹. Comme nous l'avons déjà évoqué quand nous avons étudié le caractère certain de l'intérêt, la justification souvent avancée par la juridiction est qu'un acte réglementaire a vocation à s'appliquer à un « *nombre indéterminé de personnes* »⁴²² et que « *l'intérêt à attaquer (...) une disposition*

⁴¹⁴ C.E., arrêt *Commission permanente de contrôle linguistique*, n° 53.689 du 13 juin 1995. Dans cet arrêt, le Conseil estime que constater la nullité du cadre linguistique afférant au Ministère des Travaux publics n'a pas d'intérêt parce que ce dernier a été fusionné avec un autre Ministère régi par un nouveau cadre linguistique. Ainsi, le cadre dont l'annulation est recherchée n'organise plus une entité administrative et ne sert donc plus l'intérêt général *per se*, constater la nullité ne sert donc, par hypothèse, aucun intérêt.

⁴¹⁵ C.E., arrêt *Association pharmaceutique de la Province de Liège*, n° 196.104 du 16 septembre 2009 : « *que le législateur peut reconnaître à une personne morale un droit d'action en vue de défendre des intérêts individuels, qu'il s'agit alors d'une habilitation légale à agir au nom d'autrui, qu'ainsi en a décidé le législateur dans le cadre de la loi du 31 mars 1898 (...)* ».

⁴¹⁶ Pour une étude complète de ces dispositions de la Convention, voy. *infra*, pp. 59-62.

⁴¹⁷ Voy. *supra*, p. 14.

⁴¹⁸ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 241, n° 272.

⁴¹⁹ 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, Edition Formation Permanente CUP, 2001, n° 47, p. 97.

⁴²⁰ C. CAMBIER, *Droit administratif*, o.c., p. 531.

⁴²¹ C. DE BOE et R. VAN MELSEN, « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? », note sous C.C., 10 octobre 2013, n° 133/2013, o.c., p. 387, n° 16.

⁴²² Voy. *supra*, p. 18.

réglementaire est plus entendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels »⁴²³. On ajoute ici qu'il n'est pas nécessaire que l'acte réglementaire porte obligatoirement atteinte aux intérêts de tous les membres, il faut (mais il suffit) que l'acte cause grief à une partie d'entre eux⁴²⁴. Vraisemblablement, la clémence du Conseil est liée au fait que nombre d'associations ne sont pas homogènes et regroupent des intérêts divers et variés. Imposer que l'acte porte atteinte à tous les membres priverait la plupart des groupements de contester la validité d'un acte devant le Conseil⁴²⁵.

Quant aux actes de portées individuelles, il importe que l'acte attaqué n'affecte pas les intérêts personnels des membres, sous peine de quoi l'action serait irrecevable en raison de la règle « *nul ne plaide par procureur* » que nous détaillerons par après⁴²⁶, l'intérêt de l'association n'étant pas personnel ou étant indirect dans cette hypothèse⁴²⁷.

À titre d'exemples, relevons que le Conseil a, entre autres, déjà déclaré recevables les recours tels que formés par : des associations de copropriétaires (recours tendant à l'annulation, d'une amende administrative⁴²⁸, d'une décision d'expropriation pour cause d'utilité publique⁴²⁹ ou d'un permis d'urbanisme⁴³⁰); des fédérations professionnelles diverses (telles les actions d'une fédération d'hôpitaux à l'encontre d'une circulaire réglementaire concernant l'affectation d'emploi supplémentaire au sein des hôpitaux⁴³¹, d'une fédération de taxis envers un arrêté du Gouvernement de la Région Bruxelloise modifiant l'aspect visuel des taxis⁴³², une fédération de l'U.C.M. à l'égard d'un règlement-taxe communal⁴³³, mais aussi de l'UNIZO en vue d'obtenir l'annulation d'une décision du Comité Interministériel pour la Distribution prise sur recours à l'égard d'une décision de la commune d'Ostende accordant un permis d'urbanisme autorisant l'érection d'espaces commerciaux et d'un parking⁴³⁴); une association reprenant des sociétés de paris sportifs visant à obtenir l'annulation d'un Arrêté Royal conférant à la Loterie Nationale une licence afin d'être active dans le domaine des paris sportifs⁴³⁵; le Syndicat National des Propriétaires et des Copropriétaires tendant à l'annulation d'un règlement-taxe de la Commune de Schaerbeek visant des immeubles « *subdivisés en logements multiples non conformes à la législation urbanistique* »⁴³⁶; l'association Vlaams Komitee Brussel souhaitant voir disparaître deux circulaires concernant l'accord linguistique des CPAS et des services communaux de la région de Bruxelles Capitale⁴³⁷.

⁴²³ C.E., arrêt A.S.B.L. *Ardennes liégeoises et consorts*, n° 230.310 du 24 février 2015.

⁴²⁴ C.E., arrêt *Defrance et consorts*, n° 229.104 du 7 novembre 2014.

⁴²⁵ C.E., arrêt V.Z.W. *Verbond van het Vlaams overheidspersoneel*, n° 13.640 du 24 juin 1969 cité par I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 98.

⁴²⁶ Voy. *infra*, pp. 48-49.

⁴²⁷ C.E., arrêt A.S.B.L. *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 53.693 du 13 juin 1995.

⁴²⁸ C.E., arrêt *Association des Copropriétaires « Résidence Bonaparte »*, n° 223.841 du 12 juin 2013.

⁴²⁹ C.E., arrêt *Devriese et consorts*, n° 183.586 du 29 mai 2008.

⁴³⁰ C.E., arrêt *Assemblée des copropriétaires de l'immeuble "MAGNOLIAS" et consorts*, n° 138.583 du 16 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Vereniging van mede-eigenaars van de Residentie Lousberg Park*, n° 186.266 du 15 septembre 2008 ; C.E., arrêt *Association des copropriétaires de la résidence La Closerie*, n° 226.393 du 12 février 2014.

⁴³¹ C.E., arrêt A.S.B.L. *Santhea*, n° 214.113 du 24 juin 2011.

⁴³² C.E., arrêt A.S.B.L. *Taxis United*, n° 219.897 du 21 juin 2012.

⁴³³ C.E., arrêt A.S.B.L. *Union des classes moyennes de la Province de Liège*, n° 229.394 du 28 novembre 2014.

⁴³⁴ C.E., arrêt V.Z.W. *UNIZO*, n° 184.525 du 24 juin 2008.

⁴³⁵ C.E., arrêt S.A. *Sagevas et consorts*, n° 221.999 du 10 janvier 2013.

⁴³⁶ C.E., arrêt A.S.B.L. *S.N.P.*, n° 219.721 du 12 juin 2012.

⁴³⁷ C.E., arrêt V.Z.W. *Vlaams Komitee Brussel*, n° 156.436 du 16 mars 2006.

2. Associations dont l'objet statutaire s'attache à la promotion ou la défense d'une idée

Il s'agit ici de défendre « le but pour lequel [l'association] a été constituée » étant entendu que celui-ci n'est plus « les intérêts de ses membres »⁴³⁸, mais bien un but « altruiste »⁴³⁹. Dans cette deuxième hypothèse, on souligne que l'acte dont l'annulation est poursuivie porte nécessairement atteinte « aux intérêts ou valeurs en vue desquels ou pour la défense desquels le groupement s'est constitué »⁴⁴⁰ et pas aux intérêts des membres de l'association⁴⁴¹. En fait, comme le relève la doctrine, il s'agit de la défense d'un intérêt général⁴⁴², sans pour autant être l'intérêt général dans son ensemble : mais bien une parcelle de celui-ci⁴⁴³. Remarquons que chaque fois que le Conseil d'État déclare recevable pareille association, il utilise une variante de la formule suivante : « de telles dispositions [entreprises] sont de nature à porter atteinte au droit [défendu ou promu par l'association]. Elles peuvent donc affecter directement et défavorablement l'objectif que la première requérante s'est donné pour mission de défendre, de sorte que celle-ci a intérêt à en poursuivre l'annulation »⁴⁴⁴.

Suite à nos recherches, force est de constater que s'il existe un domaine de prédilection où les associations sont actives, c'est bien la protection de l'environnement. Dans un article incontournable consacré à la question en 2010, P. LEFRANC reprend un nombre considérable de décisions du Conseil d'État en la matière (une certaine doctrine estime même qu'il s'agit d'une liste exhaustive pour l'époque⁴⁴⁵), retraçant l'évolution de la juridiction en la matière⁴⁴⁶. Loin de nous l'idée de vouloir être exhaustif, mais on relève à titre d'exemples qu'ont ainsi été reçues des actions mues par des associations actives dans les domaines de la chasse⁴⁴⁷, de la conservation des bois et forêts⁴⁴⁸, de la protection contre la pollution sonore⁴⁴⁹, d'établissements insalubres ou dangereux⁴⁵⁰, des réserves⁴⁵¹ ou encore de l'eau⁴⁵².

⁴³⁸ J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, o.c., p. 328, n° 373.

⁴³⁹ Pour reprendre l'expression de L. BORÉ (« Pour la recevabilité de l'action associative fondée sur la défense d'un intérêt altruiste », o.c., p. 753, n° 8).

⁴⁴⁰ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 243, n° 273.

⁴⁴¹ *Ibid.*

⁴⁴² J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 244, n° 273.

⁴⁴³ J. SALMON, *Le conseil d'État*, o.c., p. 319 ; I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 101.

⁴⁴⁴ C.E., arrêt A.S.B.L. *S.N.P. et consorts*, n° 221.339 du 12 novembre 2012 (nous soulignons).

⁴⁴⁵ CH.-H. BORN, « Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations : vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire ? » note sous C.E., 16 mai 2012, arrêt *Gatot et consorts*, n° 219.398 du 16 mai 2012, *A.P.*, 2013, p. 284.

⁴⁴⁶ P. LEFRANC, « Over de ontvangst van milieuverenigingen in de Raad van State (overzicht van rechtspraak 1948-2010) », *T.M.R.*, 2010, pp. 426-467.

⁴⁴⁷ C.E., arrêt A.S.B.L. *Ligue Royale Belge pour la protection des oiseaux et consorts*, n° 85.699 du 29 février 2000 (annulation d'articles d'un Arrêté du Gouvernement de la Région Wallonne sur la protection de l'environnement) ; C.E., arrêt A.S.B.L. *Conseil cynégétique de Gaume*, n° 192.892 du 30 avril 2009 (recours en vue d'obtenir l'annulation d'une décision confirmant l'octroi d'un plan de tir à la même association) ; C.E., arrêt A.S.B.L. *Syndicat des propriétaires ruraux en Région Wallonne et consorts*, n° 198.192 du 24 novembre 2009 (action introduite en vue d'obtenir l'annulation d'un Arrêté déterminant la hauteur des clôtures disposées sur des terrains destinés à la chasse clôturée).

⁴⁴⁸ C.E., arrêt A.S.B.L. *Codever*, n° 165.065 du 23 novembre 2006 (action à l'encontre d'un arrêté du Gouvernement Wallon réglementant la circulation dans les bois et forêts) ; C.E., arrêt A.S.B.L. *Avala*, n° 225.050 du 10 octobre 2013 (recours envers une délibération d'un conseil communal ayant pour objet la mise en réserve d'une surface feuillue sur le territoire de la commune de Stavelot) ; C.E., arrêt A.S.B.L. *Avala*, n° 228.419 du 19 septembre 2014 (action diligentée contre un permis d'exploiter des lots d'une vente de bois de chauffage de la commune de Staumont).

⁴⁴⁹ C.E., arrêt *commune de Woluwé-Saint-Pierre*, n° 129.411 du 17 mars 2004 (recours ayant comme objectif l'annulation d'une décision du ministre fédéral de la Mobilité ayant trait à la modification du système d'utilisation préférentielle des pistes de l'aéroport de Bruxelles-national) ; C.E., arrêt A.S.B.L. *Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA*, n° 153.696 du 12 janvier 2006 (requête en annulation par rapport à la délivrance d'un permis d'urbanisme à la société de gestion de l'aéroport de Brussel South) ; C.E., arrêt A.S.B.L. *Airline Operators Committee Brussels*, n° 199.465 du 13 janvier 2010 (action envers un Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capital relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien).

⁴⁵⁰ C.E., arrêt A.S.B.L. *Environnement assistance*, n° 62.980 du 6 novembre 1996 (recours contre une décision de la députation permanente du Conseil provincial de Hainaut autorisant l'extension de la production d'une molécule toxique par une société

Au-delà de l'environnement, des associations présentes dans d'autres domaines n'hésitent pas à introduire des recours recevables auprès du Conseil d'État. C'est ainsi le cas, par exemple, d'une A.S.B.L. ayant pour objet social « *la défense du droit de propriété privée immobilière et mobilière, la promotion et la défense de l'épargne, l'esprit d'initiative et la liberté individuelle* » et qui n'hésita pas à rechercher l'annulation d'un règlement de la ville de Charleroi imposant des règles en matière de prévention d'incendie dans les logements privés⁴⁵³. C'est pareillement le cas pour l'A.S.B.L. Pro Vita dont l'objet social est « [la défense de] *la vie humaine à quelque stade de développement que ce soit* » qui poursuivait l'annulation d'un arrêté ministériel concernant l'avortement⁴⁵⁴. Il en va de même pour l'A.S.B.L. Luttes, Solidarités, Travail dont l'objet statutaire est « *de rencontrer et de regrouper des personnes issues de la population la plus pauvre en vue de, en collaboration avec des travailleurs volontaires, rechercher, créer et gérer les moyens de se libérer de l'assistance, de la dépendance et de la pauvreté* » qui a vu son action recevable en ce qu'elle tendait à la suspension d'un règlement communal relatif à la mendicité⁴⁵⁵. On évoque aussi le cas de l'A.S.B.L. *Liga voor Mensenrechten* ayant un objet social ayant, entre autres, comme but de « *s'opposer à toute injustice et atteinte aux droits individuels ou des communautés* » et dont le recours en annulation du règlement de police de la ville d'Hasselt fut reçu par le Conseil d'État⁴⁵⁶.

3. Réflexions théoriques

Remarquons cependant qu'au de-là cette bipolarisation des actions d'intérêt collectif constatée dans la jurisprudence, théoriquement il serait tout à fait envisageable (selons nous) qu'un même acte administratif soit attaqué à la fois par une association ayant pour objet la défense des intérêts de ses membres et la défense d'une idéologie.

Imaginons l'hypothèse d'une loi et de son arrêté d'exécution prévoyant une taxe générale sur chaque achat de médicaments en pharmacie. Selon nous, pour autant qu'elles répondent aux conditions de recevabilité telles que nous les étudierons sous le prochain point, l'arrêté pourrait être attaqué logiquement d'un côté par une association de pharmaciens, puisqu'il est dans l'intérêt de la profession dans son ensemble de ne pas se voir imposer des contraintes administratives supplémentaires. D'un autre côté, l'annulation de l'acte pourrait être aussi entreprise par une association de lutte contre la pauvreté puisqu'elle serait une barrière à l'accès au soin de santé pour les plus pauvres. Encore une fois, deux faces d'une même réalité donc.

commerciale et la dispensa d'enquête commodo et incommodo) ; C.E., arrêt *Brysse et consorts*, 63.048 du 13 novembre 1996 (annulation recherchée d'un arrêté ministériel autorisant une société à exploiter une porcherie sur le territoire de la commune) ; C.E., arrêt *Région Wallonne*, n° 136.279 du 19 octobre 2004 (action mue afin de voir annuler un permis d'exploiter un atelier de travail des métaux et commerce en gros et en détail à Philippeville).

⁴⁵¹ C.E., arrêt *V.Z.W. Hubertusvereniging Vlaanderen*, n° 197.988 du 19 novembre 2009 (recours au contentieux de l'annulation diligenté à l'encontre d'une décision du Gouvernement flamand fixant les conditions de reconnaissance des réserves naturelles, des associations de gestions des terrains et l'octroi de subvention du 12 novembre 2003).

⁴⁵² C.E., arrêt *V.Z.W. Boterstraatactiecomite et consorts*, n° 72.032 du 25 février 1998 (requête en annulation introduite contre une décision du Ministre flamand de l'emploi et de l'environnement confirmant l'octroi d'une licence à une société pour l'extraction d'eau du sol à Audenarde).

⁴⁵³ C.E., arrêt *A.S.B.L. S.N.P. et consorts*, n° 221.339 du 12 novembre 2012. Dans le même sens, arrêt *A.S.B.L. S.N.P. et consorts*, n° 216.928 du 19 décembre 2011.

⁴⁵⁴ C.E., arrêt *Staumont et consorts*, n° 48.008 du 15 juin 1994 cité par I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., pp. 102-103.

⁴⁵⁵ C.E., arrêt *Pietquin et consorts*, n° 229.729 du 6 janvier 2015.

⁴⁵⁶ C.E., arrêt *V.Z.W. Liga voor Mensenrechten*, n° 229.165 du 14 novembre 2014.

B. CONDITIONS DE RECEVABILITE DES ACTIONS D'INTERET COLLECTIF DECOULANT DU CARACTERE ACTUEL, CERTAIN, DIRECT ET LEGITIME DE L'INTERET

Afin de ne pas être superfétatoire, nous renvoyons lecteur à nos explications antérieures relatives à ces conditions qui sont indifféremment applicables que l'action soit d'intérêt propre ou d'intérêt collectif⁴⁵⁷.

C. CONDITIONS DE RECEVABILITE DES ACTIONS D'INTERET COLLECTIF DECOULANT DU CARACTERE PERSONNEL DE L'INTERET

1. *Remarques préliminaires*

À ce sujet, et en véritable juge de paix, un arrêt *Coomans et consorts* (ci-après « arrêt *Coomans* ») rendu en 2008 par l'assemblée générale du Conseil d'État⁴⁵⁸ a clairement balisé les conditions de recevabilité des actions d'intérêt collectif auprès de cette juridiction. Énonçons-les sans plus attendre. Premièrement, son objet social doit être d'une nature particulière et distinct de l'intérêt général. Deuxièmement, l'association doit défendre un intérêt collectif. Il faut, troisièmement, que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social. Quatrième et dernière condition, il ne faut pas que cet objet social ne soit pas ou plus réellement poursuivi.

Cette décision a eu le mérite, il est vrai, d'instaurer une unité dans une jurisprudence chaotique en matière d'actions d'intérêt collectif. En effet, bien qu'à l'occasion de plusieurs décisions antérieures à l'arrêt de l'assemblée générale certaines chambres aient évoqué ces quatre conditions⁴⁵⁹, la jurisprudence du Conseil d'État était des plus disparates et n'était pas d'une grande orthodoxie, certaines chambres ne retenant qu'une partie de ces conditions pour déclarer (ir)recevables ce type d'actions⁴⁶⁰. Ce manque d'unicité transparait du reste dans les différentes études consacrées en doctrine à la thématique : tant celles publiées avant l'arrêt de l'assemblée générale⁴⁶¹ que celles réalisées postérieurement⁴⁶² reprennent une série de décisions et essaient d'ordonner les enseignements de la juridiction administrative suprême. Anecdote révélatrice, dans un avis rendu en 2010⁴⁶³ (bien après l'arrêt de principe évoqué), la section de législation du Conseil d'État semble également s'y perdre en ne reprenant pas en tant que telles pas les conditions tracées par l'arrêt de principe de 2008 et en se contentant de reprendre de manière générale les conditions dégagées de manière éclatée par les différentes chambres.

⁴⁵⁷ Voy *supra*, pp. 16-22.

⁴⁵⁸ C.E. (a.g.), arrêt *Coomans et consorts*, n° 187.998 du 17 novembre 2008, point 28.2.3.2. Pour des applications de ces critères, voy. C.E., arrêt *A.S.B.L. Société Belge des Pharmaciens Spécialistes en Biologie Clinique et consorts*, n° 212.560 du 7 avril 2011 et C.E., arrêt *V.Z.W. Liga voor Mensenrechten*, n° 229.165 du 14 novembre 2014.

⁴⁵⁹ Voy., particulièrement C.E., *A.S.B.L. Comité de Quartier du Bas-Evere*, n° 159.786 du 22 février 2005. Mais aussi C.E., arrêt *V.Z.W. Vlaams Komitee Brussel*, n° 156.436 du 16 mars 2006 ; C.E. *Vereniging ter bescherming van de leefomgeving in de buurt van de Fruithoflaan en het Rooi en Van Rompaey*, n° 159.786 du 8 juin 2006.

⁴⁶⁰ P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, o.c., p. 24, n° 30.

⁴⁶¹ J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, o.c., pp. 326-361 ; I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., pp. 89-127.

⁴⁶² CH.-H. BORN, « Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations : vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire ? » note sous C.E., 16 mai 2012, arrêt *Gatot et consorts*, n° 219.398 du 16 mai 2012, o.c., pp. 283-297 ; C. DE BOE et R. VAN MELSEN, « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? », note sous C.C., 10 octobre 2013, n° 133/2013, o.c., pp. 383-391 ; P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, o.c., pp. 3-49.

⁴⁶³ 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, Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002.

Cependant, selon nous, les quatre conditions évoquées précédemment ne font que codifier les traits principaux d'une jurisprudence abondante en la matière. En fait, même s'il est arrivé que des chambres n'examinent pas les quatre conditions systématiquement, le souci des Conseillers d'État a toujours été et est encore, au fond, de ne jamais déclarer comme recevables des *actio popularis* ou des actions sociales d'intérêts individuels conformément à la volonté du législateur de l'époque comme nous l'avons vu. À vrai dire, cette double préoccupation s'exprime dans de nombreux arrêts du Conseil par la formule suivante : l'intérêt collectif est celui « *qui ne se confond pas avec l'intérêt général et qui dépasse l'intérêt individuel de ses membres* »⁴⁶⁴.

Cette tournure, véritable leitmotiv, laisse perplexe tant elle est vague et générale. Quels sont donc les éléments que le Conseil prend en considération pour rejeter les recours dans l'intérêt de la loi ou introduits pour autrui ? Dans une étude consacrée à la problématique en 2001, I. SCHIPPERS a repris les différents critères usités par notre juridiction administrative suprême afin de trier les actions d'intérêt collectif⁴⁶⁵. Que le lecteur nous permette de lui emprunter sa structure qui ne manque pas de clarté, de pertinence et qui constitue un véritable fil d'Ariane dans le labyrinthe jurisprudentiel du Conseil d'État.

2. Première condition : un objet social distinct de l'intérêt général... et la règle « *nul ne plaide par procureur* »

a) Observations préliminaires

On l'a vu, l'action d'intérêt collectif tendra, en fonction de l'objet social de l'association, à défendre une idée autour de laquelle l'association fut constituée (protection de l'environnement, lutte contre la pauvreté, etc.) ou l'intérêt (collectif) des membres de celles-ci.

L'arrêt *Coomans* énonce comme première condition de recevabilité la nécessité que l'objet social soit distinct de l'intérêt général, ce qui se rapproche de ce que I. SCHIPPERS nomme le « *principe de spécialité* »⁴⁶⁶. On ne le rappelle plus, cette condition est conforme à la position classique du Conseil d'État qui a de tout temps estimé que l'intérêt collectif devait être distinct de l'intérêt général⁴⁶⁷, mais en ajoutant que celui-ci devait différer de l'intérêt individuel des membres de l'association. Étonnamment, la décision de l'assemblée générale ne mentionne pas que l'intérêt de l'association doit également dépasser ce dernier intérêt, en raison de l'adage « *nul ne plaide par procureur* »⁴⁶⁸.

De deux choses l'une, soit la seconde condition est devenue caduque (ce qui permettrait la recevabilité d'actions sociales d'intérêt propre qui a de tout temps été déniée), soit le principe dégagé par l'assemblée générale englobe cet adage. À bien y réfléchir, une troisième voie s'ouvre peut-être : le Conseil d'État n'aurait-il pas affiné sa jurisprudence concernant la recevabilité des actions d'intérêts

⁴⁶⁴ C.E., arrêt *V.Z.W. Boterstraatactiecomite*, n° 72.213 du 4 mars 1998 ; C.E., A.S.B.L. *Collectif des Grands Prés*, n° 178.585 du 15 janvier 2008 ; C.E., arrêt *V.Z.W. Aktiecomitee ter beveiliging van het Leefmilieu op de Linkeroever*, n° 201.100 du 19 février 2010 ; C.E., arrêt *Gemeente Merelbeke*, n° 201.914 du 16 mars 2010.

⁴⁶⁵ Nous nous permettons de reprendre ici la structure adoptée par I. SCHIPPERS dans une étude que cette auteure a réalisée sur la question (« L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., pp. 89-127).

⁴⁶⁶ I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 104.

⁴⁶⁷ Voy. *supra*, p. 14.

⁴⁶⁸ I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 106.

collectifs selon que celles-ci visent à défendre un but statutaire lié à une idée ou à l'intérêt des membres ? En effet, l'arrêt en cause concernait une association ayant comme objet social « *d'œuvrer pour une répartition équitable et démocratique de tous les vols de jour et de nuit dans les environs de l'aéroport de Bruxelles-National, ainsi que pour une entière transparence de la politique aéroportuaire* »⁴⁶⁹, soit la défense d'une idée (l'environnement dans ce cas-ci). Conscient que l'action d'intérêt collectif ayant pour but la défense d'une idée revient à défendre, *in fine*, une parcelle de l'intérêt général, le Conseil a peut-être voulu que le seul critère retenu pour apprécier la recevabilité d'une pareille action soit l'interdiction des actions populaires. À l'inverse, si l'objet de l'association est simplement de défendre l'intérêt de ses membres, seul l'adage « *nul ne plaide par procureur* » viendrait baliser la recevabilité. En effet, dans une dichotomie toute théorique, une association qui a comme objet la défense d'une idée ne cherche pas à protéger, à proprement parler, l'intérêt de ses membres et, à l'inverse, quand l'objet social concerne la sauvegarde des intérêts collectifs des membres, l'association ne poursuit pas un intérêt général en tant que tel...

Cependant, cette idée semble tuée dans l'œuf par une jurisprudence récente du Conseil d'État concernant une association ayant comme objet social la défense d'une idée et imposant que celui-ci soit distinct ET de l'intérêt général ET de l'intérêt personnel de chacun des membres de celle-ci⁴⁷⁰. Selon nous, conformément à sa jurisprudence antérieure en la matière, le Conseil d'État continuera d'appliquer ces deux garde-fous - spécialité et « *nul ne plaide par procureur* » - que l'action soit mue en vue de défendre une idée (on vient de le voir) ou l'intérêt collectif des membres de l'association requérante⁴⁷¹. Remarquons que cette vue de l'esprit ne résiste pas non plus à l'épreuve de la réalité. Ainsi peut-on trouver des associations ayant pour objet à la fois la défense d'une idée et la défense des membres de celles-ci⁴⁷².

b) Le principe de spécialité

Après ces quelques considérations (divagations ?) théoriques, revenons-en au principe de spécialité tel que dégagé dans la jurisprudence du Conseil d'État qui impose que l'action (pour être recevable) relève des statuts de l'association⁴⁷³; statuts devant nécessairement être spécifiques et forcément distincts de l'intérêt général et⁴⁷⁴ : *quod non* l'action d'intérêt collectif équivaut à un recours populaire irrecevable⁴⁷⁵. Comme le souligne en outre le Conseil d'État⁴⁷⁶, l'objet social ne peut pas

⁴⁶⁹ C.E. (a.g.), arrêt *Coomans et consorts*, n° 187.998 du 17 novembre 2008, point 28.2.3.2.

⁴⁷⁰ C.E., arrêt *Droit Démocratique de Rouler et Parquer avec un véhicule automobile - Democratisch Recht om te Rijden en te Parkeren met een rijtuig of voertuig*, n° 226.471 du 19 février 2014.

⁴⁷¹ Voy. C.E., arrêt *A.S.B.L. Société Belge des Pharmaciens Spécialistes en Biologie Clinique et consorts*, n° 212.560 du 7 avril 2011 concernant une association de défense des intérêts de pharmaciens membres de cette association.

⁴⁷² Notamment, C.E., arrêt *V.Z.W. Vriendenkring van de Brandweer Nieuwpoort et Vansevenant*, n° 151.784 du 28 novembre 2005 : *in casu*, l'association avait comme objet social à la fois la promotion de l'amitié entre les membres du service d'incendie et leurs intérêts.

⁴⁷³ P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, o.c., p. 11, n° 8.

⁴⁷⁴ Est ainsi recevable à contester un Arrêté Royal relatif au statut de l'armurier, l'A.S.B.L. Union Nationale de l'Armurerie, de la Chasse et du Tir en ce qu'elle a pour but de défendre l'intérêt du « *secteur économique en rapport avec la vente d'armes* », puisque cet objet ne se confond pas avec l'intérêt général et qu'il est suffisamment spécialisé (C.E., arrêt *A.S.B.L. Union Nationale de l'Armurerie, de la Chasse et du Tir*, n° 209.232 du 25 novembre 2010). Dans le même sens, voy. C.E., arrêt *V.Z.W. Vlaams Minderhedencentrum*, n° 154.291 du 31 janvier 2006 ; C.E., arrêt *V.Z.W. Vlaamse Federatie van Beleggingsclubs en Belegers*, n° 222.968 du 25 mars 2013.

⁴⁷⁵ I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 104 ; C.E., arrêt *A.S.B.L. Fédération Belge Des Entreprises de Distribution*, n° 193.580 du 27 mai 2009 : « *est par contre irrecevable le recours dont l'objet est étranger à la réalisation de l'objet social de l'association* ».

être interprété de façon extensive. Par ailleurs, le contenu de l'intérêt, en tant qu'il est une condition légale, ne peut pas être « *modifié par les statuts d'une association. (...) [Ce qui aurait comme conséquence que] les notions d'intérêts à agir et d'objet social se confondraient* »⁴⁷⁷. Sont donc ainsi irrecevables, les actions d'associations qui sont « allochtones » à leur objet social : tel, par exemple, le recours introduit par l'A.S.B.L. Fédération des Auto-Écoles agréées à l'encontre d'une décision du Ministre de la Mobilité qui confère un agrément d'école de conduite à une S.P.R.L. qui fut déclaré irrecevable aux motifs que l'agrément ainsi obtenu n'affectait pas l'objet social de la requérante consistant à « *favoriser la sécurité routière sous toutes ses formes ainsi que l'emploi* »⁴⁷⁸.

Pareillement, si l'objet social de la requérante ne se distingue pas de l'intérêt général, la même solution d'irrecevabilité sera appliquée : ainsi jugé qu'en raison de son objet social ayant pour but « *de faire respecter les lois de l'État Belge entre autres en matière linguistique* », l'association Vereinigung zur Erlangung der Gleichberechtigung des Deutschen Sprachgebietes Belgiens als Region und Gemeinschaft vu son recours à l'encontre d'un arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone déclaré irrecevable. Le Conseil d'État jugeant *in casu* que « *vouloir veiller à une application correcte des lois relève de l'action populaire et ne satisfait pas aux exigences de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État* »⁴⁷⁹. Est pareillement irrecevable l'action d'une association dont l'objet est « *la protection et la promotion de la qualité de vie de l'environnement (urbain)* », admettre la défense de cet intérêt reviendrait à autoriser, *in fine*, une action populaire⁴⁸⁰.

c) « Nul ne plaide par procureur »

Quant à l'adage « *nul ne plaide par procureur* », on l'a assez répété, il fait obstacle à l'action introduite par une association dans le but de préserver les intérêts personnels d'un ou de plusieurs membres : pour être collectif, l'intérêt devant absolument différer des intérêts propres et individuels de ces derniers⁴⁸¹. En fait, les groupements ne sont recevables à agir que pour autant qu'ils défendent « *les intérêts collectifs propres à une catégorie réduite de personnes non individuellement déterminées appartenant au groupe social plus large en faveur duquel [ils] agissent généralement* »⁴⁸². On cite, à titre d'actions déclarées irrecevables, les cas suivants : premièrement, l'A.S.B.L. Association du personnel wallon et francophone des services publics, en ce qu'elle poursuit l'annulation d'une décision chargeant des fonctionnaires de fonctions supérieures, n'est pas recevable

requérante ou dont l'objet ne se distingue pas de l'intérêt général, de sorte que l'association introduirait une action populaire » (nous soulignons).

⁴⁷⁶ C.E., arrêt A.S.B.L. Gerfa, n° 37.735 du 25 septembre 1991 ; C.E., arrêt S.P.R.L. Alimentation Ferruha, n° 211.795 du 3 mars 2011.

⁴⁷⁷ M. LEROY, *Contentieux administratif*, 4^e éd., o.c., pp. 762-765.

⁴⁷⁸ 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. Dans la même veine, voy. C.E., arrêt V.Z.W. Vlaams Netwerk van Verenigingen waar Armen het Woord Nemen, n° 221.853 du 20 décembre 2012 ; C.E., arrêt Association wallonne des comités consultatifs de locataires et de propriétaires et Pacquot, n° 226.141 du 21 janvier 2014.

⁴⁷⁹ C.E., arrêt A.S.B.L. Vereinigung zur Erlangung der Gleichberechtigung des Deutschen Sprachgebietes Belgiens als Region und Gemeinschaft, n° 78.242 du 20 janvier 1999.

⁴⁸⁰ C.E., arrêt V.Z.W. Straatego, n° 106.334 du 3 mai 2002.

⁴⁸¹ I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 106. C.E., arrêt A.S.B.L. Association du personnel wallon et francophone des services publics, n° 220.778 du 27 septembre 2012 : les associations doivent avoir un intérêt au recours, ce qui est le cas « [lorsqu'] 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; que cette vérification se fait par l'analyse des statuts de l'association, les termes dans lesquels l'objet social est défini devant être suffisamment précis et spécifiques » (nous soulignons).

⁴⁸² J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 246, n° 274.

à agir. En effet, bien que son objet social concerne « *l'intérêt collectif des agents dont elle assure la défense en vertu de ses statuts* », elle n'a pas d'intérêt à requérir l'annulation d' « *un acte qui lèse non pas tous les agents qui sont ses membres, mais certains d'entre eux seulement, lorsqu'ils sont identifiables* »⁴⁸³. Deuxièmement, n'est pas recevable à agir l'A.S.B.L. Bond Beter Leefmilieu-Vlaanderen en ce qu'elle entendait défendre les intérêts propres d'une de ses associations affiliées en poursuivant l'annulation d'un plan d'aménagement de la ville de Roulers où était située l'association affiliée en question⁴⁸⁴.

3. Deuxième et troisième conditions : la défense d'un intérêt collectif et l'affectation de l'objet social

Ces conditions n'appellent pas plus de développements que nous n'ayons déjà présentés, on se contente donc de renvoyer le lecteur à la définition de la notion d'intérêt collectif (deuxième condition⁴⁸⁵) et à l'affectation de l'objet social par l'acte attaqué (troisième condition⁴⁸⁶) telles qu'étudiées *supra*.

4. Quatrième condition : la poursuite effective de l'objet social

Enfin, l'association est tenue de poursuivre son but social de manière durable, effective et ce, conformément aux statuts⁴⁸⁷. Cette condition est l'expression de la condition de représentativité dont les associations doivent faire preuve selon la doctrine⁴⁸⁸ et elle s'apprécie de manière factuelle pouvant découler d'une série d'éléments empiriques⁴⁸⁹ (tels des publications ou des rapports d'activité⁴⁹⁰ mais également de la reconnaissance durable par l'autorité de son implication dans le domaine en question⁴⁹¹). Qui plus est, on relève deux choses : *primo*, il appartient à l'association requérante d'établir la réalité de cette prétention et à la partie adverse de contredire cette présomption *iuris tantum*⁴⁹², à défaut de le faire l'action sera déclarée irrecevable⁴⁹³. *Secundo*, si l'association ne doit, logiquement, pas avoir été créée pour les besoins de la cause⁴⁹⁴, il est arrivé que le Conseil d'État considère que « *si [celle-ci] a été créée à l'occasion du projet litigieux, ce qui ne peut lui être reproché sous peine de porter atteinte à la liberté d'association, rien n'indique que l'objet social qu'elle s'est donné ne sera pas poursuivi; que ce serait lui faire un procès d'intentions (...)* »⁴⁹⁵ et de déclarer ensuite le recours recevable. Ceci fut par exemple le cas du recours du M.R.A.X. diligenté à l'encontre d'une circulaire qu'il considère comme étant de nature réglementaire aux motifs, outre le fait que la

⁴⁸³ C.E., arrêt A.S.B.L. *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 53.693 du 13 juin 1995 cité par I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 107.

⁴⁸⁴ C.E., arrêt *Vande Ginste*, n° 91.936 du 29 décembre 2000 cité par I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 106.

⁴⁸⁵ Voy. *supra*, pp. 28-30.

⁴⁸⁶ Voy. *supra*, pp. 41-44.

⁴⁸⁷ I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 111.

⁴⁸⁸ P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, o.c., p. 38, n° 42.

⁴⁸⁹ J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, o.c., p. 354, n° 402.

⁴⁹⁰ I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 111.

⁴⁹¹ J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, o.c., p. 354, n° 402.

⁴⁹² I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 111.

⁴⁹³ Pour des associations restant en défaut de démontrer ce caractère, voy. C.E., arrêt *V.Z.W. Vereniging ter Bescherming van de Leefomgeving in de Buurt van de Fruithoflaan en het Rooi*, n° 159.786 du 8 juin 2006.

⁴⁹⁴ C.E., arrêt A.S.B.L. *Comité de Quartier du Bas-Evere*, n° 159.786 du 22 février 2005.

⁴⁹⁵ C.E., arrêt A.S.B.L. *Le Poumon Vert de la Hulpe et consorts*, n° 175.463 du 8 octobre 2007.

circulaire entreprise affecte son objet social s'attachant à la défense d'un intérêt collectif (nommément « *la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie* »), que « *l'objet social de l'association est réellement poursuivi* ». Le Conseil décidant de la sorte en raison du fait « *qu'en attestent les activités qu'elle exerce et qu'elle précise dans ses écrits de procédure* »⁴⁹⁶. À l'inverse, l'association A.S.B.L. Comité de Quartier du Bas-Evere ne vit pas son action introduite à l'encontre d'un permis de bâtir déclarée recevable parce qu'elle est restée en défaut de produire des éléments concordants démontrant qu'elle avait un caractère durable et qu'elle n'était pas constituée pour les besoins de la cause⁴⁹⁷.

5. *Conditions ne figurant pas dans l'arrêt de l'assemblée générale mais reprises par certaines chambres du Conseil d'État*

a) *Le degré de pénétration de l'association*

Il est arrivé que certaines chambres se posent la question de savoir si les membres que l'association veut représenter font partie de l'association en suffisance; si leur nombre est suffisant, tant par rapport au nombre total de membres que par rapport aux membres qui sont effectivement représentés par l'association⁴⁹⁸, ce qui est une expression de la condition de représentativité⁴⁹⁹. En outre, étant une question de pur fait, la preuve de cette condition est libre⁵⁰⁰. Dans un arrêt récent⁵⁰¹, a ainsi été considérée comme recevable l'action de l'A.S.B.L. Algemeen Eigenaarssyndicaat dont l'objet social est de protéger le droit de propriété privée et introduite en vue de voir annuler une décision du Ministre flamand des affaires internes concernant le droit au logement : le Conseil d'État constate qu'elle est suffisamment représentative du groupe des propriétaires privés au vu de la liste des membres qu'elle fournit⁵⁰².

b) *En matière d'environnement : les critères sociaux et géographiques*

Depuis plus d'une vingtaine d'années⁵⁰³, le Conseil d'État traite d'une manière particulière les actions d'intérêt collectif introduites par des associations protectrices de l'environnement. En effet, afin de voir leurs actions déclarées recevables, ces associations doivent (certes comme les autres) respecter la maxime bien établie voulant que leur objet social « *ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de leurs membres* ». Cependant, dans leur cas, cette obligation ne sera remplie que pour autant que leur but statutaire respecte un critère social et un critère géographique⁵⁰⁴ (ce deuxième critère étant qualifié, par la doctrine flamande, de

⁴⁹⁶ C.E., arrêt A.S.B.L. *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, n° 83.584 du 23 novembre 1999.

⁴⁹⁷ C.E., arrêt A.S.B.L. *Comité de Quartier du Bas-Evere*, n° 159.786 du 22 février 2005.

⁴⁹⁸ J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, o.c., pp. 354-355, n° 403

⁴⁹⁹ I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 112.

⁵⁰⁰ J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, o.c., p. 355, n° 404.

⁵⁰¹ C.E., arrêt V.Z.W. *Algemeen Eigenaarssyndicaat*, n° 183.366 du 26 mai 2008.

⁵⁰² *Ibid.* : « *dat uit haar ledenlijst blijkt dat zij voldoende representatief is voor deze groep, d.w.z. dat deze in een belangrijk aantal lid zijn van de vereniging* ».

⁵⁰³ Selon T. HAUZEUR, c'est à partir des années nonante que le Conseil d'État a commencé à être plus sévère à l'égard des associations de défense de l'environnement (« 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 ? », o.c., p. 107).

⁵⁰⁴ C.E., arrêt A.S.B.L. *S.O.S. Ruralité Brabant Wallon Est*, n° 208.693 du 4 novembre 2010 : « 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 » (nous soulignons).

« *evenredigheidvereiste* », soit critère de « proportionnalité »⁵⁰⁵), uniquement applicables à ces associations particulières⁵⁰⁶.

À cet égard, on relève une contribution de J. SAMBON particulièrement nuancée qui met à jour la démarche du Conseil d'État en la matière⁵⁰⁷. Celui-ci examine tout d'abord si le recours reste dans les limites de l'objet social (critère social)⁵⁰⁸ et se pose ensuite la question de savoir s'il existe un parallélisme suffisant entre « *le champ d'action territorial de l'association et le ressort de l'acte* [dont l'annulation est recherchée] »⁵⁰⁹ (critère géographique).

Tout d'abord, le critère social appelle à la nuance. En effet, comme pour les actions introduites autrement que pour défendre l'environnement, le recours doit également rester dans les limites de l'objet social de la requérante (principe de spécialité), à cela près que ces limites sont à la fois géographiques et matérielles⁵¹⁰. La limite géographique implique que le recours d'une association sera déclaré irrecevable lorsque l'acte entrepris produit des effets dans une zone géographique non couverte par les activités de l'association⁵¹¹; à l'inverse, il sera recevable s'il produit des effets dans une zone couverte par ses activités⁵¹². Quant à elle, la limite matérielle implique l'analyse systématique de la portée de l'objet social de l'association requérante⁵¹³ afin de déterminer si l'acte attaqué relève bel et bien de ce dernier⁵¹⁴.

Ensuite, en application du critère géographique, le Conseil rejettera les recours introduits par des associations qui ont un objet statutaire plus large que le ressort géographique de l'acte entrepris⁵¹⁵ ou dans l'hypothèse où « *l'action [de l'association] n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale* »⁵¹⁶. Logiquement, une association active au niveau régional ou national n'a pas d'intérêt à attaquer un acte administratif ayant un impact sur un environnement

⁵⁰⁵ CH.-H. BORN, « Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations : vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire ? » note sous C.E., 16 mai 2012, arrêt *Gatot et consorts*, n° 219.398 du 16 mai 2012, o.c., p. 284.

⁵⁰⁶ C. DE BOE et R. VAN MELSEN, « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? », note sous C.C., 10 octobre 2013, n° 133/2013, o.c., p. 387, n° 17 ;

⁵⁰⁷ J. SAMBON, « L'accès au juge administratif : quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ? », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 136-143, n°s 28-35.

⁵⁰⁸ CH.-H. BORN, « Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations : vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire ? » note sous C.E., 16 mai 2012, arrêt *Gatot et consorts*, n° 219.398 du 16 mai 2012, o.c., p. 284.

⁵⁰⁹ I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 108.

⁵¹⁰ J. SAMBON, « L'accès au juge administratif : quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ? », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, o.c., p. 136, n° 29.

⁵¹¹ *Ibid.*, n° 29.1.

⁵¹² Voy. C.E., arrêt *A.S.B.L. Comité de Quartier du Sart-Tilman*, n° 217.213 du 12 janvier 2012 où le Conseil constate que le permis de lotir attaqué devant lui produit des effets dans la zone géographique où l'association a des activités (à savoir, le quartier du Sart-Tilman) : « *considérant que l'acte attaqué autorise la réalisation d'un projet d'aménagement local dans le périmètre auquel la première requérante a borné ses préoccupations* ».

⁵¹³ J. SAMBON, « L'accès au juge administratif : quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ? », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, o.c., p. 136, n° 29.2.

⁵¹⁴ Voy. C.E., arrêt *A.S.B.L. Réserves Naturelles et consorts*, n° 88.687 du 7 juillet 2000 où le Conseil a considéré qu'une association dont la dénomination est « Société d'Études ornithologiques » et dont l'objet social concerne la protection de l'avifaune n'avait pas d'intérêt à attaquer un arrêté de modification d'un plan de secteur en ce qu'elle voulait protéger le crapaud calamite qui aurait été menacé par cette modification puisque la protection de cette espèce ne relevait pas de l'objet social de la requérante. Pour d'autres exemples, voy. P. LEFRANC, « Over de ontvangst van milieuverenigingen in de Raad van State (overzicht van rechtspraak 1948-2010) », o.c., pp. 454-460, n°s 51-60.

⁵¹⁵ B. JADOT, « Les associations de protection de l'environnement devant le Conseil d'État : une espèce en voie de disparition ? », *J.T.*, 2005, p. 121 ; P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, o.c., p. 40, n° 46.

⁵¹⁶ C.E., arrêt *A.S.B.L. Le Peruwezels de demain, comité pour la sauvegarde et l'avenir de l'environnement du Peruwezels*, n° 190.775 du 24 février 2009.

purement local ou localisé à un endroit particulier de la région ou du pays⁵¹⁷. Ainsi, l'action de l'A.S.B.L. Inter-Environnement Wallonie introduite contre la modification d'un plan de secteur communal fut déclarée irrecevable parce qu'elle était une association agissant à un niveau supra-local⁵¹⁸ et que l'acte avait une incidence purement communale.

Cependant, le Conseil d'État admet qu'une association considérée comme supra-locale puisse attaquer un « acte localisé » dans deux cas de figure : (i) soit lorsque son objet social est dit « suffisamment spécialisé » en ce qu'il ne l'autorise à intervenir sur un territoire étendu (voire l'ensemble de celui-ci) que dans des hypothèses spécifiques⁵¹⁹. On pense par exemple au cas d'une A.S.B.L. de défense des oiseaux active sur le territoire national pouvant agir à l'encontre des actes administratifs de tous niveaux portant atteintes à cet aspect spécifique de l'environnement⁵²⁰. (ii) Soit, ou bien parce que l'acte litigieux localisé a une incidence sur une partie ou tout le territoire concerné par les statuts de l'association ou bien parce que le milieu concerné par l'acte entrepris dépasse l'intérêt purement local⁵²¹. Ainsi, dans le premier cas, a été jugé comme recevable le recours de l'A.S.B.L. Pétitions Patrimoine active au niveau national contre un permis d'urbanisme qui concernait un immeuble classé « *dès lors que l'un des immeubles qui, en fait, a déjà été démoli et dont le projet litigieux tend à assurer le remplacement, a fait l'objet d'une décision de classement et dès lors qu'un autre fait l'objet d'une demande de classement conformément à l'article 18, § 2, 2/, de l'ordonnance du 4 mars 1993, il est impossible de considérer que le permis attaqué soulèverait une question purement d'intérêt local que seule pourrait défendre en justice une association agissant à un niveau exclusivement communal; qu'à partir du moment où un immeuble est classé ou en voie de l'être, sa protection dépasse la sphère des préoccupations simplement locales* »⁵²². Dans la deuxième hypothèse, a été reconnue comme recevable l'action de l'A.S.B.L. Front Commun des Groupements de Défense de la Nature qui, bien que cette dernière soit au niveau supra-local, tendait également à l'annulation d'un permis d'urbanisme. Le Conseil d'État reconnu dans ce cas bien précis que « *l'enjeu [que la requérante] défend par les présents recours ne se limite pas à un problème d'intérêt purement local mais concerne la sauvegarde d'un site semi-naturel dont elle démontre la valeur écologique particulière* »⁵²³.

⁵¹⁷ J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, o.c., p. 349, n° 399 ; B. JADOT, « L'intérêt à agir en justice pour assurer la protection de l'environnement », in *Les juges de la protection de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 14 cité par I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 109.

⁵¹⁸ C.E., arrêt A.S.B.L. Inter-Environnement Wallonie, n° 166.258 du 21 décembre 2006.

⁵¹⁹ J. SAMBON, « L'accès au juge administratif : quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ? », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, o.c., p. 140, n° 31 ; I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 109.

⁵²⁰ J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, o.c., p. 350, n° 400 (spéc. note n° 1720).

⁵²¹ J. SAMBON, « L'accès au juge administratif : quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ? », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, o.c., p. 141, n° 31 ; I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 109.

⁵²² C.E., arrêt A.S.B.L. Pétitions Patrimoine, n° 100.808 du 13 novembre 2001 (nous soulignons).

⁵²³ C.E., arrêt A.S.B.L. Front Commun des Groupements de Défense de la Nature, n° 74.635 du 25 juin 1998 cité par J. SAMBON, « L'accès au juge administratif : quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ? », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, o.c., p. 141, n° 31.

Nonobstant ce que nous venons de développer, une certaine doctrine estime⁵²⁴ que le Conseil d'État se départirait peu à peu de ces critères géographiques et sociaux. Ainsi, un arrêt *Gatot et consorts*⁵²⁵ rendu par la 13^e chambre francophone semble ne plus faire usage de ces critères afin d'examiner la recevabilité d'un recours introduit par deux associations de défense de la nature à l'encontre d'un permis unique. Le Conseil d'État se contente en effet *in casu* de relever que l'acte attaque porte atteinte à l'objet social des deux associations, sans chercher à vérifier l'adéquation sociale et la proportionnalité géographique. Selon CH.-H. BORN, le Conseil d'État (et particulièrement ses chambres flamandes⁵²⁶) ferait de plus application des conditions dégagées dans l'arrêt *Coomans*, l'auteur estimant que cette tendance s'explique sans aucun doute en raison de la Convention d'Aarhus⁵²⁷ qui impose un accès aisé à la justice pour les associations de défense de l'environnement tel que nous le verrons dans un ultime chapitre. Ainsi, dans un récent arrêt *V.Z.W. Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* du 19 mars 2015, il nous semble que le Conseil d'État confirme cette tendance en se contentant d'examiner les quatre conditions développées dans l'arrêt *Coomans* alors que l'association en cause est une association protectrice de l'environnement⁵²⁸.

D. CONDITIONS RELATIVES A LA CAPACITE ET QUALITE DES ASSOCIATIONS

Selon J. FALYS, la capacité s'entend « *des conditions dans lesquelles, en fonction de son aptitude personnelle, [un requérant] sera admis à exercer-lui même l'action* »⁵²⁹. On remarque cependant que les L.C.C.E. sont muettes quant à la condition de capacité, le droit commun étant dès lors d'application afin d'examiner si une association a la capacité d'ester en justice⁵³⁰. Très logiquement, les associations doivent en principe disposer de la personnalité juridique pour pouvoir agir en justice⁵³¹. Cependant, dans certains cas, le Conseil d'État a déclaré recevables des actions introduites par des associations dépourvues de la personnalité juridique (ce qui est notamment le cas des syndicats), mais qui n'ont cette capacité « *que dans la mesure où, d'une part, elle[s] devai[en]t, en vertu des dispositions législatives ou réglementaires applicables, être associée[s] à l'élaboration de [l'] acte [attaqué] et où, d'autre part, elle[s] se pla[ï]gnen[t] de ne pas l'avoir été (...). Par contre, elle[s] n[ont] pas la capacité d'agir en vue de la défense des intérêts collectifs de [leurs] membres* »⁵³².

⁵²⁴ CH.-H. BORN, « Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations : vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire ? » note sous C.E., 16 mai 2012, arrêt *Gatot et consorts*, n° 219.398 du 16 mai 2012, o.c., p. 285.

⁵²⁵ C.E., 16 mai 2012, arrêt *Gatot et consorts*, n° 219.398 du 16 mai 2012.

⁵²⁶ Voy. C.E., arrêt *V.Z.W. Milieufrent Omer Wattez*, n° 193.593 du 28 mai 2009 et C.E., arrêt *V.Z.W. Regionale actiegroep Leefmilieu Dendre en Shelde*, n° 220.537 du 10 septembre 2012 cités par CH.-H. BORN, « Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations : vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire ? » note sous C.E., 16 mai 2012, arrêt *Gatot et consorts*, n° 219.398 du 16 mai 2012, o.c., p. 285.

⁵²⁷ CH.-H. BORN, « Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations : vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire ? » note sous C.E., 16 mai 2012, arrêt *Gatot et consorts*, n° 219.398 du 16 mai 2012, o.c., p. 284.

⁵²⁸ C.E., arrêt *V.Z.W. Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, n° 230.570 du 19 mars 2015 : « *deze statutaire doelstellingen zijn voldoende duidelijk en van bijzondere aard. Ze zijn ook onderscheiden van het algemeen belang. Het blijkt ten slotte niet dat de verzoekende partij haar statutaire doelstellingen niet of niet meer werkelijk zou nastreven. De tenuitvoerlegging van de bestreden milieuvergunning kan het maatschappelijk doel van de verzoekende partij rechtstreeks en ongunstig raken, zodat zij er belang bij heeft om de vernietiging ervan te vorderen* ».

⁵²⁹ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 301, n° 326.

⁵³⁰ D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 218, n° 427 ; I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p. 117.

⁵³¹ J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'État*, o.c., p. 51, n° 79.

⁵³² C.E., arrêt *Syndicat chrétien des communications et de la culture*, n° 133.449 du 2 juillet 2004 cité par D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, o.c., p. 219, n° 430.

On le rappelle, toujours selon le même auteur, la qualité est « *une question de pouvoir : le pouvoir en vertu duquel une personne exerce l'action en justice* »⁵³³. On se contente de préciser que le Conseil d'État se montre exigeant en la matière et ne déclarera recevable que l'action introduite par un organe légalement ou statutairement compétent et pour autant que la décision d'agir ait été prise conformément aux statuts de l'association⁵³⁴.

Pour le reste, nous renvoyons le lecteur aux développements que nous avons effectués *supra* concernant les différents types de groupements.

Section III - Les actions d'intérêt collectif au contentieux de l'annulation dévolu à la Cour constitutionnelle

De jurisprudence constante⁵³⁵, la Cour constitutionnelle admet les actions d'intérêt collectif introduites par des associations sous certaines conditions. Étrangement, ces dernières nous semblent identiques en tous points à celles requises dans la jurisprudence *Coomans* du Conseil d'État. Ainsi, pour qu'une association voie son action déclarée recevable, faut-il que « *son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi* »⁵³⁶. On relève cependant que la Cour constitutionnelle s'est départie de l'exigence liée au fait que l'intérêt collectif ne peut être circonscrit aux intérêts individuels des membres de la personne morale⁵³⁷. En ayant décidé cela, elle accueille à notre sens les actions d'intérêt collectif de manière plus clémentine que le Conseil d'État qui ne reconnaît pas qu'une action visant à défendre les intérêts individuels des membres puisse être introduite⁵³⁸.

À titre d'exemple, on relève qu'est ainsi recevable à agir l'association Ligue des contribuables en ce qu'elle introduisait un recours à l'encontre de dispositions d'une loi-programme de lutte contre la fraude fiscale parce que son objet social « *consiste à défendre les intérêts des contribuables. L'intérêt collectif qu'elle représente est susceptible d'être affecté par les dispositions attaquées. En outre, il ressort des pièces qu'elle a transmises que son objet social est réellement poursuivi* »⁵³⁹.

Section IV - Mise en perspective de la jurisprudence des trois ordres juridictionnels

On la vu, la jurisprudence traditionnelle de la Cour de cassation est de rejeter systématiquement les actions d'intérêt collectif introduites par des associations. La seule démonstration d'un intérêt patrimonial ou extra-patrimonial permettra de faire consentir à Janus l'ouverture de l'huis du prétoire. Nonobstant ce fait, très logiquement la Cour de cassation n'admettra

⁵³³ J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, o.c., p. 299, n° 325.

⁵³⁴ I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, o.c., p.124. Voy. C.E., arrêt A.S.B.L. *European Strategic Intelligence and Security Center*, n° 199.334 du 5 janvier 2010.

⁵³⁵ Déjà en 1992 la Cour admet pareille action, voy. C.A., 12 novembre 1992, n° 69/92, point, 2.B.2.

⁵³⁶ C.C., 11 mars 2009 ,n° 40/2009,point B.6.2. C.C., 8 décembre 2011, n° 184/2011, point B.2.1. ; C.C., 3 mai 2012, n° 57/2012, point B.4.

⁵³⁷ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, o.c., p. 190.

⁵³⁸ Voy. *supra*, p. 29.

⁵³⁹ C.C., 30 octobre 2013, n° 141/2013, point B.6.3.

une action d'intérêt collectif que dans les hypothèses légalement définies ou lorsqu'elle estimera que, de la sorte, la Belgique respectera une obligation internationale.

Comment expliquer le fait que la Cour de cassation n'accepte pas ce genre d'actions ? Est-ce véritablement lié au fait que le contentieux qui se lie devant le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle est objectif comme l'explique cette dernière dans son arrêt de 2013⁵⁴⁰ ? On analysera surtout le binôme juridictions de l'ordre judiciaire et Conseil d'État. À bien réfléchir, se multiplient de plus en plus devant les juridictions judiciaires des actions en référé, proches du contentieux objectif : la légalité est étudiée devant ces juridictions. Quant au Conseil d'État, il a à traiter de plus en plus des litiges qui le mettent aux prises avec des droits subjectifs⁵⁴¹. La frontière entre les deux devient ténue, l'argumentaire basé sur le type de contentieux peine donc à convaincre selon nous.

Par contre, en ce qu'elles admettent la recevabilité des actions d'intérêt collectif, notre juridiction administrative suprême et notre gardienne des libertés reconnaissent explicitement que les associations ont une certaine légitimité à défendre non pas l'intérêt général dans sa totalité, mais des parcelles de celui-ci⁵⁴².

Cette légitimité peut s'expliquer assez aisément quand on relève que notre système juridique a toujours été considéré comme une sorte de système binaire qui n'a que deux « valeurs », à savoir l'État et l'individu⁵⁴³. Comme l'écrivait A. KOHL, « *ou il s'agit d'un intérêt personnel dont il faut retrouver le titulaire, ou il s'agit de l'intérêt public dont seul l'État est titulaire* »⁵⁴⁴.

D'où viendrait dès lors le bien-fondé de l'action des associations ? La réponse est sans aucun doute à trouver dans un article de 1975 dans lequel le professeur CAPPELLETTI démontrait que la dichotomie privé-public (ou, pour le résumer, l'égoïsme tel qu'opposé au bien commun dont l'État serait le seul à pouvoir assurer) n'était plus aussi évidente que cela de nos jours⁵⁴⁵. Dans un premier temps, cet auteur remarquait que le développement de nos sociétés modernes basées sur la production, les échanges et la consommation de masse allait de pair avec les conflits de masse (développement de « *violations de masse* » parce que des situations ou des actes peuvent porter atteinte « *aux intérêts d'un grand nombre de personnes* ». Et l'auteur de prendre l'exemple d'une société dont les actions sont admises à la négociation sur un marché réglementé qui diffuserait de

⁵⁴⁰ C.C., 10 oct. 2013, n° 133/2013.

⁵⁴¹ P. MARTENS, « La société civile peut-elle plaider ? », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), o.c., p. 199.

⁵⁴² F. OST, *Droit et intérêt. 2, Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de PH. GÉRARD e.a.), o.c., p. 96. C.E., arrêt A.S.B.L. *Ligue des droits de l'Homme*, n° 68.735 du 8 octobre 1997 : « *considérant qu'une association sans but lucratif peut former un recours en annulation d'un acte administratif qui porte atteinte aux intérêts spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'en vertu de son objet social, elle poursuit de manière durable* » (nous soulignons).

⁵⁴³ TH. MOREAU, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », o.c., p. 487.

⁵⁴⁴ A. KOHL, « Dommage et procédure », *J.T.*, 1981, p. 204 cité par TH. MOREAU, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », o.c., p. 487.

⁵⁴⁵ M. CAPPELLETTI, « La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil », o.c., p. 572. Dans le même sens, voy. TH. MOREAU, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », o.c., p. 487 ; P. MARTENS, « La société civile peut-elle plaider ? », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), o.c., p. 210 ; P. MARTENS, « Vers quelle action d'intérêt collectif ? », note sous C. const., 10 octobre 2013, o.c., p. 360 ; F. OST, *Droit et intérêt. 2, Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de PH. GÉRARD e.a.), o.c., p. 101.

fausses informations, causant par ce fait un dommage aux acheteurs des actions de celles-ci)⁵⁴⁶. Dans un second temps, il remarquait que l'Humanité se trouvait dans une époque charnière marquée par l'émergence de mégapoles et de méga-espaces de vie dont « *les activités et les rapports concernent de plus en plus souvent des catégories entières d'individus, et non quelques individus seulement. Les droits et les devoirs ne se [présentant plus], comme dans les codes traditionnels d'inspiration individualiste-libérale, comme des droits et des devoirs essentiellement individuels, mais méta-individuels et collectifs* »⁵⁴⁷. Ainsi, selon M. CAPPELLETTI, le droit à l'environnement, mais aussi les droits de l'homme en général ont un « *caractère diffus* » qui appartiennent à la collectivité⁵⁴⁸ et non plus à l'État ou aux individus pris isolément⁵⁴⁹.

Selon plusieurs auteurs⁵⁵⁰, le Ministère Public ne serait donc pas à même de défendre et de représenter efficacement ces droits « *méta-individuels* »⁵⁵¹ notamment parce qu'il est trop lié au pouvoir exécutif et qu'il lui est dès lors malaisé de s'insurger contre les excès des corps administratifs et politiques⁵⁵², mais aussi parce qu'au niveau des juridictions de l'ordre judiciaire le Ministère public est littéralement écrasé par la charge qui pèse sur lui dans sa mission répressive⁵⁵³. Il nous semble donc que les associations à but altruiste (telles la défense de l'environnement, la lutte contre le racisme et la xénophobie, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, etc.), peuvent à la fois pallier le risque d'une trop grande servilité des parquets à l'égard des institutions et le manque de moyens et de spécialisation de ceux-ci par rapport à des problématiques de pointe (notamment en matière d'environnement) et être un remède efficace au vu du manque de disponibilité du Ministère Public en raison de l'engorgement de celui-ci par des dossiers pénaux.

En conclusion, le professeur CAPPELLETTI appelait de ses vœux⁵⁵⁴, d'une part, l'émergence des corps intermédiaires dotés de nouvelles compétences et, d'autre part, la reconnaissance du rôle nouveau de celles-ci, la faculté de représenter les intérêts collectifs, soit d'entités n'ayant pas la qualité de sujet de droit (la nature dans son ensemble)⁵⁵⁵, soit de catégories de personnes dont la voix est difficilement audible en justice (migrants, personnes en fin de vie, sans abris, etc.)⁵⁵⁶. Nonobstant ce qui précède, F. OST remarque que si l'on a pu croire à un moment que le secteur associatif constituait un « *tiers-secteur* » entre le marché et l'État (que B. FRYDMAN appelle « *la société civile* »⁵⁵⁷), si l'on a pu penser qu'émergeait une zone grise, une tierce-voie entre l'intérêt privé et général (l'intérêt collectif), il conviendrait en fait de parler d'imbrication ou d'osmose entre le secteur privé et le secteur public (d'où la difficulté de les distinguer !)⁵⁵⁸ : « *les associations et leurs intérêts*

⁵⁴⁶ M. CAPPELLETTI, « La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil », o.c., p. 572. L'auteur évoque ici, à demi-mot, le développement des *class action* dans les pays anglo-saxons.

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p. 573.

⁵⁴⁸ *Ibid.*, p. 573.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, pp. 582 et 587.

⁵⁵⁰ TH. MOREAU, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », o.c., p. 487 ; P. MARTENS, « La société civile peut-elle plaider ? », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), o.c., p. 210.

⁵⁵¹ M. CAPPELLETTI, « La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil », o.c., p. 573.

⁵⁵² P. MARTENS, « Vers quelle action d'intérêt collectif ? », note sous C. const., 10 octobre 2013, o.c., p. 360.

⁵⁵³ P. MARTENS, « La société civile peut-elle plaider ? », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), o.c., p. 210.

⁵⁵⁴ M. CAPPELLETTI, « La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil », o.c., pp. 587-588.

⁵⁵⁵ P. MARTENS, « La société civile peut-elle plaider ? », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), o.c., p. 210.

⁵⁵⁶ TH. MOREAU, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », o.c., p. 487.

⁵⁵⁷ B. FRYDMAN, « La société civile et ses droits », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), o.c., p. 5.

⁵⁵⁸ J. AUDINET, « La protection judiciaire des fins poursuivies par les associations », o.c., p. 222, n° 14.

collectifs (...) opéreraient tantôt comme relais de 'l'étatisation' de la société civile, tantôt comme instruments de la 'civilisation' de l'État »⁵⁵⁹.

Après tout ceci et ce que nous avons développé par rapport à la méfiance des corps intermédiaires⁵⁶⁰, il nous semble que la Cour de cassation entretient une vision réfractaire du rôle que les associations peuvent être amenées à jouer dans notre société belge.

Chapitre III : Propositions de loi récentes en vue d'introduire les actions d'intérêt collectif dans les L.C.C.E. et la Convention d'Aarhus

Introduction

À la lecture de tout ce qui précède, il n'est point difficile de concevoir que certains élus se soient émus du fait que la recevabilité des actions d'intérêt collectif auprès du Conseil d'État dépende de conditions jurisprudentielles. Selon eux, la problématique principale que pose le caractère prétorien de ces conditions résiderait surtout dans le fait que les associations sont incapables de prévoir *a priori* si « le Conseil d'État déclarera leur action recevable ou non »⁵⁶¹. Ainsi, depuis une dizaine d'années, des propositions de lois tendant à modifier les L.C.C.E. afin d'introduire des conditions légales de recevabilité des actions d'intérêt collectif ont vu le jour dans l'enceinte du Parlement Fédéral. Aucune de ces tentatives n'a cependant été couronnée de succès.

On analyse dans un premier temps des propositions de lois émises avant un avis remarqué de 2010 du Conseil d'État (Section I) pour analyser ensuite ce dernier (Section II) et des propositions qui lui sont subséquentes (Section III). Enfin, on se livrera à une analyse critique liée aux propositions de lois en elles-mêmes (Section IV).

Section I - Propositions de lois établies avant l'avis du Conseil d'État du 9 mars 2010

Constatant que les associations sont de nature à pouvoir défendre au mieux les problématiques de groupe (les fameux droits diffus), qu'il existait un manque de cohérence des législations qui autorisent certaines d'entre elles à agir dans des cas bien précis et que la Belgique a ratifié la Convention d'Aarhus permettant un meilleur accès à la justice pour le public, plusieurs propositions de lois furent déposées à partir de 2006 pour modifier les L.C.C.E. afin d'y inscrire des conditions légales de recevabilité des actions d'intérêt collectif⁵⁶².

Lors de leur dépôt, ces propositions avançaient toutes les mêmes critères de recevabilité : (i) les associations qui souhaitent introduire une action d'intérêt collectif doivent disposer de la

⁵⁵⁹ F. OST, *Droit et intérêt. 2, Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de PH. GÉRARD e.a.), o.c., p. 102.

⁵⁶⁰ Voy. *supra*, pp. 32-33.

⁵⁶¹ 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° 3-1953/1, p. 1.

⁵⁶² 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° 3-1953/1 ; 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. 2006-2007, n° 51-2627/001 ; 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° 52-0978/001 ; 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. 2008-2009, n° 52-1939/001 ; 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° 5-1330/1.

personnalité juridique ; (ii) la personne morale doit être dotée de la personnalité juridique depuis plusieurs années au moment de l'introduction de l'action (le délai proposé étant 3 ans) ; (iii) la personne morale ne peut ester en justice que si son action s'inscrit véritablement dans la réalisation de son objet statutaire ; (iv) l'objet statutaire de la personne morale doit être autorisé ; (v) l'activité réelle de la personne morale doit être conforme à son objet social et avoir trait à l'intérêt collectif qu'elle vise à protéger.

Le lecteur avisé remarquera que ces conditions sont quasiment identiques à celles établies par la juridiction administrative suprême, à tout le moins en ce qui concerne les trois dernières. Ainsi, la troisième n'est selon nous qu'une redite du principe de spécialité imposé par le Conseil qui veut que le recours de l'association s'inscrive dans l'objet de l'association. Quant à elles, la quatrième condition exprime indirectement le principe de légitimité de l'intérêt et la cinquième rappelle la nécessité pour l'association de poursuivre de manière effective son objet social. Par contre, si la première condition implique que l'association ait une capacité pour agir en justice (ce qui est le cas actuellement), la deuxième condition introduite laisse perplexe, le Conseil d'État ne se contentant que d'examiner si l'association requérante n'a pas été constituée pour les besoins de la cause (quatrième condition de l'arrêt *Coomans*). En fait, il ressort des travaux préparatoires que la raison de cette durée trouve son origine dans la loi de 93 précitée qui impose que pour agir, l'association existe depuis trois ans⁵⁶³.

Section II - L'avis de la section de législation du Conseil d'État du 9 mars 2010

§1. Observations préliminaires

Après avoir évoqué ces ébauches, nous ne nous intéresserons qu'à la proposition initialement déposée au Sénat par Madame F. TALHAOUI et consorts et qui donna lieu à un avis fouillé du Conseil d'État⁵⁶⁴. En outre, il s'agit, à notre connaissance, du seul texte qui fut débattu dans une Commission particulière et après moult péripéties, le Sénat adopta une version qui fut transmise à la Chambre⁵⁶⁵ et comprenant les conditions suivantes⁵⁶⁶ : (i) l'association doit jouir de la personnalité juridique depuis au moins un an ; (ii) elle doit agir pour défendre son objet statutaire ; (iii) elle remplit des activités réelles qui sont conformes à l'intérêt collectif invoqué. Au delà de la disparition anecdotique de la quatrième condition relative à la légitimité de l'intérêt, la proposition ainsi modifiée impose une conformité de l'action, non plus avec l'objet social, avec l'intérêt collectif évoqué.

Loin de nous l'idée de vouloir décortiquer en intégralité un avis fouillé, nous évoquerons ici les points forts de l'analyse à laquelle le Conseil d'État s'est livré tout au long de 55 pages.

Tout d'abord, le Conseil d'État se pose la question de savoir quelle portée doit être donnée à la proposition de loi (telle qu'amendée) en ce qu'elle évoquait, lors de son dépôt originaire, la Convention d'Aarhus comme justification de la nécessité de légiférer en matière d'actions d'intérêt

⁵⁶³ Proposition de loi, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1953/5, p. 10.

⁵⁶⁴ 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, Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002.

⁵⁶⁵ Proposition de loi, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1953/7 et 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. 2008-2009, n° 52-1939/001.

⁵⁶⁶ Proposition de loi, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1953/6.

collectif⁵⁶⁷. Selon lui, la proposition vise à créer une réglementation uniforme en termes d'actions collectives⁵⁶⁸, ce qui nous semble renforcé par l'idée évoquée par les auteurs de la proposition que la législation existant en la matière est « morcelée »⁵⁶⁹. Qui plus est, le Conseil semble quelque peu perturbé par l'évocation de la Convention d'Aarhus⁵⁷⁰ par le fait que les sénateurs à l'origine du texte précisaient que leur proposition n'avait pas pour but de réglementer exclusivement l'action des associations de défense de l'environnement⁵⁷¹. Refusant de rester dans un désarroi tout relatif, la section de législation estime (et on ne peut qu'abonder dans son sens) en fait qu'« *une confusion semble être faite entre, d'une part, les modifications législatives jugées nécessaires en vue de permettre à la Belgique de se conformer à ses obligations internationales et, d'autre part, les modifications législatives qui, sans être nécessitées par de telles obligations, refléteraient cependant une simple volonté politique* »⁵⁷². Elle va analyser la proposition sous l'angle de la défense de l'environnement et sous celle de la défense d'autres idées.

§2. Les actions d'intérêt collectif en vue de défendre l'environnement

L'approche consiste ici, d'une part à distinguer les obligations pesant sur la Belgique au niveau international et européen et, d'autre part, à dresser un état des lieux de notre droit interne en la matière.

Au niveau international, la section rappelle dans un premier temps que la Belgique a ratifié la C.E.D.H. et que l'article 6, concernant le droit à un procès équitable, autorise certes que ce droit ne soit pas absolu et que des conditions de recevabilité peuvent être imposées aux justiciables. Ce traité est cependant interprété à la lueur de la jurisprudence de la Cour éponyme qui impose que la législation d'un état signataire restreigne inutilement le droit à l'accès au juge⁵⁷³. Dans un second temps, elle remarque que la Belgique, et l'Union Européenne avec elle⁵⁷⁴, a ratifié la Convention d'Aarhus entrée en vigueur en Belgique le 21 avril 2003⁵⁷⁵ et qu'elle est donc liée par celle-ci.

Le postulat de base de cette Convention peut se résumer comme suit : la protection et la défense d'un environnement sain ne peuvent être effectives que si le public est capable de se mobiliser et de participer aux prises de décision des autorités publiques en la matière⁵⁷⁶. Cette idée s'intègre cependant dans un schéma plus large puisque le préambule de cet instrument postule que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être* », ce qui est l'une des reconnaissances (la plus claire depuis la Déclaration de Stockholm sur

⁵⁶⁷ Proposition de loi, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1953/1, p. 3.

⁵⁶⁸ Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, p. 14, n° 8.2.

⁵⁶⁹ Proposition de loi, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1953/1, p. 8.

⁵⁷⁰ Notamment en évoquant que le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention aurait pointé du doigt la Belgique en ce qu'elle ne remplit pas ses obligations découlant de la Convention en termes de recevabilité des associations de défense de l'environnement (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1953/1, p. 4.)

⁵⁷¹ Proposition de loi, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1953/1, p. 3.

⁵⁷² Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, p. 15, n° 9.1.

⁵⁷³ Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, pp. 17-18, n° 13.

⁵⁷⁴ Décision 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de 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.

⁵⁷⁵ Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, p. 19, n° 14.

⁵⁷⁶ J. GUIORGUEFF, « Les règles de recevabilité concernant les actions des particuliers et la convention d'Aarhus : entre inflexibilité et faveur du juge de l'Union européenne à l'égard du droit international à l'environnement », *R.A.E.*, 2012, p. 629.

l'environnement humain⁵⁷⁷) que le droit à l'environnement sain est un droit de l'Homme à part entière⁵⁷⁸. Remarquons cependant que la notion d'environnement n'est pas définie en tant que telle par la Convention, mais il est reconnu que la notion doit être interprétée au regard de l'article 2, §3 de la Convention définissant les « *informations sur l'environnement* »⁵⁷⁹; un guide d'implémentation a par ailleurs été émis par l'O.N.U. et reprend une liste d'éléments qui sont sensés toucher à l'environnement⁵⁸⁰.

Très brièvement, on relève que la Convention repose sur trois piliers principaux : le premier confère un droit d'accès aux informations sur l'environnement (articles 4 et 5) ; le deuxième reconnaît un droit de participation dans les processus décisionnels relatifs à l'environnement (articles 6 à 8) ; le troisième établit un droit d'accès à la justice en la matière (article 9)⁵⁸¹ qui est le seul que nous développerons dans le cadre de la présente contribution.

Poursuivant notre analyse, l'article 9 précité comprend trois types d'actions en justice qui sont ouvertes au public afin de rendre efficaces les deux premiers piliers de la Convention. On ne s'attardera pas sur le premier paragraphe de cette disposition prévoyant un droit de contestation lié à une demande d'accès à l'information (telle que prévue à l'article 4)⁵⁸², car « *l'intérêt des "personnes" concernées à agir en justice y est en effet personnel — et non collectif — puisqu'il s'agit de contester une décision en matière d'accès à l'information dont elles sont personnellement les destinataires* »⁵⁸³. Par contre, les deuxième et troisième paragraphes sont largement plus intéressants en ce qu'ils prévoient, respectivement, des droits de contestation à l'encontre de tout acte visé par l'article 6 et par d'autres dispositions pertinentes de la convention (§2 et sanctionnant les manquements à l'article 6⁵⁸⁴) et à l'encontre de tout acte de droit national portant atteinte à l'environnement (§3⁵⁸⁵). Étonnamment, l'analyse du Conseil d'État ne se focalise que sur le deuxième paragraphe (bien que ce dernier évoque que les dispositions pertinentes de la Convention sont les paragraphes deux et suivants^{586, 587}). Sans rentrer dans des considérations trop techniques, ceci peut s'expliquer par le fait que l'article 9, §2 permet selon la doctrine un recours général contre tout acte (administratif, entre

⁵⁷⁷ M. PALLEMAERTS, « Le droit de l'homme à un environnement sain en tant que droit matériel », in *Droits de l'homme et environnement*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2002, p. 9.

⁵⁷⁸ E. POZO-VERA, *The Aarhus Convention: a tool for environmental democracy and defending consumer's rights on the environment*, R.E.D.C., 2011, p. 56.

⁵⁷⁹ CH. LARSEN et B. JADOT, « L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 200.

⁵⁸⁰ *The Aarhus Convention – An implementation guide*, disponible à l'adresse suivante <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>.

⁵⁸¹ E. POZO-VERA, *The Aarhus Convention: a tool for environmental democracy and defending consumer's rights on the environment*, o.c., pp. 58-67; pp. 67-74 et pp. 74-79.

⁵⁸² « Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi ».

⁵⁸³ Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, p. 20, n° 14.

⁵⁸⁴ « Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné a) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon, b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention ».

⁵⁸⁵ « En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou 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 ».

⁵⁸⁶ Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, p. 19, n° 14.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, p. 22, n° 14.

autres) qui pourrait avoir un impact sur l'environnement (ce que nous appellerons « la portée large de l'article 9, §2 »), tandis que l'article 9, §3 ne confère un droit d'action que pour attaquer une violation du droit national en matière d'environnement (et non pas tout atteinte à l'environnement)⁵⁸⁸.

L'avis constate quant à lui deux choses essentielles : premièrement l'article 6 « *règle la participation du public au processus décisionnel relatif à l'autorisation ou non d'activités particulières* » qui sont énumérées sous l'annexe I de la Convention, mais les états contractants peuvent exclure ou inclure certaines de celles-ci en fonction de leur impact (ou non) sur l'environnement⁵⁸⁹. C'est cette dernière faculté qui est épinglée par le Conseil d'État parce que ce sont les régions qui sont compétentes en la matière en vertu de l'article 6, §1, II, 1° de la loi spéciale du 8 août 1980⁵⁹⁰. Deuxièmement, l'article 9, §2 dispose que sont uniquement recevables à agir les « *membres du public concerné* » qui ont soit « *un intérêt suffisant pour agir* », soit qui font « *valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition* ». Le deuxième alinéa de la disposition en cause prévoit d'une part que le droit interne détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par intérêt suffisant (en dehors du cas des O.N.G.) tout en précisant que ces dispositions nationales doivent être conformes à l'objectif qui consiste « *à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la [Convention]* ». Précision importante, selon la doctrine, la notion de droit interne peut s'entendre de la jurisprudence⁵⁹¹.

D'autre part, l'article 9, §2 dispose aussi d'une présomption irréfutable d'intérêt à agir dans le chef des O.N.G. de défense de l'environnement qui répondent aux conditions de l'article 2, §5 définissant ce qu'il y a lieu d'entendre par « *membres du public concernés* »⁵⁹². Selon ce paragraphe, de telles associations ont un intérêt présumé lorsqu'elles œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne⁵⁹³. La section de législation poursuit son analyse en constatant que l'article 9, §2 a un effet direct en droit belge (norme suffisamment claire), que « *les autorités judiciaires doivent en tout cas l'appliquer* »⁵⁹⁴ et insiste en précisant « *qu'une intervention du législateur national n'est pas requise pour concrétiser les cas dans lesquels des organisations non gouvernementales qui œuvrent pour la protection de l'environnement ont un intérêt suffisant* »⁵⁹⁵. Ainsi, l'intérêt serait actuellement présumé pour ces associations puisqu'il n'existe pas de législation déterminant « *les conditions pouvant être requises par le droit national* », législations qui devraient être adoptées nécessairement par les Régions en raison de leurs compétences respectives en matière d'environnement⁵⁹⁶.

⁵⁸⁸ CH. LARSEN, « Het verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht – deel 2 », *TM*, 2005, p. 507, n° 106.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, pp. 208-209.

⁵⁹⁰ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

⁵⁹¹ CH. LARSEN et B. JADOT, « L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, o.c., p. 215, n° 21.

⁵⁹² « L'expression "public concerné" désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel » et CH. LARSEN, « Het verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht – deel 2 », o.c., pp. 507-510, n° 108.

⁵⁹³ Il convient de cependant remarquer qu'il existe une contradiction dans la Convention en ce qu'elle prévoit une présomption d'intérêt à l'article 2, §5 et une présomption d'intérêt *suffisant* à l'article 9, §2, alinéa 2 (pour de plus amples développements, voy. CH. LARSEN et B. JADOT, « L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, o.c., p. 216).

⁵⁹⁴ Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, p. 23, n° 14.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 23, n° 14, note n° 45.

⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 23, n° 14.

Au niveau européen, l'avis constate que l'Union a ratifié la Convention en 2005 et qu'elle s'est employée à adopter des directives⁵⁹⁷ qui, bien que « *ne constitu[a]nt pas la mise en oeuvre de la Convention d'Aarhus, (...) doivent également être transposées dans l'ordre juridique belge* »⁵⁹⁸. L'objet du présent mémoire n'est pas de s'intéresser à proprement parler aux relations internationales de l'Union Européenne, mais il convient de relever qu'en matière d'accès à la justice pour les associations, sa Cour de Justice est fortement critiquée en ce qu'elle fixe des critères trop restrictifs de recevabilité en raison d'un « test *Plaumann* » du nom d'un arrêt fondateur en termes de recevabilité de l'action devant elle⁵⁹⁹.

Enfin, au niveau belge, le Conseil constate que l'intérêt n'est pas défini en tant que tel par les L.C.C.E., mais que les associations de défense de l'environnement sont quand même admises à agir suivant la jurisprudence du Conseil d'État⁶⁰⁰.

En conclusion de tout ce qui précède, l'avis estime que « *le contexte juridique général permet effectivement d'assurer la pleine application des dispositions concernées de droit international d'une façon suffisamment claire et précise* »⁶⁰¹. Qui plus est, constatant la volonté du législateur à légiférer en la matière, le Conseil d'État se fend de recommandations afin d'améliorer la proposition de loi à l'étude, en ce qui concerne la condition d'existence d'un an. Selon le Conseil, cette condition est problématique tant au niveau de la répartition des compétences (les Régions, compétentes pour instaurer des recours administratifs en matière d'environnement pourraient en effet ne pas exiger cette condition) qu'au niveau du respect d'exigence d'un intérêt irréfragable pour les O.N.G. actives dans la protection de l'environnement⁶⁰².

§3. Les actions d'intérêt collectif en vue de défendre d'autres idées

Pour ces actions, l'avis émet une alternative : soit le texte en présence entend couler dans un marbre législatif la capacité pour le Conseil d'État de pouvoir apprécier la suffisance de l'intérêt du requérant, l'avis concluant à l'inutilité de la mesure puisqu'il dispose déjà d'un pareil intérêt⁶⁰³. Soit le texte contiendrait une limitation explicite du recours en annulation aux seules personnes morales qui répondraient aux trois conditions évoquées⁶⁰⁴. Dans ce cas-là, la section d'avis met en garde contre un effet pervers potentiel lié à la formulation de la proposition. Ainsi, en utilisant le mot « *une partie* », cela pourrait laisser entendre que les personnes physiques sont aussi visées par les conditions imposées par la loi⁶⁰⁵ et seraient exclues *de facto* de la possibilité d'introduire une action d'intérêt

⁵⁹⁷ Voy. Dir. (CE), n° 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, J.O.U.E., L. 175/40, du 5 mai 1985 ; Dir. (CE), n° 2004/35 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, J.O.U.E., L. 143/56, du 30 avril 2004 ; Dir. (CE), n° 2008/1 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, J.O.U.E., L. 24/8, du 29 janvier 2008.

⁵⁹⁸ Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, p. 31, n° 16.2.

⁵⁹⁹ Pour plus d'informations à ce sujet, voy. J. GUIORGUEFF, « Les règles de recevabilité concernant les actions des particuliers et la convention d'Aarhus : entre inflexibilité et faveur du juge de l'Union européenne à l'égard du droit international à l'environnement », o.c., pp. 631-633.

⁶⁰⁰ Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, pp. 33-34, n° 17.1.

⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 34, n° 17.2.

⁶⁰² *Ibid.*, pp. 34-35, n° 17.2.

⁶⁰³ En fait, cette capacité est issue d'un amendement à la proposition de base des sénateurs, amendement qui estimait qu'en l'état la proposition ne permettait plus au Conseil de conserver un pouvoir d'appréciation (*Ibid.*, p. 42, n° 19.2).

⁶⁰⁴ *Ibid.*, p. 43, n° 19.3.1.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, p. 43, n° 19.3.2.1.

propre⁶⁰⁶. Le Conseil propose dès lors que le texte soit revu afin qu'il précise que sont seules visées les personnes morales (de droit privé) et en précisant que les personnes morales de droit public (telles les communes) sont autorisées à défendre devant lui les intérêts collectifs qu'elles ont dans leurs attributions⁶⁰⁷.

La problématique analysée subséquemment par la section de législation tient au fait que la proposition prévoit une condition d'existence d'un an afin que l'association requérante soit admise à agir, dans un souci d'éviter les procédures dilatoires⁶⁰⁸. Comme nous l'avons étudié, le Conseil a déjà admis que des associations récemment créées (voire créées pour la cause) soient admises à la barre et que la proposition serait dès lors trop sévère à cet égard par rapport à la jurisprudence développée⁶⁰⁹. Ce sentiment est du reste renforcé en raison de la troisième condition du projet qui prévoit que l'association doit avoir des activités réelles, ce qui serait suffisant pour éviter les associations de pure opportunité⁶¹⁰.

Dernier élément passé au crible par la section d'avis, la condition liée à la poursuite d'activités réelles conformes, non plus à l'objet social tel que la proposition initiale le prévoyait, mais à « *l'intérêt collectif invoqué* »⁶¹¹. Cette condition, le Conseil d'État l'estime dangereuse pour l'accès au juge administratif suprême et plaide pour un retour à une condition liée au respect de l'objet social⁶¹².

§4. Considérations générales

Ultimement, la section de législation constate que, si le texte avait (implicitement) comme base de mettre la Belgique en conformité avec la Convention d'Aarhus, la portée très générale des conditions qui seraient imposées en cas d'adoption a pour conséquence « *qu'il n'est pas fait de distinction selon le litige concerné, la matière visée, ou la nature de l'intérêt collectif dont la partie en cause entend se prévaloir* »⁶¹³. Ainsi, la proposition de loi poserait des conditions applicables à toutes les actions d'intérêt collectif de manière indistincte, ce qui est de nature à « *éviter tout écueil* » et être conforme au principe d'égalité⁶¹⁴.

Section I - Les propositions subséquentes

On relève ici trois nouvelles propositions de lois subséquentes à l'avis du Conseil d'État que nous venons d'évoquer et, de manière anecdotique, toutes relèvent qu'elles ont pris en compte l'avis en question⁶¹⁵. En outre, les conditions proposées distinguent les associations qui sont actives dans la protection de l'environnement (présomption irréfutable d'intérêt) et celles qui défendent un intérêt

⁶⁰⁶ Et le Conseil de citer une série de décisions (*Ibid.*, p. 43, n° 19.3.2.1., note 106).

⁶⁰⁷ *Ibid.*, p. 49, n° 19.3.5.

⁶⁰⁸ *Ibid.*, p. 45, n° 19.3.3.

⁶⁰⁹ *Ibid.*, pp. 46-47, n° 19.3.3.

⁶¹⁰ *Ibid.*, p. 47, n° 19.3.3.

⁶¹¹ Proposition de loi, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1953/6, p. 2.

⁶¹² Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, p. 48, n° 19.3.4.

⁶¹³ *Ibid.*, p. 49, n° 19.3.6.

⁶¹⁴ *Ibid.*, p. 49, n° 19.3.6.

⁶¹⁵ 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. 2010-2011, n° 53-1693/001 ; 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° 54-0465/001.

collectif autre⁶¹⁶ (présomption *iuris tantum* d'intérêt). On remarque enfin que la proposition du sénateur SANNEN⁶¹⁷ fut amendée en commission du Sénat⁶¹⁸ et donna lieu à un avis très critique du Conseil d'État⁶¹⁹. Dans ce dernier, celui-ci démonte point par point le texte tel qu'amendé, tout en constatant que la proposition initiale correspondait exactement à ce que la section de législation avait proposé en son temps dans son avis de 2010⁶²⁰ (tant au niveau des organisations actives dans la protection de l'environnement, qu'au niveau des organisations actives dans d'autres secteurs). On ne s'attarde cependant pas plus à ce sujet, puisqu'une proposition datant du 21 octobre 2014 reprenant le texte initial dénué des amendements critiqués⁶²¹ est actuellement à l'étude au Parlement.

Section II - Analyses critiques

§1. *En matière d'action d'intérêt collectif dans le domaine de l'environnement*

Il est vrai, le Conseil d'État s'est montré clément à l'égard des associations de défense de l'environnement puisque, contrairement à la Cour de cassation, il n'eut pas besoin d'une loi spécifique pour permettre aux associations protectrices de l'environnement d'agir devant lui. On parle bien entendu ici de la loi de 93 permettant d'obtenir du président du Tribunal de première instance une ordonnance de cessation de tout acte qui constituerait une atteinte à une disposition de protection à l'environnement (ce qui nous semble être une bonne application de l'article 9, §3 de la Convention) ou d'empêcher toute atteinte à l'environnement (ce qui est, à notre sens, une application de la portée large de l'article 9, §2)⁶²².

Par ailleurs, l'avis constate que l'article 9, §2 a un effet direct et, qu'à défaut pour le législateur (régional !) d'établir les conditions dans lesquelles les O.N.G. de défense de l'environnement pourront être considérées comme ayant un intérêt (suffisant), l'intérêt est « *automatiquement reconnu* »⁶²³. Pis, il conclut en la parfaite adéquation du système belge actuel avec les dispositions de la Convention et le droit européen et estime qu'une adaptation législative n'est pas utile. Quand la section législation estime tout ceci, c'est parce qu'il analyse l'article 2, §5 de la Convention en partant du postulat assez simple que cet article implique une présomption d'intérêt dans le chef des O.N.G. de défense de

⁶¹⁶ « Sont réputées de plein droit avoir un intérêt suffisant, au sens de l'alinéa 1^{er} les personnes morales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et auxquelles, pour satisfaire aux obligations résultant du droit international, les législateurs compétents ont reconnu des droits de participation spécifiques dans le cadre du processus décisionnel en matière environnementale; les personnes morales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui, en exécution de règles internationales, sont autorisées par les législateurs compétents à solliciter l'adoption de mesures en cas de dommage environnemental réalisé ou imminent. Sous réserve des alinéas 1^{er} et 2, ainsi que de dispositions particulières relatives à la défense en justice d'un intérêt collectif, une personne morale de droit privé est, jusqu'à preuve du contraire, présumée justifier d'une lésion ou d'un intérêt au sens de l'alinéa 1^{er} lorsqu'elle agit en vue de la défense d'un intérêt collectif et qu'elle établit, à l'appui de son recours, qu'elle remplit, cumulativement, les conditions suivantes: 1° elle jouit de la personnalité juridique depuis au moins un an; 2° elle poursuit de manière régulière, effective et durable des activités en rapport avec son objet social; 3° elle agit en justice dans le cadre de son objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt collectif en rapport avec cet objet ».

⁶¹⁷ Proposition de loi, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1264/1.

⁶¹⁸ Proposition de loi, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1264/4.

⁶¹⁹ Projet de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1264/6.

⁶²⁰ Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1264/6, p. 3.

⁶²¹ Proposition de loi, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2014-2015, n° 54-0465/001.

⁶²² CH. LARSEN et B. JADOT, « L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, o.c., pp. 236-237, n°s 55-56.

⁶²³ Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, p. 23, n° 14, note n° 45.

l'environnement (première condition) qui répondent aux conditions éventuellement fixées par le droit national... ou à défaut de celui-ci, par la jurisprudence nationale (deuxième condition)⁶²⁴.

Le tableau ainsi dressé par la section de législation est-il aussi idyllique que cela ? Qu'il nous soit permis d'en douter, surtout au vu des observations effectuées par le *Compliance Committee* qui fut saisi en 2005 par le *Bond Beter Leefmilieu* afin d'examiner la compatibilité du droit belge avec la Convention. Ainsi, ce comité estime tout d'abord que les conditions imposées par le droit national ne peuvent pas aller à l'encontre d'un accès large à la justice, tel que voulu par la Convention⁶²⁵. Il estime ensuite que l'existence de critères stricts est de nature à empêcher ce large accès⁶²⁶ et pointe du doigt l'existence d'un critère géographique en tant que condition de recevabilité dans la jurisprudence du Conseil d'État⁶²⁷. Ainsi, selon le comité, ce type de critère n'est pas de nature à créer un recours suffisant et effectif au sens de l'article 9, §4 de la Convention⁶²⁸.

On ajoute également que l'article 9, §3 de la Convention pose certaines difficultés en ce que, selon la Cour de Justice de l'Union Européenne⁶²⁹ et le Conseil d'État⁶³⁰, il n'a pas un effet direct. On le rappelle, la disposition vise à permettre un recours à l'encontre des atteintes aux dispositions nationales en matière d'environnement. Ici, point question d'intérêt présumé pour les O.N.G. précitées, il faut (mais il suffit) que « *les membres du public* [répondent] *aux critères éventuels prévus par [le] droit interne* », le principe d'accès au recours est maintenu mais il est modalisé par les critères⁶³¹ (qui, encore une fois, ne peuvent pas empêcher un large accès à la justice). Par ailleurs, en se basant sur le fait que l'article 9, §3 n'a pas d'effet direct, certains arrêts ont considéré que ces dispositions n'empêchent pas une conception stricte de l'intérêt au niveau du Conseil d'État, même si l'article 23 de la Constitution avait été invoqué avec la disposition précitée⁶³².

On relève que l'avis émis par le Conseil date 2010, soit bien après l'arrêt *Coomans* rendu en assemblée générale en 2008 qui se départit de ces critères et qui est suivi par des chambres flamandes tel que nous l'avons étudié⁶³³. Au vu de ce que nous venons de voir, il semble évident que l'assemblée générale du Conseil d'État a fait contre mauvaise fortune bon cœur vu l'absence de cadre

⁶²⁴ F. SCHOUKENS, « De toegang tot de Raad van State voor milieuverenigingen na de inwerkingtreding van het verdrag van Aarhus: much ado about nothing of een stille revolutie? », note sous C.E., arrêt *V.Z.W. Milieuwerkgroep « Ons Streven »*, n° 172.856 du 28 juin 2007, *T.R.O.S.*, 2008, p. 303, n° 16.

⁶²⁵ Aarhus Compliance Committee, *Findings and Recommendations*, Communication ACCC/C/2005/11 of 16 June 2006, n° 33.

⁶²⁶ Aarhus Compliance Committee, *Findings and Recommendations*, Communication ACCC/C/2005/11 of 16 June 2006, n° 35, 39-40 et 48 cité par F. SCHOUKENS, « De toegang tot de Raad van State voor milieuverenigingen na de inwerkingtreding van het verdrag van Aarhus: much ado about nothing of een stille revolutie? », note sous C.E., arrêt *V.Z.W. Milieuwerkgroep « Ons Streven »*, n° 172.856 du 28 juin 2007, o.c., pp. 304-305, n° 16-17.

⁶²⁷ F. SCHOUKENS, « De toegang tot de Raad van State voor milieuverenigingen na de inwerkingtreding van het verdrag van Aarhus: much ado about nothing of een stille revolutie? », note sous C.E., arrêt *V.Z.W. Milieuwerkgroep « Ons Streven »*, n° 172.856 du 28 juin 2007, o.c., p. 305, n° 18.

⁶²⁸ « En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus 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. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public ».

⁶²⁹ C.J.U.E., 8 mars 2011, arrêt *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09.

⁶³⁰ C.E., arrêt *Golfinger*, n° 171.018 du 10 mai 2007.

⁶³¹ Une deuxième interprétation, inconciliable cependant avec le principe d'accès (généralisé) au recours, pourrait consister à considérer que si aucun membre du public ne répond aux conditions, le recours serait dès lors inexistant (CH. LARSEN, « Het verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht – deel 2 », o.c., pp. 513-514, n° 125).

⁶³² CH.-H. BORN, « Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations : vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire ? » note sous C.E., 16 mai 2012, arrêt *Gatot et consorts*, n° 219.398 du 16 mai 2012, o.c., p. 286.

⁶³³ Voy. *supra*, p. 45.

législatif qui déterminerait des conditions légales (basées sur la seule jurisprudence). À notre grand étonnement, la section d'avis semble ne pas faire sienne l'évolution engagée par la jurisprudence de 2008, surtout en ce qu'elle précise que la jurisprudence du Conseil d'État impose parfois des critères sociaux ou géographiques⁶³⁴. Nous ne pouvons hélas, à l'instar de CH.-H. BORN⁶³⁵ que déplorer cette conception quelque peu réfractaire de la section d'avis⁶³⁶, si certaines juridictions⁶³⁷ semblent avoir emboîté le pas de l'assemblée générale, d'autres n'hésitent pas à encore appliquer ces critères⁶³⁸.

Que conclure ? Faut-il réellement légiférer en la matière ? À la lecture des différentes propositions de loi, il appert que l'intention du législateur serait de créer une présomption générale irréfragable d'intérêt dans le chef des O.N.G. de défense de l'environnement. Hélas, selon la maxime bien connue, le diable se cache dans les détails : les auteurs des propositions et l'avis du Conseil d'État semblent confondre l'article 9, §2 et l'article 9, §3⁶³⁹. L'article 9, §2 (qui, dans une conception large, permet de contester tout acte ayant un impact sur l'environnement) est le seul à exiger une pareille présomption pouvant être balisée par le droit national, et notamment sa jurisprudence. En ce que le Conseil d'État se départit progressivement des critères sociaux et géographiques, il rencontre le souhait exprimé par le *Compliance Committee*. Bien que certaines chambres (francophones) exigent encore ceux-ci, une révolution copernicienne n'est pas à exclure en la matière et si la jurisprudence de l'arrêt *Coomans* venait à se répandre, la disposition ayant un effet direct, le respect de la Convention ne pourrait plus être remis en doute. Quant à l'article 9, §3 qui permet de contester tout acte portant atteinte à une disposition nationale touchant à l'environnement, n'ayant pas d'effet direct : toutes les atteintes seraient dès lors permises, la jurisprudence la plus stricte du Conseil d'État pourrait baliser la recevabilité de pareilles actions.

En conclusion, si la jurisprudence du Conseil d'État (sur pied de l'article 9, §2) n'évolue pas et si l'article 9, §3 n'est pas mis en œuvre par des dispositions garantissant un large accès au prétoire (ce qui n'est pas le cas lorsque le Conseil fait usage du critère géographique), la Belgique resterait en violation de ses obligations internationales. Légiférer est-il cependant la panacée ? Que se passerait-il si demain un cadre normatif venait à donner (sous quelques conditions que ce soit) un droit d'accès au Conseil d'État aux O.N.G. de défense de l'environnement ? La réponse tient en trois mots : conflit d'attribution.

En effet, la loi du 12 janvier 1993 précitée permet déjà d'obtenir une ordonnance de cessation tant à l'égard de tout acte attentatoire à une disposition nationale de sauvegarde de l'environnement (mise en œuvre de l'article 9, §3 de la Convention) qu'à l'égard d'une atteinte à l'environnement (mise en œuvre de l'article 9, §2 de la Convention). Dans le cadre d'une action en cessation, la légalité de

⁶³⁴ Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, p. 33, n° 17.2, note n° 62.

⁶³⁵ CH.-H. BORN, « Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations : vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire ? » note sous C.E., 16 mai 2012, arrêt *Gatot et consorts*, n° 219.398 du 16 mai 2012, o.c., p. 286.

⁶³⁶ Ce sentiment est d'autant plus renforcé que la section d'avis ne semble pas encline à admettre les recommandations données par le comité (Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, p. 14, n° 9.1, note n° 45 : « Pour ce faire, ils sont partis du postulat — qui aurait été mis en avant par le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention (...) », nous soulignons).

⁶³⁷ Voy. *supra*, p. 53.

⁶³⁸ C.E., arrêt A.S.B.L. *Le Peruwezils de demain, comité pour la sauvegarde et l'avenir de l'environnement du Peruwezils*, n° 190.775 du 24 février 2009 ; C.E., arrêt A.S.B.L. *Comité de Quartier du Sart-Tilman*, n° 217.213 du 12 janvier 2012.

⁶³⁹ On laisse, dans ce qui va suivre, de côté l'article 9, §1 en ce qu'il n'est pas concerné par les recours collectifs.

l'acte est examinée, comme devant le Conseil d'État; et un auteur de remarquer qu'un recours en annulation et une action en cessation ont « *des résultats matériellement équivalents* »⁶⁴⁰. Nonobstant cela, l'article 1^{er} de la loi de 93 prévoit que le Président du tribunal de première instance agit, « *sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales* », le Conseil d'État pouvant dès lors être, en même temps, saisi d'une affaire concernant les mêmes actes. Ainsi, en ce qu'il abandonne progressivement les critères géographiques, le Conseil d'État accueille plus volontiers les recours fondés sur l'article 9, §2 de la Convention, ce qui risque de multiplier les hypothèses où deux juridictions d'ordres différents seront saisies d'une même affaire. En ce qu'il n'applique pas ces recommandations aux actions mues sur base de l'article 9, §3, le Conseil d'État temporeise pareil risque.

Ainsi, il nous semble que légiférer en la matière risque d'être dangereux à plus d'un titre. Premièrement parce qu'il existe un véritable risque de voir se créer une multiplication des conflits d'attribution synonymes de lenteur procédurale accrue, ce qui est contraire à l'article 9, §4 de la Convention d'Aarhus qui impose l'existence de recours « *effectifs* » devant au surplus être « *rapides* »⁶⁴¹. Deuxièmement, parce que la Convention n'implique pas l'existence de recours devant différentes juridictions, mais l'existence de recours « *suffisants* », ce qui semble être le cas en raison de la loi du 12 janvier 1993. Troisièmement, on relève à cet égard un rapport finalisé en 2002 sur demande de la Commission européenne concernant le droit d'accès à la justice en matière d'environnement dans divers pays de l'Union Européenne qui épingle le fait que même si une action en justice n'a pas eu le succès escompté, l'impact de celle-ci peut être important : le projet original (qui porterait atteinte à l'environnement) étant parfois abandonné ou revisité par son auteur ou les pouvoirs publics prennent des législations qui tendent à prévenir des atteintes spécifiques⁶⁴².

Il convient cependant de relever que la Belgique ne respectera ses obligations internationales pour autant que les présidents des tribunaux analysent la notion d'environnement de manière large, ce que la convention d'Aarhus et divers instruments européens requièrent (l'environnement n'est pas seulement la nature au sens strict, mais aussi la santé, la sécurité, etc.)⁶⁴³. À cet égard, peut-être que légiférer ne serait pas superflu et il nous semble que la proposition du 21 octobre 2014 précitée pourrait prendre en compte les remarques que nous avons formulées à l'égard des conflits d'attribution.

§2. En matière d'action d'intérêt collectif dans les autres domaines

Les mêmes réflexions liées à la pertinence (ou à l'absence de celle-ci) de légiférer en matière d'actions d'intérêt collectif dans les domaines autres que l'environnement. En l'état, la proposition de loi du 21 octobre 2014 fixe les trois conditions suivantes pour qu'une association souhaitant introduire une action d'intérêt collectif jouisse bénéficie d'une présomption *iuris tantum* d'intérêt, elle doit : (i)

⁶⁴⁰ J.F. NEURAY, « L'amélioration de l'accès à la justice dans une perspective de défense de l'environnement », in *La protection de l'environnement au cœur du système judiciaire international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité* (sous la dir. de M. PAQUES et M. FAURE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 407 et s., pp. 461 et 462 cité par CH. LARSEN et B. JADOT, « L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, o.c., p. 243, n° 60.

⁶⁴¹ *Ibid.*, p. 243, n° 60.

⁶⁴² N. DE SADELEER, G. ROLLER et M. DROSS, « Access to justice in Environmental Matters, Final Report, 2002, (disponible sur <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C200823/Amicus%20brief/AnnexHSadeleerReport.pdf>), pp. 13-14.

⁶⁴³ Proposition de loi, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n°5-1264/3, pp 17-18.

jouir de la personnalité juridique depuis au moins un an ; (ii) poursuivre de manière régulière, effective et durable des activités en rapport avec son objet social ; (iii) agir en justice dans le cadre de son objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt collectif en rapport avec cet objet.

Outre le fait que, on l'a expliqué, les deux dernières conditions soient exactement identiques aux prescrits de la jurisprudence du Conseil d'État en la matière, la première condition exigeant une durée minimum d'un an d'existence a été vertement critiquée par le Conseil d'État en 2010 en ce qu'elle était plus sévère que la jurisprudence actuelle. Nous ne comprenons dès lors pas pourquoi pareille condition se retrouve dans cette ultime proposition, elle devrait selon nous disparaître. Par ailleurs, dans un contexte d'inflation législative croissant, quelle utilité y a-t-il à inscrire dans un texte de loi des conditions éprouvées et appliquées dans les faits par la juridiction administrative ? S'il y a un éventuel besoin de légiférer, cela serait pour être sûr (mais on voit que la jurisprudence évolue !) que la Belgique se conforme avec ses obligations internationales.

Par ailleurs, toutes les propositions de loi étudiées s'émeuvent d'une « législation morcelée » en la matière. Nonobstant ce constat alarmant, le Conseil d'État relève que les législations invoquées ne concernent que des actions devant les tribunaux de l'ordre judiciaire⁶⁴⁴. On ne comprend pas dès lors en quoi adopter une législation uniforme créant une présomption simple d'intérêt pour les associations répondant aux trois critères finalement proposés serait utile au niveau du contentieux objectif.

⁶⁴⁴ Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002, p. 52, n° 19.3.6.

Conclusion générale

En droit, Janus dieu du passage, dieu introducteur a-t-il trois têtes ? On se souvient que cette interrogation figurait dans l'introduction du présent mémoire. Au vu de ce qui précède, il nous semble devoir répondre à la question par la négative : ni Cerbère, ni Hydre, Janus reste *bifrons* en droit comme en mythologie. Ainsi, l'on pourrait concevoir qu'une de ses faces ouvre la voie des juridictions de l'ordre judiciaire, l'autre celle du contentieux objectif en raison des conditions de recevabilité très proches entre le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle. Et c'est encore plus vrai en matière d'action d'intérêt collectif : la face gauche du dieu représentant l'ordre judiciaire, l'autre le contentieux objectif. Ce choix est volontaire, celle de gauche représentant le passé, celle de droite l'avenir.

On l'a vu, en ce que la Cour de cassation n'admet pas les actions d'intérêt collectif, elle reste résolument ancrée dans une vision passéiste de la société où il n'est pas reconnu que les associations peuvent avoir une certaine légitimité pour défendre des parcelles de l'intérêt général. Si dans un premier temps l'État ne concevait pas que celui-ci puisse être défendu par des personnes privées en raison du fait que celles-ci ne sont motivées que par des intérêts égoïstes, nous avons démontré le trompe-l'œil que cet argument constituait. En fait, le refus de cette reconnaissance d'utilité des groupes intermédiaires était surtout lié au caractère subversif que ceux-ci ont toujours joué au cours des siècles (pas de stabilisation de la Révolution Française sans club politique, moins de sensibilisation du public dans les matières de l'environnement, etc.). Tout au plus, ce n'est que lorsque des obligations internationales doivent être respectées que la Cour de cassation consent à ouvrir le prétoire à ces associations, comme celles défendant l'environnement en raison de la Convention d'Aarhus.

Dépassons cependant le stade du seul ordre judiciaire et intéressons-nous à l'autre face du dieu au deux visages, celle ouvrant la voie du Conseil d'État. Nous avons évoqué pendant de nombreuses pages une jurisprudence abondante permettant, à notre sens, de bien appréhender les actions d'intérêt collectif introduites auprès du Conseil. Les critères jurisprudentiels ont été éprouvés et sont toujours d'application, ils semblent même évoluer dans la matière de l'environnement – là aussi pour que l'État belge respecte ses obligations internationales.

Nous ne pouvons dès lors que conclure que la face du contentieux objectif est véritablement la face clémentine du dieu introducteur : la recevabilité des actions d'intérêt collectif est ici parfaitement admise et même encouragée par le Conseil d'État (n'admet-il pas, dans certains cas, des associations se formant pour la cause ?). Il a reconnu avant les autres le rôle que peuvent jouer les associations dans nos sociétés : celui de relais pour les intérêts des moins favorisés (les pauvres, les malades ou les migrants) ou de ceux qui ne peuvent se défendre (l'environnement). En fait, comme le résume justement F. DELPEREE « *le Conseil d'État peut contribuer à l'affirmation de l'État de droit. Il peut*

s'inscrire de cette manière dans le processus de construction d'une société réellement démocratique »⁶⁴⁵ et c'est ce qu'il a fait en admettant ces actions collectives.

Par ailleurs, nous nous sommes exprimés par rapport aux propositions de loi visant à introduire des présomptions d'intérêt dans le chef des associations respectant les conditions légales qui seraient ainsi introduites. On ajoute à ce propos plusieurs choses. Tout d'abord, il nous semble qu'introduire pareilles précisions serait contraire à la volonté du législateur de l'époque qui s'en remettait à la grande sagesse du Conseil pour interpréter la notion et qui souhaitait que celui-ci jongle librement avec celle-ci. En faisant cela, celui-ci serait aussi un peu moins libre pour analyser l'intérêt des associations se présentant devant lui, ce qui pourrait être un danger pour la séparation des pouvoirs.

L'on peut cependant obvier du fait que les auteurs des propositions de lois précisent que le Conseil d'État gardera une grande liberté pour estimer si l'association respecte les critères. Nonobstant cela, puisque les conditions de la dernière proposition en date⁶⁴⁶ sont quasi similaires à celles exigées par la jurisprudence actuelle du Conseil d'État, on ne comprend pas bien son intérêt. On peut critiquer cette position en estimant qu'il convient de différencier les actions d'intérêt collectif selon qu'elles sont introduites par une association de défense de l'environnement (qui bénéficieraient d'une présomption légale et irréfragable d'intérêt) ou par un autre type d'association (présomption *iuris tantum* d'intérêt) et qu'une loi serait de nature à faire respecter les obligations internationales de la Belgique. Cependant, en raison d'un certain courant jurisprudentiel qui fait abstraction des critères sociaux et géographiques en ce qui concerne les actions introduites en vue de défendre l'environnement, il nous semble que le Conseil d'État entend jurisprudentiellement faire respecter les obligations internationales de la Belgique découlant de la Convention d'Aarhus. Quant aux autres actions, il appert que les conditions de la présomption simple d'intérêt sont redondantes avec les conditions jurisprudentielles établies quant à leur recevabilité. On ne comprend pas ainsi pourquoi une différence serait faite entre les actions d'intérêt individuel qui verraient toujours leur recevabilité analysée sur base de critères jurisprudentiels et celles d'intérêt collectif qui bénéficieraient d'une approche légale.

À notre sens, s'il convient de légiférer en matière d'action d'intérêt collectif, c'est au niveau des juridictions de l'ordre judiciaire peu enclines à reconnaître ces actions comme recevables. Une grande avancée pour la démocratie participative pourrait être faite si la proposition actuellement à l'étude au Parlement⁶⁴⁷ devait être adoptée. C'est l'occasion parfaite pour museler à jamais la face tournée vers le passé de Janus : que celui-ci ne laisse plus que s'exprimer sa face clémente, celle tournée vers le futur, celle qui admet les actions d'intérêt collectif au contentieux de l'excès de pouvoir et, on l'espère à l'avenir, en quel que contentieux que ce soit.

⁶⁴⁵ F. DELPEREE, « La constitution et le Conseil d'État », in *Cinquante année du Conseil d'État : Liber Memorialis*, o.c., p. 72, n° 3.

⁶⁴⁶ 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° 54-0465/001.

⁶⁴⁷ Proposition de loi modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2014-2015, n° 54-0466/001.

Bibliographie

Doctrine

Monographies

- BAERT J. et DEBERSAQUES G., *Raad van state-afdeling administratie-onvtankelijkheid*, t.2, Bruges, La charte, 1996, pp. 210-217 et pp. 326-361.
- BOUVIER PH., *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 255-303.
- BOUVIER PH., *La naissance du Conseil d'État de Belgique : une histoire française ?* (sous la dir. de D. RENDERS), Bruxelles, Bruylant, 2012.
- BUTTGENBACH A., *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1966, pp. 485-489.
- CAMBIER C., *Principes du Contentieux Administratif – Tome II Les juridictions administratives et les organes d'administration contentieuse*, Bruxelles, Larcier, 1964, pp. 11, 15, 23, 29, 40 et 104.
- CAMBIER C., *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, pp. 524-537.
- CORNU G. et FOYER J., *Procédure civile*, Paris, P.U.F., 1958, p. 296.
- DE PAGE H., *Traité élémentaire de droit civil belge*, t. I, 2^e éd., Bruxelles, Kluwer, 1939, pp. 547-555, n^{os} 498-504.
- DELPEREE F., *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 95-99 ; pp. 292-295 ; pp. 590-593 ; pp. 654-655 ; pp. 674-675 ; pp. 736-747 ; pp. 792-793 et pp. 860-861.
- DE LEVAL G., *Éléments de procédure civile*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 15-41, n^{os} 3-22.
- FALYS J., *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, Bruxelles, Bruylant, 1975, pp. 258-266, n^{os} 286-289 et pp. 295-302, n^{os} 321-327.
- FETTWEIS A., *Manuel de procédure civile*, 2^e éd., Liège, 1987, pp. 33-55.
- FRANÇOIS L., *Théorie des relations collectives du travail en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1980, pp. 52-53.
- GOFFAUX P., *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 3-5, pp. 18-19, pp. 70-73, pp. 98-99, pp. 140-143, pp. 147-149 et pp. 234-237.
- GRIMAL P., *Dictionnaire de la mythologie grecque et romaine*, 2^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1958, pp. 241-242.
- HUBERLANT CH., *Le Conseil d'État et la compétence générale du pouvoir judiciaire*, Bruxelles, Larcier, 1960, p. 127.
- LEROY M., *Contentieux administratif*, 4^e éd., Limal, Anthémis, 2008, pp. 89-90, p. 94, pp. 169-170, pp. 393-499, pp. 762-765, pp. 817-917, p. 1003.
- LEROY M., *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthémis, 2011, p. 193, pp. 451-486.
- LEWALLE P. et DONNAY L., *Contentieux administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 714-808, n^{os} 435-467.
- MAST A., ALEN A., DUJARDIN J., *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 1989, pp. 14-45, n^{os} 17-42 ; pp. 496-521, n^{os} 564-586 et pp. 560-609, n^{os} 624-662.
- MAST A., DUJARDIN J., VAN DAMME M. et VANDE LANOTTE J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Anvers, Kluwer, 1999, n^{os} 198-311.
- MAZEAUD H., MAZEAUD L. et TUNC A., *Traité de responsabilité civile*, 5^e édition, t. II, Paris, Montchrestien, 1957, p. 836.
- MOUGENOT D., *Droit judiciaire* (syllabus), Université de Namur, 2014-2015, pp. 32-36, n^{os} 51-54.
- OST F., *Droit et intérêt. 2, Entre droit et non-droit : l'intérêt – essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé* (sous la dir. de PH. GÉRARD e.a.), Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1990.
- PICARD O., *Faut-il créer une Cour du contentieux administratif en Belgique ?*, Bruxelles, Albert Hauchamps, 1936, pp. 9-10.
- POPELIER P., *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Anvers, Intersentia, 2008, pp. 166-167, n^{os} 328-406.
- RENDERS D., BOMBOIS T., GORS B., THIEBAUT C., VANSNICK L., *Droit administratif. Tome III – Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 175-179, pp. 204-234 et pp. 398-402.
- RIGAUX M.-F. et RENAULD B., *La Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 105-148, n^{os} 132-196.

- SALMON J., *Conseil d'État – Contentieux de l'indemnité, contentieux de l'annulation*, Bruxelles, Bruylant, 1987, pp. 122-146.
- SALMON J., *Le conseil d'État*, t.1, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 292-320.
- SANTOLINI TH., *Les parties dans le procès constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 145.
- SAROT J., VANDERNOOT P. et PEREMANS E., *Dix dans de jurisprudence de la Cour d'arbitrage*, I, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 41-55 et pp. 110-139.
- SCHILLING R., « Janus – Le dieu introducteur, le dieu des passages », *Mélange d'archéologie et d'histoire*, 1960, Vol. 72, n° 72, pp. 89-131.
- SIMONART H., *La Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, p. 179.
- SOHIER J., *Les procédures devant le Conseil d'État*, 2^e éd., Bruxelles, Kluwer, 2009, pp. 1-67.
- VAN COMPORNOLLE J., *Le droit d'action en justice des groupements*, Bruxelles, Larcier, 1972.
- VELGE H., *L'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique : préparation des lois, responsabilités des autorités publiques, recours contre les excès de pouvoir*, Louvain, Société d'études morales, sociales et juridiques, 1930.
- VELGE H., *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État – Préparation des lois contentieux administratif / Recours contre les excès de pouvoir*, Bruxelles, Bruylant, 1947, pp. 15-39 et pp. 97-163.
- VERDUSSEN M., *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 74-239.
- WILKIN R., *Dictionnaire du droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1963, pp. 84-86 et pp 93-95.

Encyclopédies

- DELPEREE F. et RASSON-ROLAND A., « Droit public », *Rép. not.*, t. XIV, La Cour d'arbitrage, liv. 5, 1996, pp. 45-73, n^{os} 1-38.
- SOMERHAUSEN M. et FREMION F., *Les nouvelles*, le Conseil d'État, t. VI, Bruxelles, Larcier, 1975, pp. 141-151 et pp. 277-338.

Ouvrages collectifs

- ANDERSEN R., « Le recours en annulation devant la Cour d'arbitrage », in *Le recours des particuliers devant le juge constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 19.
- ANDERSEN R. et NIHOUL P., « La Cour d'arbitrage et la section du contentieux d'administration du Conseil d'État », in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 156-158.
- BLERO B., « L'article 145 de la Constitution comme solution aux conflits de compétence entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge judiciaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 203-267.
- CLOSSET-MARCHAL G., « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, Liège, Edition Formation Permanente CUP, 2001, n° 47, pp. 9-28.
- COENRAETS PH., « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'action au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 349-377.
- DELPEREE F., « La constitution et le Conseil d'État », in *Cinquante années du Conseil d'État : Liber Memorialis*, Gand, Mys en Breesch, 1999, pp. 71-84.
- FRYDMAN B., « La société civile et ses droits », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 1-18.
- GOFFAUX P., « De l'échec du modèle moniste à la création du Conseil d'État », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 31-63.
- JADOT B., « L'intérêt à agir en justice pour assurer la protection de l'environnement », in *Les juges de la protection de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 9-37.
- LARSEN CH. et JADOT B., « L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la convention d'Aarhus », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 195-261.
- LEFRANC P., « Het collectief belang voor de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, Bruges, die Keure, 2011, pp. 3-49.
- LEWALLE P., « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'État », in *Le Conseil d'Etat de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 159-185.

- MARTEL B., « De belangvereiste in de rechtspleging voor het grondwettelijk Hof », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, Bruges, die Keure, 2011, pp. 231-290.
- MARTENS P., « La société civile peut-elle plaider ? », in *La société civile et ses droits* (sous la dir. de B. FRYDMAN), Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 197-218.
- PALLEMAERTS M., « Le droit de l'homme à un environnement sain en tant que droit matériel », in *Droits de l'homme et environnement*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2002, pp. 9-20.
- RASSON-ROLAND A., « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, Liège, Edition Formation Permanente CUP, 2001, n° 47, pp. 29-68, spéc. pp. 50-63.
- LEROY M. et ROBA N., « La section d'administration – Aperçu historique », in *Cinquante années du Conseil d'État : Liber Memorialis*, Gand, Mys en Breesch, 1999, pp. 115-167.
- SAMBON J., « L'accès au juge administratif : quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ? », in *L'accès à la justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 101-145.
- SCHIPPERS I., « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, Liège, Edition Formation Permanente CUP, 2001, n° 47, pp. 89-127.
- VAN COMPERNOLLE J., « L'action en justice des A.S.B.L. », Rapport du XXXVII séminaire de la C.D.V.A., Gand, Story-Scientia, 1985, pp.
- WAGNER K., « Collectieve acties in het Belgisch recht », *P&B*, 2001, pp. 150-181.
- WEYMEERSCH W., « Het fuctioneel belang en de Raad van State », in *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, Bruges, die Keure, 2011, pp. 50-75.

Périodiques

- AUDINET J., « La protection judiciaire des fins poursuivies par les associations », *Rev. trim. dr. civ.*, 1955, pp. 213-237.
- BAERT J. et DEBERSAQUES G., « Het behoud van belang na pensionering voor de Raad van State : een eis van daadwerkelijke rechtshulp ? », *R.W.*, 1999-2000, pp. 1287-1292.
- BALATE E., « De l'avocat et de l'action en réparation collective », *Pli jur.*, 2014, n° 30, pp. 4-8.
- BEERNAERT M.-A. et KAISER M., « L'intérêt légitime devant le Conseil d'Etat », note sous C.E., arrêt *S.P.R.L. Lyad*, n° 84.493 du 4 janvier 2000, *J.L.M.B.*, 2000, pp. 1250-1257.
- BORÉ L., « Pour la recevabilité de l'action associative fondée sur la défense d'un intérêt altruiste », *Rev. sc. crim.*, 1997, pp. 753-764.
- BORN CH.-H., « Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations : vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire ? » note sous C.E., 16 mai 2012, arrêt *Gatot et consorts*, n° 219.398, *A.P.*, 2013, pp. 283-297.
- BREWAEYS E., « De actio popularis », *P&B*, 2001, pp. 188-198.
- CAPPELLETTI M., « La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil », *R.I.D.C.*, 1975, pp. 571-597.
- CLOSSET-MARCHAL G., « Vers une reconnaissance jurisprudentielle de l'action d'intérêt collectif », *J.T.*, 1999, pp. 441-445.
- D'ARGENT, P., « Jurisprudence belge relative au droit international public (1993-2003) », *R.B.D.I.*, 2003/2, pp. 575-636.
- DABIN J., « 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 », note sous Cass. 9 décembre 1957, *R.C.J.B.*, 1958, pp. 251-270.
- DE BOE C., « Le défaut d'intérêt né et actuel », *Ann. dr.*, 2006, vol. 66, n° 1-2, pp. 97-167.
- DE BOE C. et VAN MELSEN R., « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? », note sous C.C., 10 octobre 2013, n° 133/2013, *A.P.T.*, 2014, liv. 3, pp. 383-391.
- DE SCHUTTER O., « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », note sous Cass., 19 sept. 1996, *R.C.J.B.*, 1997, pp. 105-147.
- DUMONT M., « Variation sur le thème de l'intérêt », *A.P.T.*, 1999, pp. 85-118.
- GORS B., « L'intérêt à agir au sens de l'article 142 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006, pp. 135-165.
- GUIORGUEFF J., « Les règles de recevabilité concernant les actions des particuliers et la convention d'Aarhus : entre inflexibilité et faveur du juge de l'Union européenne à l'égard du droit international à l'environnement », *R.A.E.*, 2012, pp. 629-642.
- HAUZEUR T., « 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, liv. 3, pp. 105-114.

- JADOT B., « Les associations de protection de l'environnement devant le Conseil d'État : une espèce en voie de disparition ? », *J.T.*, 2005, pp. 120-122.
- LARSEN CH., « Het verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht – deel 2 », *TM*, 2005, pp. 474-520.
- LEFRANC P., « Over de ontvangst van milieuverenigingen in de Raad van State (overzicht van rechtspraak 1948-2010) », *T.M.R.*, 2010, pp. 426-467.
- LEMMENS T., « Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen », *R.W.*, 1984-1985, pp. 2002-2026.
- LINDEMANS J., « Het optreden in rechte van groeperingen ter verdediging van de individuele of collectieve belangen van hun leden », *R.W.*, 1979-1980, pp. 2081-2094.
- MARTENS, P., « Action d'intérêt collectif et droits fondamentaux », *J.L.M.B.*, 2013/27, pp. 1428-1430.
- MARTENS P., « Vers quelle action d'intérêt collectif ? », note sous C. const., 10 octobre 2013, *J.L.M.B.*, 2014, pp. 356-363.
- MOREAU TH., « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *J.T.*, 1994, pp. 485-494.
- OST, F., « Excès de droits, abus de procédures ? », *J.T.*, 2000/1, n° 5951, pp. 3-4.
- PAQUES, M., « L'environnement, un certain droit de l'homme », *A.P.T.*, 2006/1, p. 38.
- PAQUES, M., « Le contrôle de légalité des actes administratifs à caractère réglementaire en Belgique », *R.F.D.L.*, 2011/3-4, pp. 351-373.
- PAULET D., « De quelques arrêts récents du Conseil d'Etat 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.
- POZO-VERA E., *The Aarhus Convention: a tool for environmental democracy and defending consumer's rights on the environment*, *R.E.D.C.*, 2011, pp. 53-83.
- PIJCKE G. et TULKENS F., « L'action en cessation environnementale exercée par les habitants : une action populaire consacrée par la Cour constitutionnelle ? », note sous C.A., 26 avril 2007, n° 70/2007, *Amén.*, 2007, pp. 205-212.
- SCHOUKENS F., « De toegang tot de Raad van State voor milieuverenigingen na de inwerkingtreding van het verdrag van Aarhus: much ado about nothing of een stille revolutie? », note sous C.E., arrêt *V.Z.W. Milieuwerkgroep « Ons Streven »*, n° 172.856 du 28 juin 2007, *T.R.O.S.*, 2008, pp. 292-310.
- VAN COMPERNOLLE J., « Quelques réflexions sur l'action d'intérêt collectif », *Rev. prat. soc.*, 1984, n° 6255, pp. 1-17.
- VAN DROOGHENBROECK, S., « Observations », *J.T.*, 2009/14, n° 6348, pp. 253-254.
- VERLINDEN J., « Het belang als ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de rechtsvordering », *Jura Falc.*, 1987/88, n° 1, pp. 19-59.
- WAGNER K., « Collectieve acties in het Belgisch recht », *P&B*, 2001-4, pp. 150-182.

Jurisprudence

Cour de Justice de l'Union Européenne

- C.J.U.E., 8 mars 2011, arrêt *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09.

Cour de cassation

- Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, 1920, I, p. 193 et ss.
- Cass., 28 mai 1934, *Pas.*, 1934, I, p. 294 et ss.
- Cass., 19 novembre 1957, *Pas.*, 1958, I, p. 291 et ss.
- Cass., 9 déc. 1957, *R.C.J.B.*, 1958, pp. 247-251.
- Cass., 28 avril 1966, *R.C.J.B.*, 1968, pp. 34-39.
- Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, 1971, I, p. 886-920.
- Cass., 19 décembre 1977, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015).
- Cass., 19 nov. 1982, *Pas.*, 1983, I, pp. 338-340.
- Cass., 14 janvier 1983, R.G. n° 3143, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015).
- Cass., 7 juin 1984, R.G. n° 4107, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015).
- Cass., 25 oct. 1985, *Pas.*, 1986, I, pp. 219-222.
- Cass., 17 octobre 1986, R.G. n° 5115, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015).
- Cass., 17 octobre 1986, *R.C.J.B.*, 1988, p. 327 et ss.

- Cass., 29 février 1996, *Pas.*, 1996, I, p. 224 et ss.
- Cass., 19 sept. 1996, *R.C.J.B.*, 1997, pp. 105-109.
- Cass., 2 avril 1998, R.G. n° C.94.0438.N, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015).
- Cass., 14 mai 2004, R.G. n° C0205C24F, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015).
- Cass., 4 avril 2005, R.G. n° C040336F, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015).
- Cass., 16 novembre 2007, R.G. n° C.06.0144.F/1, <http://www.juridat.be> (5 juin 2015).
- Cass., 4 février 2008, R.G. n° C.05.0309.F/1, <http://www.juridat.be> (1^{er} juin 2015).
- Cass., 8 mars 2013, R.G. n° C.12.0424.F, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015).
- Cass., 14 février 2014, R.G. n° C.12.0522.F, <http://www.juridat.be> (1^{er} mai 2015).
- Cass., 4 avril 2014, R.G. n° C.13.0026.F/1, <http://www.juridat.be> (1^{er} juin 2015).

Cour constitutionnelle

- C.A., 29 janvier 1987, n° 32.
- C.A., 12 novembre 1992, n° 69/92.
- C.A., 19 mai 1994, n° 43/94.
- C.A., 2 avril 1992, n° 23/92.
- C.A., 14 juillet 1994, n° 61/94.
- C.A., 22 décembre 1994, n° 90/94.
- C.A., 6 avril 1995, n° 33/95.
- C.A., 6 juin 1995, n° 40/95.
- C.A., 10 novembre 1999, n° 117/99.
- C.A., 29 novembre 2000, n° 125/2000.
- C.A., 21 décembre 2000, n° 140/2000.
- C.A., 8 mai 2002, n° 86/2002.
- C.A., 19 février 2003, n° 29/2003.
- C.A., 24 novembre 2004, n° 194/2004.
- C.A., 20 avril 2005, n° 71/2005.
- C.A., 18 janvier 2006, n° 10/2006.
- C.A., 15 février 2006, n° 23/2006.
- C.A., 3 mai 2006, n° 67/2006.
- C.A., 17 mai 2006, n° 79/2006.
- C.C., 11 mars 2009, n° 40/2009.
- C.C., 30 mars 2010, n° 32/2010.
- C.C., 8 juillet 2010, n° 84/2010.
- C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010.
- C.C., 2 décembre 2011, n° 201/2011.
- C.C., 8 décembre 2011, n° 184/2011.
- C.C., 3 mai 2012, n° 57/2012.
- C.C., 31 mai 2012, n° 69/2012.
- C.C., 14 juin 2012, n° 77/2012.
- C.C., 19 juillet 2012, n° 98/2012.
- C.C., 30 octobre 2012, n° 133/2012.
- C.C., 20 décembre 2012, n° 155/2012.
- C.C., 21 février 2013, n° 15/2013.
- C.C., 25 avril 2013, n° 58/2013.
- C.C., 10 oct. 2013, n° 133/2013.
- C.C., 30 octobre 2013, n° 141/2013.
- C.C., 7 novembre 2013, n° 146/2013.
- C.C., 29 janvier 2014, n° 13/2014.

Conseil d'État

- C.E., arrêt *De Praetere*, n° 1307 du 15 février 1952.
- C.E., arrêt *Evrard*, n° 2653 du 9 juillet 1953.
- C.E., arrêt *Moulin et De Coninck*, n° 11.749 du 6 avril 1966.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Verbond van het Vlaams overheidspersoneel*, n° 12.521 du 12 juillet 1967.
- C.E., arrêt *Centrale générale des Syndicats libéraux de Belgique*, n° 12.919 du 25 avril 1968.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Verbond van het Vlaams overheidspersoneel*, n° 13.640 du 24 juin 1969.
- C.E., arrêt *Union belge de l'Automatique*, n° 17.083 du 19 juin 1975.
- C.E., arrêt *Mannweiler*, n° 19.728 du 29 juin 1979.

- C.E., arrêt *V.Z.W. W.*, n° 21.384 du 11 septembre 1981.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Werkgroep voor milieubeheerBrasschaat*, n° 21.834 du 11 septembre 1981.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. verbond der P.V.V.-Jongeren*, n° 23.340 du 5 juillet 1983.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Verbond van het vlaams overheidspersoneel*, n° 25.796 du 4 novembre 1985.
- C.E., arrêt *Timmermans*, n° 20.740 du 9 décembre 1987.
- C.E., arrêt *Kamer van raadgevende ingenieurs van België*, n° 32.378 du 18 avril 1989.
- C.E., arrêt *Haelewijck*, n° 33.427 du 21 novembre 1989.
- C.E., arrêt *Pirotte*, n° 37.199 du 12 juin 1991.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Gerfa*, n° 37.735 du 25 septembre 1991.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. GERFA*, n° 40.278 du 9 septembre 1992.
- C.E., arrêt *Julemont*, n° 50.437 du 25 novembre 1994.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Volskunie*, n° 50.678 du 12 décembre 1994.
- C.E., arrêt *Vaste commissie voor taaltoezicht*, n° 50.695 du 13 décembre 1994.
- C.E., arrêt *Morraye*, n° 52.699 du 5 avril 1995.
- C.E., arrêt *Verhelst*, n° 53.587 du 7 juin 1995.
- C.E., arrêt *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 53.693 du 13 juin 1995.
- C.E., arrêt *Olaerts*, n° 55.957 du 20 octobre 1995.
- C.E., arrêt *VT4 Limited*, n° 58.124 du 14 février 1996.
- C.E., arrêt *Vierin*, n° 59.475 du 2 mai 1996.
- C.E., arrêt *Renard*, n° 61.098 du 31 juillet 1996.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Environnement assistance*, n° 62.980 du 6 novembre 1996.
- C.E., arrêt *Brysse et consorts*, n° 63.048 du 13 novembre 1996.
- C.E., arrêt *De Mol*, n° 64.973 du 4 mars 1997.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Ligue des droits de l'Homme*, n° 68.735 du 8 octobre 1997.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Boterstraatactiecomite et consorts*, n° 72.032 du 25 février 1998.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Boterstraatactiecomite*, n° 72.213 du 4 mars 1998.
- C.E., arrêt *Darimont et Lambert*, n° 76.048 du 30 septembre 1998.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Front Commun des Groupements de Défense de la Nature*, n° 74.635 du 25 juin 1998.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Vereinigung zur erlangung der gleichberechtigung des deutschen sprachgebietes belgiens als region und gemeinschaft*, n° 78.242 du 20 janvier 1999.
- C.E., arrêt *Van Reusel*, n° 78.465 du 1^{er} février 1999.
- C.E., arrêt *Wattier*, n° 78.841 du 19 février 1999.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Fédération des équipes mandatées en milieu ouvert*, n° 82.885 du 20 octobre 1999.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Le G.A.L.O.P.*, n° 82.986 du 20 octobre 1999.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, n° 83.584 du 23 novembre 1999.
- C.E., arrêt *VT4 Limited*, n° 83.639 du 25 novembre 1999.
- C.E., arrêt *S.A. Dinant Loisirs*, n° 84.386 du 23 décembre 1999.
- C.E., arrêt *S.P.R.L. Lyad*, n° 84.493 du 4 janvier 2000.
- C.E., arrêt *Van Trappen*, n° 84.551 du 6 janvier 2000.
- C.E., arrêt *Commission permanente de contrôle linguistique*, n° 84.739 du 18 janvier 2000.
- C.E., arrêt *Clément et consorts*, n° 85.129 du 7 février 2000.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Greenpeace*, n° 85.173 du 8 février 2000.
- C.E., arrêt *Grégoire*, n° 85.174 du 8 février 2000.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Ligue Royale Belge pour la protection des oiseaux et consorts*, n° 85.699 du 29 février 2000.
- C.E., arrêt *Delahaye*, n° 86.475 du 3 avril 2000.
- C.E., arrêt *Pellegrino*, n° 89.186 du 31 juillet 2000.
- C.E., arrêt *Lambert*, n° 89.345 du 23 août 2000.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. La ligue royale belge pour la protection des oiseaux*, n° 90.521 du 26 octobre 2000.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Bemefa*, n° 90.744 du 13 novembre 2000.
- C.E., arrêt *Simonini et consorts*, n° 91.890 du 22 décembre 2000.
- C.E., arrêt *Diamant*, n° 98200 du 8 août 2001.
- C.E., arrêt *Lannoye et consorts*, n° 99.961 du 19 octobre 2001.
- C.E., arrêt *S.A. Entreprises Générales René Bouchat*, n° 100.132 du 24 octobre 2001.
- C.E., arrêt *Pecquereau*, n° 100.162 du 24 octobre 2001.

- C.E., arrêt *A.S.B.L. Péditions Patrimoine*, n° 100.808 du 13 novembre 2001.
- C.E., arrêt *Lemaire et Guissart*, n° 104.301 du 4 mars 2002.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Straatego*, n° 106.334 du 3 mai 2002.
- C.E., arrêt *Minne*, n° 112.197 du 31 octobre 2002.
- C.E., arrêt *S.A. Belgacom Directory Services*, n° 113.490 du 10 décembre 2002.
- C.E., arrêt *Bruyere*, n° 113.494 du 11 décembre 2002.
- C.E., arrêt *Boddaert*, n° 121.038 du 26 juin 2003.
- C.E., arrêt *Van Mulders*, n° 121.130 du 1^{er} juillet 2003.
- C.E., arrêt *Lizin*, n° 123.338 du 24 septembre 2003.
- C.E., arrêt *Denissen et consorts*, n° 124.118 du 10 octobre 2003.
- C.E., arrêt *Communauté française et consorts*, n° 125.644 du 24 novembre 2003.
- C.E., arrêt *S.A. A.M.P.*, n° 127.094 du 15 janvier 2004.
- C.E., arrêt *Étienne et consorts*, n° 129.354 du 16 mars 2004.
- C.E., arrêt *commune de Woluwé-Saint-Pierre*, n° 129.411 du 17 mars 2004.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Réserves Naturelles et consorts*, n° 133.834 du 13 juillet 2004.
- C.E., arrêt *Verbeek et consorts*, n° 134.771 du 9 septembre 2004.
- C.E., arrêt *Commission permanente de contrôle linguistique*, n° 135.811 du 6 octobre 2004.
- C.E., arrêt *Région Wallonne*, n° 136.279 du 19 octobre 2004.
- C.E., arrêt *Assemblée des copropriétaires de l'immeuble "MAGNOLIAS" et consorts*, n° 138.583 du 16 décembre 2004.
- C.E., arrêt *Dupont*, n° 140.256 du 7 février 2005.
- C.E., *A.S.B.L. Comité de Quartier du Bas-Evere*, n° 141.043 du 22 février 2005.
- C.E., arrêt *Finet*, n° 151.650 du 23 novembre 2005.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Vriendenkring van de Brandweer Nieuwpoort et Vansevenant*, n° 151.784 du 28 novembre 2005.
- C.E., arrêt *Weyrich*, n° 152.040 du 30 novembre 2005.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA*, n° 153.696 du 12 janvier 2006.
- C.E., arrêt *S.P.R.L. Sobrida Invest*, n° 153.991 du 20 janvier 2006.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Vlaams Komitee Brussel*, n° 156.436 du 16 mars 2006.
- C.E., arrêt *Dumortier*, n° 155.624 du 27 février 2006.
- C.E., arrêt *S.A. Bioxpr*, n° 155.960 du 7 mars 2006.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Vlaams Komitee Brussel*, n° 156.436 du 16 mars 2006.
- C.E., arrêt *Ville de La Louvière*, n° 157.294 du 3 avril 2006.
- C.E. *Vereniging ter bescherming van de leefomgeving in de buurt van de Fruithoflaan en het Rooi en Van Rompaey*, n° 159.786 du 8 juin 2006.
- C.E., arrêt *Goethals*, n° 161.039 du 6 juillet 2006.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. « Action et liberté » et Trintelier*, n° 161.064 du 6 juillet 2006.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Codever*, n° 165.065 du 23 novembre 2006.
- C.E. (13^e chambre), arrêt *A.S.B.L. Inter-Environnement Wallonie*, n° 166.258 du 21 décembre 2006.
- C.E., arrêt *Thunus*, n° 168.435 du 2 mars 2007.
- C.E., arrêt *Baseke*, n° 168.498 du 5 mars 2007.
- C.E., arrêt *Beyrus*, n° 169.586 du 29 mars 2007.
- C.E., arrêt *Golfinger*, n° 171.018 du 10 mai 2007.
- C.E., arrêt *Pirenne et consorts*, n° 172.293 du 14 juin 2007.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Le Poumon Vert de la Hulpe et consorts*, n° 175.463 du 8 octobre 2007.
- C.E., *A.S.B.L. Collectif des Grands Prés*, n° 178.585 du 15 janvier 2008.
- C.E., arrêt *De Clercq*, n° 179.845 du 19 février 2008.
- C.E. (8^e chambre), arrêt *A.S.B.L. Blaise Pascal - Haute Ecole catholique du Luxembourg*, n° 180.032 du 22 février 2008.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. FEGE*, n° 182.740 du 8 mai 2008.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Algemeen Eigenaarssyndicaat*, n° 183.366 du 26 mai 2008.
- C.E., arrêt *Devriese et consorts*, n° 183.586 du 29 mai 2008.
- C.E., arrêt *Wauters*, n° 184.402 du 20 juin 2008.
- C.E., arrêt *V.Z.W. UNIZO*, n° 184.525 du 24 juin 2008.
- C.E., arrêt *Vereniging van mede-eigenaars van de Residentie Lousberg Park*, n° 186.266 du 15 septembre 2008.
- C.E., arrêt *Reubsaets*, n° 186.278 du 15 septembre 2008.
- C.E., arrêt *Claus et De Smidt*, n° 186.374 du 18 septembre 2008.

- C.E. (a.g.), arrêt *Coomans et consorts*, n° 187.998 du 17 novembre 2008.
- C.E., arrêt *Orland et Franck*, n° 188.452 du 3 décembre 2008.
- C.E., arrêt *S.A. Electrabel*, n° 189.567 du 19 janvier 2009.
- C.E., arrêt *S.C.R.L. INTEREST-OST*, n° 189.688 du 21 janvier 2009.
- C.E., arrêt *Cornelis*, n° 190.513 du 16 février 2009.
- C.E., arrêt *Nachtergaele*, n° 190.587 du 17 février 2009.
- C.E., arrêt *Godard*, n° 190.589 du 17 février 2009.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Le Peruwezils de demain, comité pour la sauvegarde et l'avenir de l'environnement du Peruwelz*, n° 190.775 du 24 février 2009.
- C.E., arrêt *V.Z.W. natuurreservaten*, n° 192.085 du 31 mars 2009.
- C.E., arrêt *Prade*, n° 192.838 du 29 avril 2009.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Conseil cynégétique de Gaume*, n° 192.892 du 30 avril 2009.
- C.E., arrêt *Conseil de police la zone de police de Fleurus / Les Bons Villers / Pont-à-Celles*, n° 192.955 du 4 mai 2009.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Fédération Belge Des Entreprises de Distribution*, n° 193.580 du 27 mai 2009.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Milieufrent Omer Wattez*, n° 193.593 du 28 mai 2009.
- C.E., arrêt *S.A. Immo Basilix*, n° 193.653 du 28 mai 2009.
- C.E., arrêt *S.A. Cofinimmo*, n° 194.801 du 29 juin 2009.
- C.E., arrêt *S.C.I.R.L. Tecteo*, n° 196.033 du 15 septembre 2009.
- C.E., arrêt *Association pharmaceutique de la Province de Liège*, n° 196.104 du 16 septembre 2009.
- C.E., arrêt *Lizin*, n° 196.399 du 25 septembre 2009.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Hubertusvereniging Vlaanderen*, n° 197.988 du 19 novembre 2009.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Syndicat des propriétaires ruraux en Région Wallonne et consorts*, n° 198.192 du 24 novembre 2009.
- C.E., arrêt *Theys*, n° 199.058 du 18 décembre 2009.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. European Strategic Intelligence and Security Center*, n° 199.334 du 5 janvier 2010.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Airline Operators Committee Brussels*, n° 199.465 du 13 janvier 2010.
- C.E., arrêt *Muller*, n° 200.795 du 12 février 2010.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Aktiecomitee ter beveiliging van het Leefmilieu op de Linkeroever*, n° 201.100 du 19 février 2010.
- C.E., arrêt *Page*, n° 201.215 du 23 février 2010.
- C.E., arrêt *Gemeente Merelbeke*, n° 201.914 du 16 mars 2010.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. S.O.S. Ruralité Brabant Wallon Est*, n° 208.693 du 4 novembre 2010.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Les Fet'chir*, n° 203.430 du 29 avril 2010.
- C.E., arrêt *Roland*, n° 205.073 du 10 juin 2010.
- C.E., arrêt *Dalhem et consorts*, n° 205.415 du 17 juin 2010.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. L'érablière*, n° 207.160 du 31 août 2010.
- C.E., arrêt *Mondial téléphone*, n° 207.415 du 20 septembre 2010.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Union Nationale de l'Armurerie, de la Chasse et du Tir*, n° 209.232 du 25 novembre 2010.
- C.E., arrêt *S.A. Sita Wallonie*, n° 209.316 du 30 novembre 2010.
- C.E., arrêt *Harlez*, n° 210.558 du 20 janvier 2011.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. C.B.I.*, n° 211.133 du 9 février 2011.
- C.E. (13^e chambre), arrêt *A.S.B.L. Inter-environnement Wallonie*, n° 211.323 du 17 février 2011.
- C.E., arrêt *S.P.R.L. Alimentation Ferruha*, n° 211.795 du 3 mars 2011.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Société Belge des Pharmaciens Spécialistes en Biologie Clinique et consorts*, n° 212.560 du 7 avril 2011.
- 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 *N.V.Z. Belgacom*, n° 212.579 du 8 avril 2011.
- C.E., arrêt *Servaty et Limbourg*, n° 213.212 du 12 mai 2011.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Santhea*, n° 214.113 du 24 juin 2011.
- C.E., arrêt *S.A. Mobistar*, n° 215.982 du 25 octobre 2011.
- C.E. (6^e chambre), arrêt *A.S.B.L. S.N.P.*, n° 216.928 du 19 décembre 2011.
- C.E., arrêt *Bakelants*, n° 216.939 du 20 décembre 2011.
- C.E., arrêt *Gautier*, n° 217.698 du 2 février 2012.
- C.E., arrêt *Cifani et consorts*, n° 219.285 du 9 mai 2012.
- C.E., 16 mai 2012, arrêt *Gatot et consorts*, n° 219.398 du 16 mai 2012.

- C.E., arrêt *A.S.B.L. S.N.P.*, n° 219.721 du 12 juin 2012.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Taxis United*, n° 219.897 du 21 juin 2012.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Regionale actiegroep Leefmilieu Dendre en Shelde*, n° 220.537 du 10 septembre 2012.
- C.E., arrêt *XXXX*, n° 221.203 du 25 octobre 2012.
- C.E., arrêt *Kazmi*, n° 221.308 du 8 novembre 2012.
- C.E., arrêt *Soors*, n° 221.310 du 8 novembre 2012.
- C.E., arrêt *Stassen*, n° 221.334 du 9 novembre 2012.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. S.N.P et consorts.*, n° 221.339 du 12 novembre 2012.
- C.E., arrêt *Ville de Namur*, n° 221.510 du 26 novembre 2012.
- C.E., arrêt *Michiels*, n° 221.711 du 12 décembre 2012.
- C.E., arrêt *Lemaigre et consorts*, n° 221.721 du 12 décembre 2012.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Vlaams Netwerk van Verenigingen waar Armen het Woord Nemen*, n° 221.853 du 20 décembre 2012.
- C.E., arrêt *Corman*, n° 221.986 du 10 janvier 2013.
- C.E., arrêt *S.A. Sagevas et consorts*, n° 221.999 du 10 janvier 2013.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Vlaamse Federatie van Beleggingsclubs en Belegers*, n° 222.968 du 25 mars 2013.
- C.E., arrêt *Huseni et consorts*, n° 223.471 du 14 mai 2013.
- C.E., arrêt *Portugaels*, n° 223.698 du 4 juin 2013.
- C.E., arrêt *Association des Copropriétaires « Résidence Bonaparte »*, n° 223.841 du 12 juin 2013.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Terre Wallonne*, n° 223.882 du 13 juin 2013.
- C.E., arrêt *Mujawayezu*, n° 223.987 du 20 juin 2013.
- C.E., arrêt *S.P.R.L. LEDA et consorts*, n° 224.201 du 28 juin 2013.
- C.E., arrêt *Dutron et consorts*, n° 224.433 du 31 juillet 2013.
- C.E., arrêt *Société anonyme GEMA*, n° 225.028 du 9 octobre 2013.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. AVALA*, n° 225.050 du 10 octobre 2013.
- C.E., arrêt *S.C.R.L. Igretec*, n° 225.609 du novembre 2013.
- C.E., arrêt *Association wallonne des comités consultatifs de locataires et de propriétaires et Pacquot*, n° 226.141 du 21 janvier 2014.
- C.E., arrêt *S.P.R.L. CS Team*, n° 226.224 du 27 janvier 2014.
- C.E., arrêt *Association des copropriétaires de la résidence La Closerie*, n° 226.393 du 12 février 2014.
- C.E., arrêt *Van Hautem et Frans*, n° 226.980 du 31 mars 2014.
- C.E., arrêt *Hsia*, n° 227.248 du 30 avril 2014.
- C.E., arrêt *Lippens*, n° 227.714 du 17 juin 2014.
- C.E. (11^e chambre), arrêt *Pronvice du Brabant Wallon*, n° 228.041 du 8 juillet 2014.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Avala*, n° 228.419 du 19 septembre 2014.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Fédération des Auto-Écoles agréées*, n° 228.470 du 24 septembre 2014.
- C.E., arrêt *S.A. Randstad Belgium*, n° 228.981 du 30 octobre 2014.
- C.E., arrêt *Defrance et consorts*, n° 229.104 du 7 novembre 2014.
- C.E., arrêt *V.Z.W. Liga voor Mensenrechten*, n° 229.165 du 14 novembre 2014.
- C.E., arrêt *S.A. Rocoluc*, n° 229.200 du 18 novembre 2014.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Union des classes moyennes de la Province de Liège*, n° 229.394 du 28 novembre 2014.
- C.E., arrêt *Courvoisier et consorts*, n° 229.704 du 29 décembre 2014.
- C.E., arrêt *Pietquin et consorts*, n° 229.729 du 6 janvier 2015.
- C.E., arrêt *S.P.R.L. TUTTIFRUTTI'S*, n° 230.265 du 23 février 2015.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Ardennes liégeoises et consorts*, n° 230.310 du 24 février 2015.

Cour d'appel

- Liège, 29 avril 1994, *J.L.M.B.*, 1994, p. 926 et ss.
- Mons, 15 décembre 1997, *J.L.M.B.*, 1998, p. 685-688.

Tribunal de première instance

- Civ. Namur, réf., 7 décembre 1993, *J.T.*, 1994, p. 169-171.
- Civ. Tournai, réf., 16 décembre 1998, *J.T.*, 1999, p. 451-452.
- Civ. Bruxelles, réf., 17 novembre 2003, *J.D.J.*, 2003, n° 230, p. 36-41.

Législation

Dispositions internationales

- Convention européenne des droits de l'homme, article 3.

Dispositions européennes

- Dir. (CE), n° 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, J.O.U.E., L. 175/40, du 5 mai 1985.
- Dir. (CE), n° 2004/35 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, J.O.U.E., L. 143/56, du 30 avril 2004.
- Dir. (CE), n° 2008/1 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, J.O.U.E., L. 24/8, du 29 janvier 2008.

Arrêté du Régent

- A.Rég. du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif, *M.B.*, 23 août 1948, p. 6821, art. 4, al. 3.

Lois

- Loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles, *M.B.*, 8 avril 1898.
- Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires *M.B.*, 15 janvier 1969, p. 267.
- Loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, *M.B.*, 1^{er} juillet 1921.
- Projet de loi portant création d'un Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1937-1938, n° 110.
- Loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'État, *M.B.*, 9 janvier 1947, p. 190.
- Lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, *M.B.*, 2 août 1966, p. 7799.
- Lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461.
- Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, *M.B.*, 3 septembre 1988, p. 12482.
- Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.
- Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315.
- loi 19 juillet 1991 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue d'introduire un référé administratif et portant création d'un emploi de greffier-informaticien, *M.B.*, 12 octobre 1991, p. 22620.
- Loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, *M.B.*, 19 février 1993, p. 3769.
- Lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative du 18 juillet 1996, *M.B.*, 2 août 1996, p. 7799.
- Loi du 5 mai 1999 relative aux effets de la dissolution de la Chambre des représentants à l'égard des projets et propositions de loi dont les Chambres législatives sont saisies, *M.B.*, 7 mai 1999.
- Loi du 17 décembre 2002 portant assentiment 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, et aux Annexes Ire et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998, *M.B.*, 24 avril 2003.
- Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007, p. 29016.
- Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, *M.B.*, 30 mai 2007, p. 29046.
- Loi du 26 décembre 2013 portant insertion du livre XVII "Procédures juridictionnelles particulières" dans le Code de droit économique, et portant insertion d'une définition et d'un régime de sanctions propres au livre XVII dans ce même Code, *M.B.*, 28 janvier 2014, p. 6923.

Propositions de loi

- Projet de loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1988-1989, n° 633/4.
- 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° 3-1953/1.
- 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° 52-0978/001.
- 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. 2008-2009, n° 52-1939/001.
- 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, Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 52-1939/002.
- 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. 2010-2011, n° 53-1693/001.
- 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.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1264/3.
- 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° 5-1330/1.
- Proposition de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations qui œuvrent 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° 5-1264/4.
- Projet de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1264/6.
- 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° 54-0465/001.
- Proposition de loi modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2014-2015, n° 54-0466/001.

Divers

- Aarhus Compliance Committee, *Findings and Recommendations*, Communication ACCC/C/2005/11 of 16 June 2006.
- Décision 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de 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.
- DE SADELEER N., ROLLER G. et DROSS M., « Access to justice in Environmental Matters, Final Report, 2002, (disponible sur <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C200823/Amicus%20brief/AnnexHSadeleerReport.pdf>).
- France, Académie française, *Dictionnaire de l'Académie française*, 9^e éd., (disponible sur <http://academiefrancaise.fr/le-dictionnaire/consultation-en-ligne>).
- *The Aarhus Convention – An implementation guide*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>.
- VAN REEPINGHEN CH., « Rapport sur la réforme judiciaire », *Doc. Sénat*, sess. ord., 1963-1964, n° 60, pp. 17-23, p. 170.

Table des matières

Introduction générale.....	1
Partie I – De la répartition des compétences juridictionnelles et des conditions de recevabilité des actions d'intérêt propre.....	3
Chapitre I : Des compétences juridictionnelles.....	3
Introduction.....	3
Section I - Répartition générale	3
§1. La Cour constitutionnelle	3
§2. Les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions administratives	4
§3. Le Conseil d'État.....	5
A. Cadre constitutionnel et nature juridique	5
B. Panorama des compétences.....	6
C. Contentieux de l'annulation	7
D. Limites à la compétence	8
Section II - L'article 159 de la Constitution.....	9
Chapitre II : Des conditions de recevabilité des actions d'intérêt propre.....	10
Introduction.....	10
Section I - La notion d'intérêt prévue par le Code judiciaire.....	12
Section II - La notion d'intérêt telle qu'envisagée par les L.C.C.E.....	13
§1. L'intérêt doit être actuel	16
§2. L'intérêt doit être certain	18
§3. L'intérêt doit être direct	18
§4. L'intérêt doit être légitime.....	20
§5. L'intérêt doit être personnel.....	21
Section III - La notion d'intérêt dans le contentieux de l'annulation de la Cour constitutionnelle.....	22
Conclusion intermédiaire.....	25
Partie II – L'action d'intérêt collectif	26
Chapitre I : Considérations générales	26
Introduction.....	26
Section I - Définitions	26
§1. La notion de groupements.....	26
§2. Des différentes actions introduites par des groupements	28
Section II - Plan de l'exposé	30

Chapitre II : L'action d'intérêt collectif dans le contentieux judiciaire et dans le contentieux de l'annulation du Conseil d'État	31
Introduction.....	31
Section I - L'action d'intérêt collectif devant les juridictions judiciaires	31
§1. La jurisprudence de principe de la Cour de cassation.....	31
§2. Les positions divergentes de la Cour de cassation et du Conseil d'État.....	34
§3. Les tentatives de rébellion des juridictions de fond	35
§4. L'arrêt du 10 octobre 2013 de la Cour constitutionnelle.....	36
§5. Jurisprudence récente de la Cour de cassation en matière d'environnement.....	37
Section II - Les actions d'intérêt collectif devant le Conseil d'État	38
Introduction.....	38
§1. Les actions d'intérêt fonctionnel.....	39
§2. Les actions d'intérêt collectif reconnues par la loi.....	40
§3. Les actions d'intérêt collectif reconnues par la jurisprudence.....	41
A. Classification des actions d'intérêt collectif	41
B. Conditions de recevabilité des actions d'intérêt collectif découlant du caractère actuel, certain, direct et légitime de l'intérêt	45
C. Conditions de recevabilité des actions d'intérêt collectif découlant du caractère personnel de l'intérêt	45
D. Conditions relatives à la capacité et qualité des associations.....	53
Section III - Les actions d'intérêt collectif au contentieux de l'annulation dévolu à la Cour constitutionnelle.....	54
Section IV - Mise en perspective de la jurisprudence des trois ordres juridictionnels	54
Chapitre III : Propositions de loi récentes en vue d'introduire les actions d'intérêt collectif dans les L.C.C.E. et la Convention d'Aarhus	57
Introduction.....	57
Section I- Propositions de lois établies avant l'avis du Conseil d'État du 9 mars 2010	57
Section II- L'avis de la section de législation du Conseil d'État du 9 mars 2010	58
§1. Observations préliminaires.....	58
§2. Les actions d'intérêt collectif en vue de défendre l'environnement	59
§3. Les actions d'intérêt collectif en vue de défendre d'autres idées	62
§4. Considérations générales.....	63
Section I - Les propositions subséquentes.....	63
Section II - Analyses critiques.....	64
§1. En matière d'action d'intérêt collectif dans le domaine de l'environnement.....	64
§2. En matière d'action d'intérêt collectif dans les autres domaines.....	67
Conclusion générale	69

Bibliographie	71
Doctrine	71
Monographies	71
Encyclopédies	72
Ouvrages collectifs	72
Périodiques	73
Jurisprudence	74
Cour de Justice de l'Union Européenne	74
Cour de cassation	74
Cour constitutionnelle.....	75
Conseil d'État	75
Cour d'appel.....	79
Tribunal de première instance	79
Législation.....	80
Dispositions internationales	80
Dispositions européennes	80
Arrêté du Régent	80
Lois	80
Propositions de loi	81
Divers	81
Table des matières.....	82

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

