

UCL

Université
catholique
de Louvain

Faculté de droit et de criminologie (DRT)

Quelle reconnaissance pour les Organisations non gouvernementales ?

Mémoire réalisé par
Inès le Grelle

Promoteur(s)
Francis Haumont

Année académique 2013-2014
Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

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

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

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt



Remerciements

En préambule à ce mémoire, je tiens à remercier le Professeur Francis Haumont pour les précieux conseils qu'il m'a prodigués.

Je souhaiterais également remercier Madame Renuart, représentante au sein de l'a.s.b.l. Natagora, ainsi que Monsieur Piütz, représentant au sein de la Fédération Inter-Environnement Wallonie, pour le temps qu'ils m'ont consacré et leurs réponses à mes questions.

De même, j'aimerais remercier mes relecteurs, mon frère et sa belle-sœur.

INTRODUCTION

Quotidiennement, la presse fait état de nouveaux dangers environnementaux tels que des marées noires, des éruptions volcaniques, des tsunamis, la fonte des glaciers ou encore des incendies provoqués par la sécheresse et le manque d'eau potable. Tous ces événements affectent profondément certaines régions de notre planète et sont autant de menaces pour la survie des générations futures. Face à ces catastrophes, la question environnementale s'est vue propulsée au devant de la scène, et est devenue un enjeu majeur. Dans ce contexte, il est important que non seulement la communauté internationale (les gouvernements), mais aussi la société civile prennent conscience des dangers que représente l'activité humaine pour l'environnement. Tous ces acteurs sont donc encouragés à trouver des solutions pour que la vie sur terre soit préservée.

Au niveau international, plusieurs déclarations, conventions et traités ont reconnu le droit de tout individu, qu'il appartienne aux générations présentes ou à venir, de vivre dans un environnement sain. La **Déclaration de Stockholm**, adoptée lors de la Conférence des Nations unies en 1972, met en place un premier plan d'action. L'objectif poursuivi est « l'amélioration de l'environnement comme patrimoine commun de l'humanité, dans le but de le léguer aux générations futures »¹.

Vingt ans plus tard, en 1992, se tient à Rio de Janeiro la **Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement** (ou plus communément appelée « Sommet de la Terre » ou « Déclaration de Rio »). Ce sommet aura un retentissement médiatique bien plus important que la Conférence de Stockholm, ce qui permettra une sensibilisation plus grande auprès des Etats. En effet, lors de la Conférence de Rio plus de cent septante nations se sont réunies afin de débattre de la question du développement durable. Au final, cinquante Etats ratifieront la Déclaration de Rio². De plus, pour la première fois, des principes tels que la précaution (principe 15), la participation citoyenne et le droit d'accès aux documents (principe 10), l'intégration de la politique environnementale dans les autres politiques (principe 4), etc. seront consacrés.

C'est ainsi que six ans après la Déclaration de Rio, lors de la quatrième conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe », sera adoptée la Convention sur l'accès à

¹J-F. NEURAY, *Précis du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 36. Voy. le principe 2 de la déclaration de Stockholm qui énonce que : « *les ressources naturelles du globe y compris, l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservées dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin* ». Souligné par nous.

²J-F. NEURAY, *ibidem*, p. 37.

l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, aussi appelée la « Convention d'Aarhus »³. Dans son préambule, la Convention met en avant différents objectifs à atteindre tels que l'amélioration et l'accroissement de l'effectivité des décisions publiques en matière d'environnement, le renforcement de la démocratie, la préservation de l'environnement, etc⁴. Elle énonce aussi « le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être »⁵.

Mais l'apport essentiel de la Convention se situe ailleurs, dans la reconnaissance du rôle que les Etats et la société civile peuvent et doivent jouer dans la préservation et la protection de l'environnement. Afin de leur permettre de remplir au mieux la tâche qui leur est impartie, la Convention met en place trois droits procéduraux : le droit à l'information, le droit à la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice⁶. Comme l'a mentionné Kofi Annan, le secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, « la participation active de la société civile, tant à l'élaboration des politiques qu'à leur mise en œuvre, est une condition préalable pour pouvoir progresser d'une manière significative vers la durabilité »⁷.

Ainsi c'est grâce à l'émergence de ce nouveau modèle de gouvernance, que représente la démocratie directe ou participative, qu'un élargissement du cercle des acteurs associés aux processus décisionnels est possible et qu'une recherche systématique de solutions consensuelles est recherchée⁸. Quels sont donc ces nouveaux acteurs agissant en droit de l'environnement ? Les organisations non gouvernementales.

En effet, parallèlement au rôle que jouent les Etats dans la prise de décisions, les organisations non gouvernementales occupent une place particulière et une fonction primordiale dans la défense de l'environnement. Nous avons ainsi décidé de consacrer nos recherches sur la reconnaissance de plus en plus importante qu'acquièrent ces organisations tant au niveau international que national.

C'est grâce à cette notoriété et cette reconnaissance continuellement grandissante, notamment en droit de l'environnement, que les ONG prennent de l'ampleur dans le

³ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signé à Aarhus le 25 juin 1998, approuvé par la loi du 17 décembre 2002, *M.B.*, 24 avril 2004.

⁴ C. LARSEN, « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *Amén.*, 2001, p. 269.

⁵ Art. 1^{er} de la Convention d'Aarhus.

⁶ Art. 4 à 9 de la Convention d'Aarhus.

⁷ Commission Economique pour l'Europe, Convention de la CEE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, la Convention d'Aarhus : Guide d'application, 2000 (avant-propos). Plus communément appelé « Guide d'application de la Convention d'Aarhus ».

⁸ A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, 3^e éd., Paris, PUF, 2011, p. 240.

processus décisionnel. De part leurs moyens tant matériels qu'humains qui évoluent sans cesse, elles permettent de faire avancer les politiques. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'en faire l'objet de notre travail d'étude.

Dans un *premier chapitre*, nous analyserons le concept, *sensu stricto*, des organisations non gouvernementales en détaillant différentes définitions émanant de la doctrine spécialisée et de textes internationaux. Cela nous permettra de définir les contours de ce concept et de délimiter le sujet de nos recherches.

Afin de mettre en avant la reconnaissance des organisations non gouvernementales en droit de l'environnement, nous avons décidé d'analyser le rôle de ces dernières au travers de deux principes essentiels de la Convention d'Aarhus, soit le principe de participation au processus décisionnel et celui de l'accès à la justice. C'est pourquoi notre *deuxième chapitre* sera dédié à la notion et aux finalités de la participation au processus décisionnel ainsi que sur les bénéficiaires de ce principe.

L'objet de notre *troisième chapitre* portera quant à lui sur la délicate question de l'intérêt des ONG à agir (en justice). Nous examinerons d'abord la portée de ce droit tel que consacré dans la Convention d'Aarhus pour ensuite observer ses applications au sein de l'ordre judiciaire belge. Enfin, nous mettrons en lumière les incompatibilités de cette application en rapport avec la Convention précitée.

Nous avons également jugé intéressant, dans notre *quatrième chapitre* d'étudier les contours de ce principe au travers de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de celle de la Cour de justice de l'Union européenne.

Après avoir considéré le degré de reconnaissance des ONG au sein d'instruments juridiques internationaux tels que la Convention d'Aarhus et de l'ordre étatique belge, nous traiterons dans notre *cinquième chapitre* de la légitimité de ces organisations. Quels sont les arguments pour ou contre cette montée en puissance des ONG environnementales qui prétendent agir au nom de notre « conscience mondiale »⁹, c'est à cette question que nous tenterons de répondre.

⁹ J. NYE, « Le pouvoir montant des ONG », La Libre Belgique, 25 septembre 2004, en ligne sur <http://www.lalibre.be/debats/opinions/le-pouvoir-montant-des-ong-51b885d5e4b0de6db9aae089> (visité le 31/07/2014).aux

CHAPITRE I - DÉFINITION ET ÉVOLUTION DES

ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Dans ce chapitre, nous commencerons par analyser le concept des organisations non gouvernementales en détaillant différentes définitions trouvées aussi bien en doctrine que dans différents textes internationaux. Ceci nous permettra de définir les contours de ce concept et de délimiter le sujet de notre étude (Section I). Après avoir brièvement parlé de l'émergence de ce phénomène (Section II), nous nous interrogerons sur le rôle et les missions des organisations en droit de l'environnement (Section III). Ensuite, nous aborderons la question de la reconnaissance des associations en droit belge et des ses conséquences (Section IV). Pour finalement terminer sur la délicate question des relations que peuvent entretenir les ONG avec les pouvoirs publics (Section V).

SECTION I - NOTIONS

Il n'existe pas de position commune, parmi les auteurs de doctrine, sur la définition « d'organisation non gouvernementale »¹⁰. Ainsi l'objectif de cette section est d'analyser différentes définitions relatives aux organisations non gouvernementales¹¹ afin d'en déterminer les contours et caractéristiques. Nous tenterons de donner une définition générale des ONG, même s'il est clair que chaque Etat est souverain pour définir ses propres éléments d'interprétation du phénomène et détient sa réglementation en la matière¹².

§1. DÉFINITION

D'un point de vue général, une association est « un groupement -plus ou moins organisé- de personnes nommées sociétaires (et non associés) qui s'unissent en vue d'un but déterminé, en vertu et dans les limites du droit d'association, liberté publique »¹³. L'adjectif

¹⁰ C. BAKKER ET L. VIERUCCI, « Introduction: a normative or pragmatic definition of NGOs? », in *NGOs in international law: efficiency in flexibility?*, sous la direction de P-M. Dupuy et L. Vierucci, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, p. 13 ; M. DIAS VARELLA, « Le rôle des organisations non-gouvernementales dans le développement du droit international de l'environnement », *J.D.I.*, 2005, p. 42.

¹¹ Ci après également appelée « ONG », « associations de protection de l'environnement », « organisations », etc.

¹² M. DIAS VARELLA, *op. cit.*, p. 42 ; N. LEROUX, *La condition juridique des organisations non gouvernementales internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 7.

¹³ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 9^e éd., Association H. Capitant, Paris, P.U.F., 2011, p. 92. Cette définition se rapproche quelque peu de celle donnée par Le Petit Larousse : une organisation est « un groupement, association, en général d'une certaine ampleur, qui se propose des buts déterminés » (COLLECTIF, *Petit Larousse illustré*, 100^e éd., Paris, Librairie Larousse, 2005, p. 762).

« non gouvernemental » signifie qu'il ne s'agit pas d'un groupement ou d'une collectivité liée au gouvernement, à l'Etat mais que son origine est privée¹⁴.

Il existe différents types de groupements qui peuvent rentrer dans cette définition. Sont notamment visées les sociétés avec ou sans but lucratif et les groupements de fait, non régis par un contrat d'association¹⁵. Il convient, dès lors, pour notre exposé, de faire la distinction entre une société et une association, au sens strict du terme¹⁶. Cette dernière peut être définie comme étant « un **groupement de droit privé**, composé de personnes qui décident de mettre en commun de façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but **autre que celui de partager des bénéfices** »¹⁷.

En 2000, le Guide d'application de la Convention d'Aarhus amène quelques précisions quant au « terme [d'] "organisation non gouvernementale", bien que désignant souvent des organisations de protection de l'environnement, est en fait un terme générique s'appliquant à des organisations à **but non lucratif** qui sont constituées à toute **fin licite**. Les ONG représentent le moyen pour tout groupe ayant **une finalité ou des intérêts communs** d'exercer son **droit d'association** »¹⁸.

Dans la même logique, en 2007, le Comité des Ministres a adopté une recommandation « sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe ». Ce texte permet donc de donner des éléments pour définir le concept des ONG. Dans ce texte, elles sont définies comme étant des « entités ou organisations **autonomes** volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement **non lucratifs** de leurs fondateurs ou adhérents. Elles n'incluent pas les partis politiques »¹⁹.

¹⁴ N. LEROUX, *op. cit.*, p. 4.

¹⁵ C-H. BORN, « Un statut pour les associations de protection de l'environnement? », in *Acteurs et outils du droit de l'environnement : développements récents, développement (peut-être) à venir*, sous la direction de B. Jadot, Louvain-la-Neuve, Anthémis, 2010, p. 279.

¹⁶ N. LEROUX, *op. cit.*, p. 5.

¹⁷ G. CORNU, *op. cit.*, p. 92. Voir aussi la définition que donne M. DIAS VARELLA : « une organisation non gouvernementale sera comprise comme une personne morale, formée par un groupement organisé de personnes ou par une seule personne, sans but lucratif, portant des objectifs communs, et ne comprenant pas les associations d'entreprises dont la finalité est la promotion de leurs activités » (M. DIAS VARELLA, *op. cit.*, p. 42).

¹⁸ Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 24.

¹⁹ Recommandation (CM) n°14/2007 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 10 octobre 2007 aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, §1^{er}.

§2. CARACTÉRISTIQUES

Après avoir analysé certaines définitions des organisations non gouvernementales, nous examinerons brièvement les caractéristiques essentielles des ONG spécifiquement en droit de l'environnement.

Premièrement, les organisations non gouvernementales se différencient d'autres associations par leur caractère **désintéressé**²⁰. C'est-à-dire qu'elles ne défendent pas leur propre intérêt, mais l'intérêt dit « collectif » (dont la spécificité, en lien avec notre travail, est la protection de l'environnement et/ou la défense du bien commun)²¹. Et cela grâce à la promotion de valeurs liées, entre autres, au développement durable, à la protection de l'environnement, mais aussi au progrès social. La finalité qu'elles poursuivent vise, généralement, l'ensemble de la collectivité, en ce compris les générations futures²².

Deuxièmement, les associations sont **des entités à but non lucratif**. En général, elles n'ont pas de finalité commerciale prédominante par rapport à leurs activités²³. Il n'en reste pas moins que certaines organisations ont des sources de revenus (comme par exemple, la vente de produits auprès des particuliers ou l'organisation d'événements payants), pour financer les activités en lien avec l'objet social de l'ONG²⁴. Par cette caractéristique, certaines acquièrent une personnalité juridique, garant d'efficacité dans l'accomplissement de leur objet social (par exemple, elles peuvent conclure des contrats, agir en justice, solliciter des subsides, etc.)²⁵.

Troisièmement, les organisations non gouvernementales, de par leur intitulé, sont **d'origine privée** (par opposition à publique). Ce sont des entités qui ne sont ni étatiques, ni institutionnellement liées à l'Etat²⁶. La conséquence de ce caractère privé des ONG est qu'elles sont autonomes et qu'elles ont une indépendance gouvernementale, politique, religieuse et financière²⁷.

²⁰ N. LEROUX, *op. cit.*, p. 14.

²¹ C. BAKKER ET L. VIERUCCI, *op. cit.*, p. 15 ; C-H. BORN, *op. cit.*, p. 281 et 299 ; M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 6^e éd., Paris, Dalloz, 2011, p. 137. Sur la critique de la notion d'intérêt collectif, cf. Chapitre V.

²² C-H. BORN, *op. cit.*, p. 281 ; M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 137.

²³ C-H. BORN, *ibidem*, p. 332.

²⁴ C-H. BORN, *ibidem*, p. 332.

²⁵ C. BAKKER ET L. VIERUCCI, *op. cit.*, p. 15 ; C-H. BORN, *ibidem*, p. 282 et 294.

²⁶ C. BAKKER ET L. VIERUCCI, *ibidem*, p. 14 ; N. LEROUX, *op. cit.*, p. 5.

²⁷ M. DIAS VARELLA, *op. cit.*, p. 43. Par exemple, une association comme les Amis de la Terre précise sur son site que « Les Amis de la Terre ne sont rattachés à aucun mouvement politique, religieux, ethnique ou culturel » (<http://www.amisdelaterre.be/>, visité le 19/07/2014).

Cependant, cette indépendance est relative. En effet, un très grand nombre d'ONG dépendent, d'une manière ou d'une autre, des entreprises et/ou de l'Etat²⁸. C'est notamment le cas de Natagora qui, « grâce au soutien massif des autorités publiques, mais également grâce aux partenariats avec les entreprises, grâce à de nombreux généreux donateurs et par l'extraordinaire implication de milliers de membres et de volontaires», arrive à recueillir les moyens financiers dont elle a besoin pour atteindre ses buts²⁹.

En tout état de cause, la Fédération Inter-Environnement Wallonie reconnaît que « le plaidoyer politique nécessite de maintenir une indépendance de jugement, donc financière, vis-à-vis des pouvoirs publics. L'expérience a démontré qu'il n'est pas toujours aisé d'assurer d'une part ce rôle critique et d'autre part d'être à l'abri de retours de flamme politiques préjudiciables pour la fédération »³⁰.

Quatrièmement, le fondement des ONG repose sur **la liberté d'association** (« droit de s'assembler de manière permanente avec autrui »)³¹. C'est grâce à ce droit que les associations existent et qu'elles peuvent agir librement afin de poursuivre leur objet statutaire³².

En droit belge, le droit d'association est consacré à l'article 27 de la Constitution. Mais aussi dans la loi du 24 mai 1921 sur la liberté d'association et la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations³³.

Selon A. SCHAUS, cette liberté « (...) comprend le droit, dans le respect de la loi, d'établir son statut, son organisation, de choisir son nom, de créer ses organes, d'établir son règlement et de diriger l'association de manière autonome »³⁴. Ce droit est largement consacré en Belgique, mais il reste quelques améliorations à apporter notamment au niveau de son effectivité (*cf. infra* Chapitre III)³⁵.

²⁸ N. LEROUX, *op. cit.*, p. 12.

²⁹ <http://www.natagora.be/index.php?id=structure> (visité le 19/07/2014). Souligné par nous.

³⁰ <http://www.iew.be/> (visité le 19/07/2014). Souligné par nous.

³¹ N. LEROUX, *op. cit.*, p. 31.

³² N. LEROUX, *ibidem*, p. 25. D'autres caractéristiques peuvent être mentionnées comme le fait que les associations ont une fin licite, contrairement aux organisations criminelles (N. LEROUX, *ibidem*, p. 6).

³³ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 292.

³⁴ A. SCHAUS, « La liberté d'association », in *Les droits constitutionnels en Belgique*, sous la direction de M. Verdussen et N. Bonbled, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1080.

³⁵ A. SCHAUS, *ibidem*, p. 1081. Nous aborderons la question de l'effectivité de la liberté d'association et principalement au niveau de l'action d'intérêt collectif dans un autre chapitre (*cf.* Chapitre III).

§3. LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES EN BELGIQUE

Une des particularités des organisations environnementales est qu'elles se regroupent en réseau ou en fédération de plusieurs entités³⁶. Ces groupements d'ONG unissent les intérêts communs de différentes associations nationales (locales ou régionales) et internationales dans un domaine particulier, par exemple BirdLife chargé de la protection des oiseaux³⁷. En s'unissant, les ONG sont plus fortes et ont une plus grande efficacité sur le terrain, « by united action we should be able to accomplish more than organizations working individually in combating dangers to bird-life »³⁸.

En Belgique, il existe quatre grandes fédérations : Inter-Environnement Wallonie (IEW), Bond Beter Leefmilieu en Flandres (BBL), Inter-Environnement Bruxelles pour la partie francophone (IEB) et Brusselse Raad voor het Leefmilieu pour la partie néerlandophone (BRAL)³⁹.

Inter-Environnement Wallonie est une a.s.b.l. fondée dans les années quatre-vingts. Elle regroupe cent cinquante membres agissant dans différents domaines, mais tous en rapport avec la défense de l'environnement⁴⁰. La fédération est composée de comités de quartier ainsi que de mouvements internationaux (tels que les Amis de la Terre ou encore BirdLife International) et de réseaux associatifs⁴¹. La fédération « a pour principal objectif de garantir le respect de la composante environnementale du développement durable de notre société, que cela soit à l'échelon local, régional, fédéral, voire européen. Il s'agit d'intégrer l'environnement dans toutes les politiques sectorielles, à côté des dimensions sociales, économiques et culturelles, par exemple en faisant en sorte que l'environnement soit d'avantage inclus dans les textes légaux, les décisions politiques et dans la délivrance d'autorisations de tout projet »⁴². IEW organise donc son action autours de quatre axes : le discours politique, la dynamique fédérative (c'est-à-dire devenir « le » syndicat de l'environnement), la mobilisation citoyenne et les campagnes, mais aussi le renforcement des moyens (financiers et humains)⁴³.

³⁶ M. DIAS VARELLA, *op. cit.*, p. 44.

³⁷ <http://www.birdlife.org/> (visité le 19/07/2014); M. DIAS VARELLA, *ibidem*, p. 44.

³⁸ <http://www.birdlife.org/> (visité le 19/07/2014).

³⁹ <http://www.iew.be/>; <http://www.bondbeterleefmilieu.be/>; <http://www.ieb.be/>; <http://www.bralvzw.be/>.

⁴⁰ Voy. annexe n°2. Nous avons eu l'opportunité de rencontrer un de ses représentants.

⁴¹ <http://www.iewonline.be/spip.php?rubrique26> (visité le 20/07/2014).

⁴² http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/plateforme_dgrne/visiteur/affichage_detail_document.cfm?detail=yes&idFile=2874&thislangue=FR&pere=89 (visité le 20/07/2014).

⁴³ <http://www.iewonline.be/spip.php?rubrique26> (visité le 20/07/2014).

Bond Beter Leefmilieu (BBL) existe depuis 1971, cette association néerlandophone est composée de plus de cent quarante membres⁴⁴. BBL est semblable à IEW en organisations thématiques.

Inter-Environnement Bruxelles (IEB) a été fondée dans les années septante. IEB regroupe quatre-vingts comités de quartier et groupes d'habitants qui agissent pour améliorer le cadre de vie à Bruxelles⁴⁵. Plutôt que de défendre les intérêts des particuliers, l'association vise à protéger l'intérêt collectif⁴⁶. IEB est un groupe de pression qui propose des solutions pour réaliser ses objectifs, tout en essayant de faire collaborer chaque bruxellois. Les trois principaux volets stratégiques sont : le travail de lobby, l'information, la formation et les services aux habitants ainsi que la sensibilisation⁴⁷.

Brusselse Raad voor het Leefmilieu (BRAL) est le pendant néerlandophone d'IEB. Cette association a été fondée en 1973 et rassemble aussi des groupes d'habitants et des comités de quartiers⁴⁸. L'objectif du BRAL est de vivre dans « une ville viable où chacun peut se déplacer, peut habiter et séjourner d'une façon agréable, respectueuse de l'environnement et accessible financièrement »⁴⁹.

A côté de ces fédérations, nous aimerions aborder le cas de **l'a.s.b.l. Natagora**, dont nous avons rencontré l'une des représentantes⁵⁰. Cette association est issue d'un rapprochement de deux associations : Aves et Réserves Naturelles RNOB⁵¹. Ce regroupement avait comme but de renforcer leur efficacité pour conserver le patrimoine naturel en Wallonie et à Bruxelles⁵². En effet, l'objectif premier étant « d'enrayer la dégradation de la biodiversité et reconstituer un bon état général de la nature et ce en équilibre avec les activités humaines ». Natagora est membre d'Inter-Environnement Wallonie et d'Inter-Environnement Bruxelles, mais est également partenaire de BirdLife⁵³.

⁴⁴ <http://www.bondbeterleefmilieu.be/page.php/1> (visité le 20/07/2014).

⁴⁵ <http://www.ieb.be/-Adherer-a-IEB-> (visité le 20/07/2014).

⁴⁶ <http://www.ieb.be/-La-federation-> (visité le 20/07/2014).

⁴⁷ http://www.reseau-idee.be/adresses-utiles/fiche.php?org_id=24 (visité le 20/07/2014).

⁴⁸ <http://bralvzw.be/fr/bewonersgroepen>

⁴⁹ <http://bralvzw.be/wat-bral> (visité le 20/07/2014).

⁵⁰ Voy. annexe n°1.

⁵¹ <http://www.iewonline.be/spip.php?article452> (visité le 20/07/2014).

⁵² http://www.natagora.be/index.php?id=qui_sommes_nous (visité le 20/07/2014).

⁵³ <http://www.iewonline.be/spip.php?article452> (visité le 20/07/2014) ; <http://www.ieb.be/-Natagora-> (visité le 20/07/2014) ; <http://www.birdlife.org/worldwide/partnership/birdlife-partners> (visité le 20/07/2014).

SECTION II - EVOLUTION

Le concept d'organisation non gouvernementale est bien plus ancien que ce que nous pourrions penser. Dès le Congrès de Vienne en 1815, on voit apparaître les premières associations internationales⁵⁴. Toutefois, ce n'est qu'en 1945, avec la création de l'ONU et l'adoption de sa Charte, que l'expression « organisation non gouvernementale » apparaît dans le langage courant⁵⁵.

Les ONG vont largement se développer au cours du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècle. Même si elles ne sont pas un phénomène nouveau du XXI^{ème} siècle, il est certain que leur nombre a considérablement augmenté durant la deuxième moitié du siècle passé⁵⁶. « La nouveauté ne tient donc pas à l'existence des organisations non gouvernementales, mais bien plutôt à la croissance exponentielle de leur nombre au cours des dernières décennies »⁵⁷.

Cette croissance peut-être mise en évidence par quelques chiffres. En 1992, à la Conférence des Nations Unies sur le développement et l'environnement, quelques septante-cinq mille ONG étaient présentes⁵⁸. Pour donner un autre exemple, entre 1990 et 1999, la création d'ONG s'est intensifiée en passant de six mille à vingt-six mille⁵⁹.

L'expansion du nombre d'organisations non gouvernementales est sans doute due à plusieurs phénomènes, tels que la mise en réseaux d'associations locales, régionales et internationales mais aussi grâce au boom de l'internet⁶⁰. Ces événements ont permis aux organisations de mieux se structurer, s'organiser mais aussi de mieux communiquer entre elles et avec les membres de la société civile.

Toutes ces associations diffèrent de par leur organisation, leur budget, leurs engagements, mais leur objectif commun est de vouloir faire évoluer les politiques tant nationales qu'internationales.

⁵⁴ N. LEROUX, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁵ Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, art. 71 : « le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation ». Souligné par nous.

⁵⁶ M. DIAS VARELLA, *op. cit.*, p. 43 ; N. LEROUX, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁷ N. LEROUX, *ibidem*, p. 8.

⁵⁸ M. DIAS VARELLA, *op. cit.*, p. 43.

⁵⁹ H. BEN-ARI REPHAEL, *The legal status of international non-governmental organizations: analysis of past and present initiatives (1912-2012)*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 1; J. NYE, *op. cit.*

⁶⁰ M. DIAS VARELLA, *op. cit.*, p. 44.

SECTION III - RÔLE ET MISSIONS

Lorsque l'on parle des ONG, très souvent, l'on songe rapidement aux vocables « groupe de pression », « groupe d'intérêt » dont la mission première est de s'engager dans un débat sociétal, politique, religieux, etc. au niveau international, communautaire ou national⁶¹. Il conviendra dans cette section de préciser quel est le rôle des ONG, mais surtout quelles peuvent être leurs missions au sein de la société.

§1. RELAIS POUR L'INFORMATION ET FORMATION DES CITOYENS

Les organisations non gouvernementales ont un rôle de canal d'information⁶². C'est là une mission fondamentale pour mieux faire connaître les problématiques et les positionnements des politiciens en droit de l'environnement⁶³. Ce que confirme l'article 6, al. 4 de l'ordonnance du 4 septembre 2008 de la Région de Bruxelles-Capitale : « (...) Les missions de base recouvrent notamment : la diffusion d'informations, la sensibilisation et l'éducation en matière de l'environnement urbain et du cadre de vie ; (...) »⁶⁴. Les associations sont utilisées par les pouvoirs publics comme relais pour diffuser l'information ; elles ont un rôle d'informateur⁶⁵. En formant et en sensibilisant les citoyens, au moyen de tracts, d'affiches, de conférences, elles facilitent le débat public.⁶⁶

Ce transfert d'informations va dans les deux sens. Du haut vers le bas, des associations récoltent et diffusent les informations essentielles permettant ainsi la participation des particuliers⁶⁷. Les renseignements (tels que leur existence et leurs activités) relatifs aux institutions internationales et aux pouvoirs publics sont propagés par ce biais aussi bien aux membres qui les composent qu'au grand public⁶⁸. Du bas vers le haut, l'information remonte

⁶¹ D. GRIMEAUD, « Le droit international et la participation des organisations non gouvernementales à l'élaboration du droit de l'environnement : une participation en voie de formalisation », in *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne ; acteurs, valeurs et efficacité*, sous la direction de M. Pâques et M. Faure, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 88.

⁶² N. LEROUX, *op. cit.*, p. 9.

⁶³ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 146.

⁶⁴ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2008 relative au subventionnement des associations et des projets ayant pour objectif l'amélioration de l'environnement urbain et du cadre de vie en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 30 septembre 2008, art. 6. Souligné par nous.

⁶⁵ N. LEROUX, *op. cit.*, p. 10 ; M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 146.

⁶⁶ M. PRIEUR, *ibidem*, p. 146.

⁶⁷ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 285.

⁶⁸ N. LEROUX, *op. cit.*, p. 10.

depuis le terrain vers l'administration⁶⁹. Les ONG transmettent ainsi l'information au travers de trois axes⁷⁰ :

- l'expertise : grâce à leur bonne connaissance du terrain et de la situation ;
- la représentation d'intérêts particuliers : les associations défendent les intérêts d'une collectivité qui, par exemple, ne pourraient pas être protégés au niveau national en raison de son manque de moyens d'actions ;
- le lobbying à des fins d'intérêt général : les organisations portent la vision de leurs membres, mais avant tout elles défendent l'intérêt général. Par exemple, IEB est une fédération qui est composée de nombreuses associations. Lorsqu'elle veut rendre des avis au politique, elle va consulter les différents membres qui la composent et ensuite elle devra opérer un arbitrage parmi les différents avis qui ont été donné⁷¹.

§2. FONCTIONS DE GESTION

Dans certains cas, les ONG sont chargées de gérer des activités qui habituellement sont de la compétence des pouvoirs publics ou des organismes gouvernementaux⁷². Le plus souvent, les différentes missions qu'elles assurent sont à caractère environnemental et d'intérêt général⁷³. En voici quelques exemples : le recensement d'informations scientifiques, le conseil et l'expertise, l'acquisition, la gestion et la conservation de réserves naturelles, la coopération avec des agents de l'administration, l'éducation et la mobilisation de tous les acteurs de la société, etc⁷⁴.

Par exemple, concernant la gestion et la restauration de sites d'intérêts biologiques, la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et son arrêté d'exécution permettent à un occupant de gérer des réserves naturelles agréées et ce avec l'appui financier du gouvernement⁷⁵. Selon l'article 3 de l'arrêté d'exécution, « il faut entendre par "occupant" au sens du présent arrêté, toute personne physique ou morale de droit privé qui assure la gestion d'une réserve naturelle en vue de la conservation de la nature au sein de cette réserve ». Les

⁶⁹ N. LEROUX, *ibidem*, p. 10 ; M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 146.

⁷⁰ N. LEROUX, *ibidem*, p. 10.

⁷¹ Annexe n°2.

⁷² A. KISS ET D. SHELTON, *Traité de droit européen de l'environnement*, Paris, Editions Frison-Roche, 1995, p. 534.

⁷³ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 287.

⁷⁴ C-H. BORN, *ibidem*, p. 288; http://www.natagora.be/index.php?id=nos_actions (visité le 25/07/2014).

⁷⁵ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, *M.B.*, 11 septembre 1973. Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986 concernant l'agrément des réserves naturelles et le subventionnement des achats de terrains à ériger en réserves naturelles agréées par les associations privées, *M.B.*, 11 octobre 1986 (art. 15 et suiv.).

a.s.b.l. peuvent donc s'occuper de réserves naturelles mais à condition qu'elles aient « pour objets statutaires principaux la conservation de la nature et la gestion de réserves naturelles »⁷⁶. De plus, elles doivent répondre à d'autres conditions telles que le fait d'exercer une activité depuis un certain temps, de démontrer une activité désintéressée, etc⁷⁷.

Lorsqu'un espace protégé est créé (réserves naturelles ou espaces naturels), l'ONG qui est en charge de celui-ci doit contrôler, entretenir et gérer le terrain⁷⁸. Par exemple, l'association Natagora gère cent nonante réserves naturelles pour une superficie de quatre mille trois cents hectares en Région wallonne et bruxelloise⁷⁹. Un autre exemple, que donnent A. KISS et D. SHELTON dans leur ouvrage, est celui du syndicat bulgare de la pêche et de la chasse qui contrôle les réserves nationales⁸⁰. Ce dernier peut imposer des sanctions et aussi développer des activités économiques pour améliorer les réserves⁸¹.

§3. AIDES À LA DÉCISION ET FONCTION CONSULTATIVE

Un très grand nombre d'ONG fournit des avis de nature scientifique ou autre aux pouvoirs publics⁸². Ces organisations aident donc à la prise de décisions, mais elles ont aussi une fonction consultative⁸³. C'est un moyen pour les ONG de participer au processus décisionnel de manière directe⁸⁴. L'avis de l'association ou de ses représentants est demandé soit pour élaborer des normes générales soit pour adopter des plans et programmes (en conformité avec l'article 8 de la Convention d'Aarhus) ou délivrer des permis⁸⁵.

A titre d'exemple, en Région wallonne, les associations environnementales, telles que Natagora ou IEB, ont des représentants parmi⁸⁶ :

- le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) ;
- la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) ;

⁷⁶ Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986 concernant l'agrément des réserves naturelles et le subventionnement des achats de terrains à ériger en réserves naturelles agréées par les associations privées, *M.B.*, 11 octobre 1986, art. 5.

⁷⁷ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 344. Pour un complément d'information sur les conditions relatives à l'agrément, en droit belge, voir C-H. BORN, *ibidem*, p. 288. En droit français, voir M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 138 ; A. VAN LANG, *op. cit.*, p. 242.

⁷⁸ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 147.

⁷⁹ http://www.natagora.be/index.php?id=creation_reserves (visité le 22/07/2014).

⁸⁰ A. KISS ET D. SHELTON, *op. cit.*, p. 534.

⁸¹ A. KISS ET D. SHELTON, *ibidem*, p. 534.

⁸² A. KISS ET D. SHELTON, *ibidem*, p. 535.

⁸³ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 146.

⁸⁴ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 313.

⁸⁵ C-H. BORN, *ibidem*, p. 313.

⁸⁶ Voy. annexes n°1 et 2.

- le Conseil supérieur wallon de l'environnement de la conservation de la nature (CSWCN) ;
- le Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois (CSWFFB) ;
- le Conseil supérieur wallon de la chasse (CSWC) ;
- les différentes commissions de conservations dans le cadre du régime Natura 2000.
- etc.

Lorsque des sièges sont prévus pour les organisations au sein d'organes consultatifs, certaines difficultés peuvent apparaître comme le manque de disponibilité importante des représentants de l'association, ainsi que du temps consacré à la préparation et au suivi des dossiers, etc⁸⁷. C'est la raison pour laquelle les organisations vont collaborer ensemble, par exemple, lorsqu'IEB a des mandats au sein de ces organes consultatifs, il arrive qu'un de ces mandats soit exercé par un représentant de Natagora⁸⁸. Ce qui est assez positif car c'est cela qui permet aux ONG d'avoir des moyens de participations et en même temps de se rendre compte de ce qui se passe sur le terrain. Par exemple,

A côté de ces problèmes, on peut également reprocher aux ONG l'influence qu'elles exerceraient sur les pouvoirs publics dans leur prise de décision⁸⁹. En effet, leur rôle de lobbying auprès des Etats est d'une importance considérable et certains estiment que cette ascendance qu'ont les associations contreviendrait « à la légitimité démocratique des Etats, alors même qu'elles sont dépourvues de la vision d'ensemble qui caractérise la représentation démocratique »⁹⁰. Cependant, il est assez rare que l'Etat ne prenne en compte les seuls intérêts de ces associations⁹¹.

§4. PLAINTES POUR VIOLATION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Lorsqu'un contrevenant viole les règles de droit protégeant l'environnement, cela peut donner lieu à une plainte auprès de l'administration ou des instances judiciaires⁹². Jouant un rôle central dans la protection du cadre de vie et de l'environnement, les ONG seraient les

⁸⁷ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 146.

⁸⁸ Voy. annexe n°1.

⁸⁹ N. LEROUX, *op. cit.*, p. 11.

⁹⁰ N. LEROUX, *ibidem*, p. 11.

⁹¹ Par exemple, au sein des différents organes consultatifs, les ONG de protection de l'environnement ne sont pas les seules représentées (voir annexe n°1).

⁹² A. KISS ET D. SHELTON, *op. cit.*, p. 535.

mieux placées pour établir des dossiers sur des atteintes au droit de l'environnement et ainsi intenter des actions gracieuses ou contentieuses⁹³.

Ceci étant, nous verrons qu'en Belgique l'intérêt à agir des associations n'est pas toujours garanti dans la pratique. En effet, le Conseil d'Etat soumet ces dernières à plusieurs conditions pour agir en justice (proximité, spécificité et généralité de l'objet statutaire, lien, etc.). Ce qui représente un obstacle évident. Alors même que la Convention d'Aarhus impose aux Etat parties à la Convention de veiller à ce qu'un recours soit ouvert devant une instance et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le champ d'application de l'article 6 de ladite Convention⁹⁴.

SECTION IV - LA RECONNAISSANCE DES ONG

Dans beaucoup de pays, les ONG doivent répondre à de nombreuses conditions pour pouvoir être reconnues officiellement par l'Etat⁹⁵. En effet, le gouvernement soumet les associations à certaines exigences pour leur reconnaître des droits (ou des privilèges) et leur aussi imposer des obligations⁹⁶. C'est ainsi qu'en 2014, la Région wallonne a adopté un décret, dans lequel il est précisé les conditions à respecter pour pouvoir être reconnu en tant qu'organisations environnementales⁹⁷:

- avoir pour objet principal la protection de l'environnement, l'amélioration de l'état de l'environnement, l'éducation à l'environnement ou la sensibilisation à l'environnement;
- avoir son centre d'opération en Belgique et exercer régulièrement des actions ayant pour objet la protection de l'environnement, l'amélioration de l'état de l'environnement, l'éducation à l'environnement ou la sensibilisation à l'environnement sur le territoire de la Région wallonne;
- ne pas avoir été condamné pour avoir marqué une hostilité manifeste vis-à-vis des principes démocratiques
- compter au moins trois ans d'activités relatives à l'objet principal au moment de l'introduction de la demande de reconnaissance;

⁹³ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 149.

⁹⁴ Art. 9, §2 de la Convention d'Aarhus.

⁹⁵ A. KISS ET D. SHELTON, *op. cit.*, p. 535.

⁹⁶ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 344.

⁹⁷ Décret de la Région wallonne du 23 janvier 2014 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des associations environnementales et modifiant le Livre 1^{er} du Code de l'Environnement et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative, *M.B.*, 10 février 2014, art. 10 (Code wallon de l'environnement, D.28-5).

- tenir une comptabilité permettant le contrôle financier de l'affectation des subventions.
- souscrire une assurance en responsabilité civile couvrant l'ensemble des dommages pouvant résulter de son activité, de celui de son personnel ou de ses bénévoles.

Par exemple, cette reconnaissance par l'Etat permet aux ONG l'octroi de subventions, mais aussi l'accès à la justice⁹⁸. Il est fréquent de voir les pouvoirs publics accorder des subventions aux ONG ; celles-ci peuvent être financières, matérielles ou encore logistiques⁹⁹. Alors que l'idéal voudrait qu'elles puissent trouver leurs fonds par elles-mêmes, par exemple, grâce aux cotisations de leurs affiliés ou d'autres financements privés¹⁰⁰.

SECTION V - RELATIONS ENTRE LES ONG ET LES POUVOIRS PUBLICS

Après avoir analysé différentes missions et fonctions des associations, nous allons examiner les relations qu'elles peuvent entretenir avec les pouvoirs publics. En effet, ces deux acteurs sont protecteurs d'intérêts qui se recoupent mais qui, très souvent, sont aussi conflictuels, voire même ambigus¹⁰¹. L'Etat a pour mission de protéger l'environnement, mais a aussi comme tâche de veiller au développement économique et social de la société¹⁰². Ce qui ne rentre pas forcément dans la même logique d'intérêts poursuivie par les organisations environnementales¹⁰³.

Il convient de distinguer les relations que les ONG entretiennent avec les pouvoirs publics dans le cadre de missions relevant d'une part, de la participation au processus décisionnel et de missions relevant de l'intérêt général, d'autre part¹⁰⁴. Lorsque les ONG participent à l'élaboration de normes environnementales, il n'est pas rare qu'elles critiquent un comportement ou une abstention dans le chef du gouvernement¹⁰⁵. La conséquence de cette dénonciation est le risque que le secteur associatif soit mis sous pression ou muselé par les pouvoirs publics (par exemple, en diminuant ou supprimant leurs subventions)¹⁰⁶. Cependant, les exemples de musèlement sont anecdotiques car, comme le dit Madame Renuart

⁹⁸ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 344; C. LAMBRECHTS, « L'accès à la justice des associations de défense de l'environnement en Europe occidentale », in *Les hommes et l'environnement*, sous la direction de M. Prieur et C. Lambrechts, Paris, Frison-Roche, 1998, p. 425. Concernant les conditions pour l'accès à la justice des ONG voir *infra*.

⁹⁹ C-H. BORN, *ibidem*, p. 333.

¹⁰⁰ C-H. BORN, *ibidem*, p. 331; A. KISS ET D. SHELTON, *op. cit.*, p. 536.

¹⁰¹ C-H. BORN, *ibidem*, p. 289.

¹⁰² T. LE BARS, « Les associations, sujets du droit de l'environnement », in *Le droit et l'environnement*, Paris, Dalloz, 2010, p. 117.

¹⁰³ T. LE BARS, *ibidem*, p. 117.

¹⁰⁴ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 289.

¹⁰⁵ C-H. BORN, *ibidem*, p. 289.

¹⁰⁶ C-H. BORN, *ibidem*, p. 289.

(représentante de Natagora), « de manière générale, on a quand même cette indépendance, elle nous est reconnue tant par le public que par les partenaires privés »¹⁰⁷.

Par contre, lorsque les associations assument des missions d'intérêt général, nous ne sommes pas dans une logique de confrontation, mais plutôt de coopération¹⁰⁸. C'est dans cette optique qu'une « Charte associative » a été créée en 2009 par les gouvernements conjoints de la Communauté Française, de la Région Wallonne et de la Région de Bruxelles Capitale¹⁰⁹. Cette Charte décrit les différents rôles exercés par les pouvoirs publics et les associations¹¹⁰.

La Charte précise que « les pouvoirs publics sont les garants de l'intérêt général. Ils tirent leur légitimité d'élections au suffrage universel ; ils élaborent donc les normes, définissent les politiques, assurent leur mise en œuvre et les évaluent ; ils respectent dans leur action les principes d'universalité, d'égalité, d'unicité, de continuité, de neutralité, d'impartialité, de transparence et de motivation. Les associations apportent elles aussi, librement et en toute indépendance, leur contribution au bon fonctionnement de la démocratie, en participant à la construction de l'intérêt général et/ou en remplissant des missions d'intérêt général. Elles fondent leur légitimité sur la participation libre, active, bénévole et/ou militante de citoyens à un projet collectif, sur leur capacité à défendre des droits, à révéler des aspirations et des besoins de citoyens, et à y apporter des réponses »¹¹¹.

Sur le site « la Plate-forme francophone du Volontariat » (créé à la suite de l'approbation de la Charte), le constat fait après trois ans est « qu'aucune avancée significative ne peut encore être observée »¹¹². C'est la raison pour laquelle les intervenants essaient d'interpeller les autorités politiques compétentes pour faire en sorte que la Charte soit en conformité avec la réalité¹¹³.

¹⁰⁷ Annexe n°1.

¹⁰⁸ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 289.

¹⁰⁹ <http://www.levolontariat.be/enjeux/charte-associative> (visité le 23/07/2014). Nous aimerions préciser que cette Charte n'a aucune valeur juridique (C-H. BORN, *ibidem*, p. 290).

¹¹⁰ Charte associative adoptée le 12 février 2009 par les gouvernements conjoints de la Communauté Française, de la Région Wallonne et de la Région de Bruxelles Capitale, p. 2.

¹¹¹ Charte associative, p. 1 et 2.

¹¹² <http://www.levolontariat.be/enjeux/charte-associative> (visité le 23/07/2014).

¹¹³ <http://www.levolontariat.be/enjeux/charte-associative> (visité le 23/07/2014).

CHAPITRE II - LE PRINCIPE DE PARTICIPATION

Dans ce chapitre, nous examinerons le deuxième pilier de la Convention d'Aarhus, le droit de participation au processus décisionnel relatif à l'environnement. Pour débiter, nous parlerons de la consécration de ce principe sur la scène internationale et nous tenterons d'en définir les contours (Section I). Ensuite, nous analyserons les différentes finalités de ce principe (Section II). Finalement, nous essayerons de déterminer quels en sont les bénéficiaires (Section III).

SECTION I - NOTIONS GÉNÉRALES

§1. CONSÉCRATION DU PRINCIPE DE PARTICIPATION

Le principe ou le droit de participation trouve sa source en droit international et a été reconnu dans plusieurs documents et traités internationaux¹¹⁴. Notamment dans la Déclaration de Stockholm de 1972 (les principes 4 et 19), celle-ci mentionne les différents moyens qu'a le public d'exercer, en pleine connaissance de cause, sa responsabilité vis-à-vis de l'environnement¹¹⁵. Mais aussi dans l'acte final de la Conférence d'Helsinki de 1975 (le point 5 du chapitre de l'économie, de la science et de la technique) qui proclame que « le succès d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de population et toutes les forces sociales conscientes de leurs responsabilités contribuent à protéger et améliorer l'environnement »¹¹⁶.

D'autres encore évoquent le caractère important, voire impérieux, de la participation comme la Déclaration de Rio de 1992, qui reconnaît que « la meilleure façon de traiter les questions environnementales c'est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés. (...) Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci » (principe 10)¹¹⁷.

Le texte international le plus important à ce jour est la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en

¹¹⁴ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 136.

¹¹⁵ M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 527 ; D. GRIMEAUD, *op. cit.*, p. 106 ; M. PRIEUR, *ibidem*, p. 136.

¹¹⁶ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 136.

¹¹⁷ Déclaration sur les changements climatiques, signée à Rio le 14 juin 1992, principe 10. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, *op. cit.*, p. 528 ; D. GRIMEAUD, *op. cit.*, p. 107 ; A. KISS ET D. SHELTON, *op. cit.*, p. 533 ; A. TANZI, « Controversial developments in the field of public participation in the international environmental law process », in *NGOs in international law: efficiency in flexibility?*, sous la direction de P-M. Dupuy et L. Vierucci, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, p. 137.

matière d'environnement de 1998, dénommée la « Convention d'Aarhus »¹¹⁸. En effet, en ses articles 6,7 et 8, la Convention consacre le principe de participation du public à trois niveaux :

- au niveau du processus de décision individuelle relative à des activités particulières pouvant avoir un effet important sur l'environnement (article 6) ;
- au niveau du développement des plans, programmes et politiques en matière d'environnement (article 7) ;
- et au niveau de la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignant d'application générale (article 8)¹¹⁹.

La Convention d'Aarhus poursuit un double objectif, le premier étant de protéger l'environnement et le deuxième, de renforcer la démocratie¹²⁰. De ce fait, certains auteurs de doctrine estiment que la Convention permet d'instaurer une « démocratie environnementale »¹²¹. Grâce au système participatif organisé par la Convention, ce double objectif pourrait être atteint au travers de meilleures décisions et plus effectives¹²².

En droit belge, le principe de participation est consacré dans divers textes de loi. En Région wallonne, c'est le Code wallon de l'environnement aux articles D.29-1 et suivants qui le c (insérés par le décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement)¹²³.

Au sein de l'Union européenne, la participation du public est consacrée par divers directives comme :

¹¹⁸ C. LARSEN, « La participation du public au processus décisionnel telle qu'organisée par la convention d'Aarhus: vers une démocratie environnementale? », in *De burger versus het milieubeleid: meer dan een stem in de woestijn?*, sous la direction de I. Larmuseau, *Onze Omgeving*, 2010, p. 19 ; A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, 3^{ème} éd., Paris, PUF, 2011, p. 252.

¹¹⁹ Articles 6, 7 et 8 de la Convention d'Aarhus. C. LARSEN, « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *op. cit.*, p. 280 ; A. TANZI, *op. cit.*, p. 139.

¹²⁰ C. LARSEN, « La participation du public au processus décisionnel telle qu'organisée par la convention d'Aarhus: vers une démocratie environnementale? », *op. cit.*, p. 19.

¹²¹ C. LARSEN, « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *op. cit.*, p. 280 ; C. LARSEN, « La participation du public au processus décisionnel telle qu'organisée par la convention d'Aarhus: vers une démocratie environnementale? », *ibidem*, p. 19.

¹²² D. GRIMEAUD, *op. cit.*, p. 96 ; C. LARSEN, « La participation du public au processus décisionnel telle qu'organisée par la convention d'Aarhus: vers une démocratie environnementale? », *ibidem*, p. 19. Convention Aarhus, préambule, neuvième alinéa : « reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions (...) ».

¹²³ Pour plus de détails sur ce décret, nous vous renvoyons à la contribution de M. DELNOY, « Les innovations et prolongements du décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement », *Amén.*, 2008, p. 5.

- la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement;
- la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 concernant la prévention et la réduction intégrées de la pollution;
- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement;
- la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement (la transposition de cette dernière directive étant finalisée notamment par le décret wallon du 31 mai 2007)¹²⁴.

Après avoir abordé la reconnaissance de ce principe de participation, aussi bien au niveau international qu'au niveau national, nous nous attarderons brièvement sur quelques éléments de définition.

§2. DÉFINITION

G. CORNU définit la participation comme étant « le fait de coopérer à une activité et d'être associé à ses résultats »¹²⁵. Cette définition est évidemment trop vaste si nous voulons définir le principe de participation en droit de l'environnement. Nous allons donc analyser différents instruments afin de définir les contours de ce principe.

Selon le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, la participation du public « englobe l'activité des membres du public en partenariat avec les autorités publiques afin que le processus décisionnel et l'élaboration des politiques débouchent sur un résultat optimal. Il n'existe pas de formule toute faite de participation du public, mais cette participation exige au minimum une notification efficace, une information adéquate, une procédure judicieuse et la prise en considération comme il convient des résultats de la procédure de participation du

¹²⁴ M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op. cit., p. 530 ; M. MOREAU, « Participation du public en matière d'environnement : davantage de clarté pour les acteurs de terrain », octobre 2007, en ligne sur <http://www.uvcw.be/articles/33.674,227,227,2079.htm> (visité le 11/07/2014). Nous tenons à préciser que la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 modifie, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil relatives à la détermination de règles communes de participation du public à l'élaboration de plans et programmes relatifs à l'environnement et au processus décisionnel d'activités particulières.

¹²⁵ G. CORNU, op. cit., p. 733.

public »¹²⁶. Ceci étant, le Guide ne nous donne pas une vraie définition, mais plutôt une façon d'appliquer le principe en droit national.

Le Code wallon de l'environnement évoque la participation comme étant « la possibilité pour le public d'intervenir lors d'une enquête publique et, le cas échéant, lors de la réunion d'information ou de concertation, la prise en compte des résultats de cette consultation du public lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision d'adopter un plan ou programme ou d'autoriser un projet »¹²⁷. Cette définition n'est pas totalement correcte puisqu'elle établit une fiction dans le chef du lecteur qui pourrait croire que tout individu aurait un pouvoir de décision, or ce n'est pas le cas. De plus, elle limite les processus de participation à trois des six phases procédurales généralement attachées à la participation (que sont l'initiative, l'enquête publique, la réunion d'information, les conseils consultatifs, la concertation et les comités d'accompagnement)¹²⁸.

Dans les travaux préparatoires du décret du 31 mai 2007 (*cf.* ci-dessus), la participation était définie comme « l'ensemble des mécanismes qui permettent aux particuliers d'influer, de manière directe mais sans pouvoir décisionnel, sur l'adoption, le contenu et la mise en œuvre des décisions administratives unilatérales »¹²⁹. Nous pouvons donc déplorer cette régression car cette définition était plus complète.

Selon nous, la définition qui cerne le mieux le principe de participation est celle de M. DELNOY, « il s'agit de l'ensemble des mécanismes organisés en droit qui permettent aux particuliers d'influer, de manière directe mais sans pouvoir décisionnel, sur l'adoption, le contenu et la mise en œuvre des décisions administratives unilatérales relatives au cadre de vie »¹³⁰.

Comme le dit si bien l'auteur de doctrine M. PRIEUR, « la protection de l'environnement, si elle est devenue une obligation de l'Etat, elle est avant tout un devoir des

¹²⁶ Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 109.

¹²⁷ Article D.6, 18° du Code wallon de l'environnement.

¹²⁸ B. JADOT et M. DELNOY, « Le décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement : avancées et questions », in *Actualités du droit de l'imménagement du territoire et de l'environnement : plans et permis*, sous la direction de M. Delnoy, Louvain-la-Neuve, Anthémis, 2009, p. 264 ; J-F. PÜTZ, *Accès à l'information, participation et accès à la justice en matière d'environnement : derrière le blabla, le B.A.-BA*, Namur, Fédération Inter-Environnement Wallonie, 2013, p. 17. Pour un approfondissement de la matière voir M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, *op. cit.*, p. 108 et suiv.

¹²⁹ Projet de décret relatif à la participation du public en matière d'environnement, *Doc.*, Parl. W., sess. ord. 2006-2007, n°595/1, p. 4. Souligné par nous.

¹³⁰ M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, *op. cit.*, p. 46.

citoyens »¹³¹. Nous sommes arrivés à une démocratie environnementale qui implique que les individus soient actifs face aux problèmes environnementaux¹³². Le principe de participation consiste donc en la possibilité donnée aux citoyens de participer aux processus de décision des pouvoirs publics, il vise à impliquer les individus dans la prise de décision par un mode de représentation ou de participation directe, tout en ne décidant pas en dernier ressort.

SECTION II - FINALITÉS

La participation poursuit plusieurs finalités telles que l'amélioration de la qualité des décisions administratives, l'éducation des particuliers à l'intérêt général dans le cadre de leurs propres activités, l'accroissement de l'efficacité de la décision administrative, l'amélioration de la démocratie,...¹³³ Nous limiterons notre exposé à quatre finalités.

§1. UN REMÈDE AUX FAIBLESSES STRUCTURELLES DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ?

La participation serait une solution contre les dérives de la démocratie représentative. En effet, à notre époque, il y aurait une « confiscation par le pouvoir administratif de tous les pouvoirs », c'est-à-dire que la majorité des décisions seraient prises par des représentants des représentants¹³⁴. Les actions de protection de l'environnement ont indubitablement un aspect très technique et technocratique, ce qui valorise par conséquent le rôle joué par les techniciens et les administrations dans ce domaine, au détriment des hommes politiques, des élus peu engagés et peu intéressés par les problèmes environnementaux¹³⁵.

Dans ce contexte, la participation permettrait au citoyen de se réapproprier une parcelle de la puissance publique, une partie du pouvoir de contrôle de l'évolution de la société¹³⁶. Il serait vu soit comme un « auxiliaire de l'administration », soit comme un « organe de contrôle »¹³⁷. Cette démocratie participative invite donc les particuliers à participer de

¹³¹ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 135.

¹³² C. LARSEN, « La participation du public au processus décisionnel telle qu'organisée par la convention d'Aarhus: vers une démocratie environnementale? », *op. cit.*, p. 19; M. PRIEUR, *ibidem*, p. 135.

¹³³ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », in *De burger versus het milieubeleid: meer dan een stem in de woestijn?*, sous la direction de I. Larmuseau, *Onze Omgeving*, 2010, p. 31.

¹³⁴ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *ibidem*, p. 31.

¹³⁵ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 135.

¹³⁶ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *op. cit.*, p. 31.

¹³⁷ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 135.

manière continue aux actions environnementales sans être empêchés par la périodicité des élections ou encore par manque d'alternance politique¹³⁸.

Cependant, deux contre-arguments pourraient être évoqués ici. Premièrement, il faut être attentif à ce que cette finalité ne crée pas une « dictature de la minorité », la conséquence serait de prendre des décisions qui n'ont été formulées que par un nombre restreint de personnes¹³⁹. Cette première objection est très souvent liée au phénomène NIMBY (Not In My Backyard - Pas dans mon jardin), qui peut être défini comme étant « l'opposition de populations riveraines à l'implantation ou à l'extension d'une nouvelle installation (entreprise, décharge, parc à conteneur, axe de communication, centre d'accueil pour les demandeurs d'asiles,...) »¹⁴⁰. Généralement, ce phénomène a une connotation négative, car il serait la démonstration de l'individualisme de la société actuelle, en refusant de supporter les frais de services communs ou d'entreprises dont la dynamique profite, en définitive, à l'ensemble de la collectivité¹⁴¹.

Deuxièmement, la question qui se pose est de savoir si, au fond, cette participation ne représenterait pas un risque de déresponsabilisation dans le chef de l'autorité publique¹⁴²? L'Etat aurait donc une certaine tendance à se défausser sur les organisations de protection de l'environnement et celles-ci seraient « promues au rang de ministère public à objet limité »¹⁴³.

§2. UN MODE D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ ET DE L'EFFICACITÉ DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES ?

Tout d'abord, la participation au processus décisionnel améliore la qualité des décisions administratives. En effet, elle permet aux autorités d'acquérir des informations utiles avant de prendre une décision, surtout au niveau local car très souvent la population est plus proche de la situation réelle. C'est donc les particuliers qui, en ayant une meilleure connaissance du

¹³⁸ M. DELNOY, « Les innovations et prolongements du décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement », *op. cit.*, p. 5 ; M. PRIEUR, *ibidem*, p. 136.

¹³⁹ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *op. cit.*, p. 31.

¹⁴⁰ http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/nimby/nimby/pheno_nimby.asp (visité le 20/07/2014).

¹⁴¹ http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/nimby/nimby/pheno_nimby.asp (visité le 20/07/2014). Concernant le phénomène NIMBY, certains y voient un côté plus positif. Car il représenterait aussi la conscience citoyenne et le souci de voir son environnement respecté. Ce serait donc la manifestation d'une exigence de qualité de vie. Selon la nature des projets, des conflits et des protagonistes, il s'agira soit d'un conflit d'intérêt, soit d'un combat d'opinions.

¹⁴² M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *op. cit.*, p. 31.

¹⁴³ T. LE BARS, *op. cit.*, p. 123. Cf. *infra* sur les raisons de cet objet limité.

terrain et de la problématique, informent les autorités administratives, qui décident en dernier lieu¹⁴⁴.

Par rapport au rôle que peuvent jouer les citoyens, une des questions qui a été soulevée est de savoir si, au fond, « le particulier est non seulement compétent, mais aussi le mieux disposé pour fournir à l'autorité des informations valables dans l'intérêt général, alors que les informations qui sont transmises à l'autorité dans ce cadre relève bien souvent, du fait de la forte tendance à l'individualisme de l'administré, de la défense d'intérêts privés »¹⁴⁵? Nous espérons croire que l'action de la majorité des particuliers est mue dans un souci de la protection de l'intérêt général que représente la défense de l'environnement. Quand bien même, l'intérêt que tout individu a de voir son environnement protégé profite, *a priori*, à tous.

Enfin, dans la majorité des cas, cette participation accroît l'efficacité des décisions administratives puisqu'elles sont, dans une certaine mesure, le fruit du public¹⁴⁶. Grâce au principe de participation, se met en place un dialogue entre l'administration et les particuliers. Comme le dit F. HOST « la norme environnementale n'a de chance de devenir effective que si elle est négociée avec l'ensemble des acteurs sociaux concernés : autorités locales, entreprises, associations de défense de l'environnement »¹⁴⁷. Les choix que fait l'administration ont donc plus de chances d'être respectés et suivis¹⁴⁸. Cependant, le risque, toujours en rapport avec le phénomène NIMBY, est qu'une partie de la population n'ait pas su faire entendre son point de vue ou qu'il n'ait pas été pris en compte. Un sentiment d'injustice pourrait naître dans le chef de ces citoyens. La conséquence malheureuse serait donc la paralysie de l'action de l'administration qui essaierait d'éviter un tel ressentiment¹⁴⁹.

§3. UN MOYEN POUR LES PARTICULIERS D'ACCOMPLIR UN DEVOIR ?

Plusieurs dispositions législatives tant internationales que nationales évoquent le devoir environnemental que les citoyens doivent accomplir. C'est notamment le cas de la Convention d'Aarhus (alinéa 8 du préambule), de l'article 23 de la Constitution, ou encore de l'article

¹⁴⁴ V. DE COOREBYTER, « La citoyenneté », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2004, p. 144.

¹⁴⁵ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *op. cit.*, p. 32.

¹⁴⁶ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *ibidem*, p. 32.

¹⁴⁷ F. OST, « Au-delà de l'objet et du sujet, un projet pour le milieu », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Actes du colloque du CEDRE, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1996, p. 18 cité par C. LAMBRECHTS, *op. cit.*, p. 409.

¹⁴⁸ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *op. cit.*, p. 32.

¹⁴⁹ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *ibidem*, p. 32.

D.2, alinéa 2 du Code wallon de l'environnement¹⁵⁰. En participant au processus décisionnel, tout citoyen s'acquiesce de son devoir de protéger, préserver et améliorer l'environnement.

Nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, « la protection de l'environnement, si elle est devenue une obligation de l'Etat, elle est avant tout un devoir des citoyens »¹⁵¹. Cette finalité est liée à l'intérêt général qu'a tout individu de voir son environnement protégé, mais aussi au leitmotiv, qui gouverne le droit de l'environnement ces dernières années, impliquant que les citoyens soient actifs face à la problématique environnementale¹⁵². Nous pensons que la participation est un moyen pour les citoyens de s'approprier un projet de société et de leur donner des motivations de s'engager activement pour la collectivité.

§4. UN MODE DE SENSIBILISATION DU PUBLIC À L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DE SES PROPRES DÉCISIONS ?

Cette finalité rejoint quelque peu la justification donnée pour la finalité concernant l'efficacité des décisions administratives puisqu'elles sont, dans une certaine mesure, le fruit du public¹⁵³. Grâce au principe de participation, se met en place un dialogue entre l'administration et les personnes privées. Les particuliers ont donc une meilleure connaissance des conséquences environnementales dues aux décisions qu'ils prennent eux-mêmes¹⁵⁴. La participation est ainsi perçue comme une « école de bonne conduite »¹⁵⁵.

SECTION III - BÉNÉFICIAIRES: PERSONNES PHYSIQUES ET MORALES?

Quelles sont les personnes amenées à participer à l'élaboration des actes administratifs soumis au principe de participation ? C'est ce que nous tenterons d'établir en analysant dans un premier temps les différents éléments de classification et dans un second temps, les dispositions contenues dans la Convention d'Aarhus.

¹⁵⁰ Alinéa 8 du préambule, Convention d'Aarhus : « Reconnaisant également que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures ». Article D.2, Code wallon de l'environnement : « Toute personne veille à la sauvegarde et contribue à la protection de l'environnement ». Souligné par nous.

¹⁵¹ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 135.

¹⁵² M. PRIEUR, *ibidem*, p. 135.

¹⁵³ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *op. cit.*, p. 32.

¹⁵⁴ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *ibidem*, p. 33.

¹⁵⁵ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *ibidem*, p. 33.

§1. LES ÉLÉMENTS DE CLASSIFICATION

Dans son ouvrage, M. DELNOY envisage plusieurs éléments pour classer les bénéficiaires de la participation¹⁵⁶. Cependant, nous nous limiterons à l'examen de deux de ces critères : la personnalité juridique et la représentation.

Premièrement au niveau de la personnalité juridique, la question qui se pose est de savoir si les personnes morales peuvent aussi être considérées comme étant des bénéficiaires de la participation ? Selon l'analyse de M. DELNOY, il convient d'examiner le champ d'application *ratione personae* des différents modes de participation, celui-ci fait essentiellement référence à la « personne »¹⁵⁷. Dans les textes qu'il a analysé, d'aucun ne prévoit la participation des seules personnes physiques. Par conséquent, nous pouvons soutenir que les personnes morales peuvent intervenir dans les processus de participation au même titre que les personnes physiques¹⁵⁸.

Cependant, il y a lieu de préciser que les personnes morales doivent être dotées de la personnalité juridique car sans cette notion, celles-ci ne seraient pas admises à participer. En effet, c'est cette personnalité juridique qui garantit l'effectivité de l'accomplissement de leur objet social (par exemple, elles peuvent conclure des contrats, agir en justice, solliciter des subsides, etc.)¹⁵⁹. Ce n'est que grâce à cette qualité qu'elles sont détentrices de droits et obligations¹⁶⁰.

Deuxièmement, quant à la représentation, « dans un certain nombre de cas, les bénéficiaires apparents de la participation ne sont autres que des représentants, réels ou présumés, des particuliers »¹⁶¹. Depuis de nombreuses années, les organisations de défense de l'environnement sont considérées comme des acteurs essentiels, voire indispensables de la démocratie participative¹⁶². Dès lors, il arrive qu'elles soient perçues comme « la solution idéale pour concilier la participation et les inconvénients qu'elle présente »¹⁶³. Elles seraient donc les plus qualifiées pour représenter la société civile et les particuliers. Partant de ce

¹⁵⁶ M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, op.cit.*, p. 186 et suiv. Les différents éléments de classification, envisagé par M. DELNOY sont les suivants : le sexe, la nationalité, l'âge, la formation, la personnalité juridique, la qualité juridique, la représentation, l'intérêt et le nombre.

¹⁵⁷ M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, ibidem*, p. 193.

¹⁵⁸ M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, ibidem*, p. 193.

¹⁵⁹ C. BAKKER ET L. VIERUCCI, *op. cit.*, p. 15C-H. BORN, *op. cit.*, p. 282 et 294.

¹⁶⁰ M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, op. cit.*, p. 193. Ainsi, M. DELNOY estime qu'une association de fait ne pourra pas intervenir dans les différents processus de participation.

¹⁶¹ M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, ibidem*, p. 210.

¹⁶² M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 137.

¹⁶³ M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, op. cit.*, p. 211.

constat, il serait tout de même malvenu que la participation devienne le champ d'action d'une « quelques uns »¹⁶⁴ qui se verraient confier à eux seuls la solution des problèmes environnementaux¹⁶⁵.

§2. BÉNÉFICIAIRES DE LA PARTICIPATION DANS LA CONVENTION D'AARHUS : « PUBLIC » OU « PUBLIC CONCERNÉ » ?

A propos des bénéficiaires des droits consacrés dans la Convention d'Aarhus, les paragraphes 4 et 5 de l'article 2 de la Convention font une distinction entre le « public » et le « public concerné ».

2.1. LE « PUBLIC »

Le paragraphe 4 définit le terme « public » comme étant « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes »¹⁶⁶.

Cette définition, ne prévoit aucune restriction de quelque nature que ce soit et le fait de savoir si un « membre particulier du public est affecté ou a un intérêt dans la question, par conséquent, n'est pas pertinente, s'agissant de l'application au public des droits conférés par la Convention »¹⁶⁷. Il n'est même pas nécessaire que les personnes morales, les associations, les organisations et groupements agissent pour la protection de l'environnement¹⁶⁸. C'est donc une définition très vaste.

2.2. LE « PUBLIC CONCERNÉ »

Sous le vocable « public concerné », le paragraphe 5 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; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de

¹⁶⁴ Sous entendu les organisations non gouvernementales.

¹⁶⁵ D. GRIMEAUD, « Le droit international et la participation des organisations non gouvernementales à l'élaboration du droit de l'environnement : une participation en voie de formalisation », *op. cit.*, p. 95.

¹⁶⁶ Art. 2, §4 de la Convention d'Aarhus.

¹⁶⁷ Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 49.

¹⁶⁸ B. JADOT, « Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement: l'incidence de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée », in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, sous la direction de H. Dumont, P. Jadoul et S. Van Droogenbroeck, Bruxelles, La Charte, 2007, p. 411.

l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt »¹⁶⁹.

Il s'agit donc d'une sous-catégorie du « public » puisque pour être considéré comme tel il est nécessaire de répondre à certaines conditions. En effet, la personne doit soit être directement concernée ou risquer de l'être par des décisions prises en matière d'environnement, soit avoir un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel¹⁷⁰. L'intérêt requis peut être interprété de manière plus large que celui nécessaire pour agir en justice (*cf. infra*).

Il est important de souligner que grâce à cette définition plus extensive, les organisations sont exemptées de la justification de l'intérêt exigé pour être reconnu comme faisant partie du « public concerné ». Cependant, cette faveur connaît des limites. En effet, les Etats (parties à la Convention) ont la possibilité d'imposer des conditions aux ONG afin que celles-ci rentrent dans le champ d'application des associations « réputées avoir intérêt ». En Belgique, le législateur et les instances judiciaires ont usé de cette faculté à plusieurs reprises (*cf. supra* Chapitre I, Section IV et *infra* Chapitre III).

Néanmoins, ces éventuelles modalités ne peuvent pas être à ce point strictes qu'elles empêcheraient l'application effective des principes reconnus par l'article 1^{er} de la Convention d'Aarhus¹⁷¹.

2.3. QUELLE CONCLUSION EN TIRER ?

Par une analyse des trois articles de la Convention d'Aarhus (les articles 6, 7 et 8) qui se réfèrent à la participation nous déterminerons quel est le public qui peut intervenir dans le processus décisionnel.

A l'article 6 de la Convention, le public apte à participer varie selon la phase de la procédure. De fait, lorsqu'un processus décisionnel concernant l'environnement est engagé c'est le public concerné qui est informé¹⁷². Celui-ci peut également consulter sur demande et gratuitement toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel¹⁷³.

¹⁶⁹ Art. 2, §5 de la Convention d'Aarhus.

¹⁷⁰ C. LARSSSEN, « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *op. cit.*, p. 271.

¹⁷¹ B. JADOT, « Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement: l'incidence de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée », *op. cit.*, p. 412.

¹⁷² Art. 6, §2, al. 1^{er} de la Convention d'Aarhus.

¹⁷³ Art. 6, §6 de la Convention.

Inversement, c'est l'ensemble des citoyens qui ont la faculté de participer au processus décisionnel¹⁷⁴.

Contrairement à l'article 6, l'article 7 ne contient aucun renvoi au vocable « public concerné ». A nouveau, c'est l'ensemble du public qui doit être informé de la procédure pendante. Cependant, cette disposition fait mention du « public susceptible de participer ». Selon le Guide d'application de la Convention, cette formulation serait un compromis entre les notions de « public » et « public concerné »¹⁷⁵. Ainsi l'autorité publique compétente devrait désigner les individus intéressés du public, et ce avec la plus grande ouverture d'esprit possible.

A l'instar de l'article 7, l'article 8 stipule que c'est l'ensemble du public qui doit être informé de la procédure en cours. Cette participation peut se réaliser de manière directe ou indirecte (par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs)¹⁷⁶.

Concernant la participation au processus décisionnel, le public apte à participer varie selon les trois dispositions de la Convention. Ainsi, dans une large mesure, c'est l'ensemble de la population qui peut participer à l'élaboration de normes environnementales. Même si la Convention marque sur certains points une préférence pour le « public concerné ».

CHAPITRE III - L'ACCÈS À LA JUSTICE AU REGARD DE LA CONVENTION D'AARHUS ET DE LA JURISPRUDENCE BELGE

Dans ce chapitre, nous nous concentrerons sur l'accès à la justice et plus particulièrement sur l'intérêt à agir des associations. Le droit de l'environnement donne lieu à de nombreuses contestations émanant de particuliers ou d'organisations désireuses d'assurer la prévention, la cessation ou la réparation d'une atteinte à l'environnement. Il est certain que parmi les acteurs de ce contentieux, les associations de protection de l'environnement jouent un rôle essentiel « tant par la demande sociale qu'elles traduisent que par les relais et contre-pouvoirs qu'elles constituent »¹⁷⁷. Très souvent c'est par leurs actions (à tous les niveaux : action en justice, formation, sensibilisation,...) qu'elles font évoluer le droit environnemental aussi bien sur le plan national qu'international. C'est notamment grâce à ce travail de fond et

¹⁷⁴ Art. 6, §2, d), ii) ; art. §§4 et 7 de la Convention. Voy. aussi le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 112.

¹⁷⁵ Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 152.

¹⁷⁶ Art. 8, al. 1^{er}, c) de la Convention.

¹⁷⁷ C. LAMBRECHTS, *op. cit.*, p. 409.

à la présence de nombreuses ONG que la Convention d'Aarhus a vu le jour. Nous analyserons d'abord l'accès à la justice au regard de cette Convention (Section I).

En Belgique, les organisations peuvent introduire différents recours devant les instances judiciaires telles que le Conseil d'Etat, Cour constitutionnelle ou encore la Cour de cassation. Nous examinerons donc les conditions de recevabilité de l'action en intérêt collectif et les limitations apportées par la jurisprudence de ces différentes institutions (Section II). Nous expliciterons notamment l'action en cessation adoptée en 1993 pour pallier au problème que pose l'accès à la justice en droit belge.

En effet, à l'heure actuelle, le législateur belge n'est pas encore intervenu de manière explicite pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention d'Aarhus¹⁷⁸. Dès lors, nous observerons les incompatibilités de la jurisprudence belge avec les « exigences aarhusiennes » (Section III).

¹⁷⁸ Alors qu'en 2013 la Cour constitutionnelle a jugé que « l'absence d'une disposition législative précisant à quelles conditions un droit d'action peut être reconnu aux personnes morales souhaitant exercer une action correspondant à leur but statutaire et visant à la protection des libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie viole les articles 10 et 11 de la Constitution » (C.C., arrêt n°133/2013 du 10 octobre 2013, <http://www.const-court.be>).

SECTION I - LE DROIT D'ACCÈS À LA JUSTICE DANS LA CONVENTION D'AARHUS

Contrairement au principe de participation, largement accepté en droit international, européen et national, le droit de recours des associations semble provoquer plus de réserves et d'oppositions au sein des systèmes juridiques étatiques¹⁷⁹, aussi rares sont les textes internationaux à avoir consacré ce droit. Le pilier en la matière est la Convention d'Aarhus¹⁸⁰.

L'article 9 de la Convention d'Aarhus prévoit trois types de recours¹⁸¹ :

- le paragraphe 1^{er} garantit au « public » des voix de recours à mettre en place pour contester la suite donnée par les pouvoirs publics à une requête d'accès à des renseignements environnementaux. Si une personne se voit refuser l'accès à l'information, elle peut introduire un recours auprès des instances judiciaires ou d'un organe indépendant et impartial. De plus, le paragraphe 1^{er} établit que dès qu'un tel recours est prévu en droit interne, la procédure doit être rapide, gratuite ou peu onéreuse et que les décisions doivent s'imposer aux autorités publiques détenant les renseignements sollicités ;
- le paragraphe 2 organise les recours à intenter par le « public concerné » pour attaquer la légalité de toute décision, acte ou omission tombant sous le champ d'application de l'article 6 de la Convention. Ce dernier prévoit la participation du public au processus de décisions relatives à des activités particulières pouvant avoir un impact conséquent sur l'environnement¹⁸²;
- le paragraphe 3, quant à lui, détaille les procédures de recours à intenter pour contester tout autre acte ou omission provenant de particuliers ou d'autorités publiques, allant à l'encontre des normes nationales en droit de l'environnement.

¹⁷⁹ C. LAMBRECHTS, *op. cit.*, p. 410.

¹⁸⁰ Art. 9 de la Convention d'Aarhus. C. LAMBRECHTS, *ibidem*, p. 410. Voir aussi Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, signé à Lugano le 21 juin 1993 (« la Convention de Lugano »), art. 17 et suivants. L'article 18 consacre l'action des associations et prévoit, sous certaines conditions, la possibilité d'introduire des actions devant les instances judiciaires ou administratives compétentes afin d'obtenir l'interdiction d'activités dangereuses illicites et/ou des injonctions.

¹⁸¹ B. JADOT, « Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement: l'incidence de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée », *op. cit.*, p. 416 et suiv ; B. JADOT ET C. LARSEN, « Le contentieux : quelques questions-clés relatives à l'accès à la justice pour assurer la protection de l'environnement », in *Urbanisme et environnement*, sous la direction de F. Haumont, B. Jadot et C. Thiebaut, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 1131 et suiv. ; D. GRIMEAUD, *op. cit.*, p. 122 et suiv.

¹⁸² Transposé en droit communautaire par la Directive n°85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, art. 10*bis*.

La partie qui nous intéresse plus particulièrement dans cette disposition concerne la reconnaissance pour les organisations non gouvernementales d'un intérêt suffisant à agir¹⁸³. En effet, le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention stipule que : « l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa a) ci-dessus ». Ainsi, grâce à la Convention d'Aarhus, les ONG sont confortées dans leurs positions puisqu'elles sont supposées disposer d'un intérêt suffisant à agir au nom de l'environnement¹⁸⁴. Pour rendre ce droit efficace, il est important que les Etats adoptent des mesures d'exécution dans leur ordre juridique interne¹⁸⁵.

Nous verrons que, malheureusement, les Etats n'adoptent pas toujours des dispositions afin de garantir l'effectivité de ce droit (*cf. infra*). De plus, l'accès à la justice des organisations environnementales peut se heurter à deux obstacles : la recevabilité de leur action motivée par leur qualité pour agir et le coût de la procédure¹⁸⁶.

Nous avons vu ci-avant que les ONG pouvaient bénéficier d'avantages directs ou indirects (comme par exemple la diminution des coûts de la procédure)¹⁸⁷. Concernant les avantages indirects, le Guide d'application de la Convention d'Aarhus explique, notamment, que « les règles d'accès à la justice devraient supprimer ou réduire les obstacles financiers ou autres conformément au paragraphe 5 de l'article 9 »¹⁸⁸. En effet, si le coût d'une procédure est trop élevé cela aurait comme conséquence d'empêcher les membres du public (particuliers ou ONG) d'introduire un recours.

C'est dans cet esprit que les articles 9, §§ 4 et 5 de la Convention d'Aarhus requièrent que « les procédures doivent (...) être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif » et chaque Partie veille à « la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice ».

En Belgique, l'article 667 du Code judiciaire permet aux associations dotées de la personnalité juridique de bénéficier de l'assistance judiciaire « lorsque leur prétention paraît juste et qu'elles justifient de l'insuffisance de leurs revenus »¹⁸⁹. Dans cette même logique, une

¹⁸³ Art. 9, §2, al. 2 de la Convention d'Aarhus.

¹⁸⁴ D. GRIMEAUD, *op. cit.*, p. 125.

¹⁸⁵ D. GRIMEAUD, *ibidem*, p. 125.

¹⁸⁶ C. LAMBRECHTS, *op. cit.*, p. 411.

¹⁸⁷ Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 57.

¹⁸⁸ Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 57.

¹⁸⁹ Code judiciaire, art. 667, modifié par la loi du 1^{er} juillet 2006 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'assistance judiciaire, *M.B.*, 10 août 2008, art. 13.

loi de 2007 a modifié le Code judiciaire pour permettre au juge de diminuer le montant de l'indemnité de procédure tout en tenant compte notamment « de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité »¹⁹⁰. C'est ce qu'a confirmé la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt de 2007 en estimant que le droit à un procès équitable pouvait ne pas être respecté si le juge ne tient pas compte de la situation déséquilibrée des parties¹⁹¹.

SECTION II - LES LIMITATIONS JURISPRUDENTIELLES DE L'ACCÈS À LA JUSTICE EN BELGIQUE

Après avoir analysé le deuxième obstacle auquel peuvent se heurter les associations, nous allons examiner **l'action en intérêt collectif** des ONG en rapport avec l'intérêt à agir au regard de trois grandes instances judiciaires et administratives belges : le Conseil d'Etat, la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation. Nous nous attarderons aussi sur l'action en cassation, qui a été adoptée pour pallier au problème d'interprétation trop restrictive de la Cour de cassation.

§1. LE CONSEIL D'ETAT

L'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat énonce deux critères spécifiques à l'introduction d'un recours en annulation, à savoir, la justification d'un intérêt et la présence d'une lésion dans le chef du demandeur. A de multiples reprises, les juges ont rappelé que cet intérêt doit être personnel et direct¹⁹².

Au fur et à mesure de sa jurisprudence, le Conseil d'Etat a soumis les associations de protection de l'environnement à des critères supplémentaires pour pouvoir introduire un

¹⁹⁰ Code judiciaire, art. 1022 modifié par la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *M.B.*, 31 mai 2007, art. 7.

¹⁹¹ C.E.D.H, arrêt *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox - Collectif Melox et Melox c. France* du 12 septembre 2007, §15, <http://www.echr.coe.int> : « l'on peut s'étonner que (...) le Conseil d'Etat a jugé équitable de condamner l'association requérante, dont les ressources sont limitées, au paiement des frais exposés par une multinationale prospère. Il a non seulement pénalisé la partie la plus faible, mais aussi pris une mesure susceptible de décourager l'association requérante d'user à l'avenir de la voie juridictionnelle pour poursuivre sa mission statutaire ; or, comme la Cour l'a souligné dans sa décision sur la recevabilité de l'affaire, la défense devant les juridictions internes de causes telles que la protection de l'environnement fait partie du rôle important que jouent les organisations non gouvernementales dans une société démocratique. La Cour n'exclut pas que, lorsque l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer, des circonstances de ce type puissent entrer en conflit avec le droit à un tribunal que consacre cette disposition. Elle estime cependant que tel ne fut pas le cas en l'espèce ». Souligné par nous.

¹⁹² B. JADOT ET C. LARSSSEN, *op. cit.*, p. 1104 ; B. JADOT, « Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement: l'incidence de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée », *op. cit.*, p. 458.

recours devant sa juridiction¹⁹³. Nous présenterons successivement les critères qui permettent d’apprécier la validité des recours introduits par les ONG.

3.1. UN OBJET STATUTAIRE

Premièrement, pour agir devant le Conseil d’Etat, l’action doit être **conforme à l’objet statutaire** de l’association¹⁹⁴. « Il y va du principe de spécialité applicable à toutes les personnes morales qui ne peuvent œuvrer qu’en vue de la fin pour laquelle elles ont été constituées »¹⁹⁵. L’association doit donc agir dans les limites qu’elle s’est attribuées dans ses statuts¹⁹⁶.

3.2. UN INTÉRÊT COLLECTIF

Deuxièmement, l’intérêt de l’ONG doit recouvrir **un intérêt collectif**¹⁹⁷. Cela signifie que son objet social se distingue des intérêts personnels de ses membres¹⁹⁸. Le Conseil d’Etat a eu l’occasion de préciser la portée de cette condition. Par exemple, ne sera pas recevable l’action qui défend les intérêts individuels de personnes qui sont identifiables¹⁹⁹. Ou encore lorsqu’une association en rassemble d’autres (telle que IEW BBL IEB et BRAL, *cf. supra*),

¹⁹³ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 321; B. JADOT ET C. LARSSSEN, *ibidem*, p. 1107.

¹⁹⁴ C-H. BORN, *ibidem*, p. 321 ; C.E., arrêt n°88.988 du 14 juillet 2000, *a.s.b.l. Aktiekomitee voor Milieubescherming te Merelbeke*, <http://www.raadvst-consetat.be>.

¹⁹⁵ B. JADOT ET C. LARSSSEN, *op. cit.*, p. 1107 ; B. JADOT, « Les associations de protection de l’environnement devant le Conseil d’Etat : une espèce en voie de disparition ? », *J.T.*, p. 121. Voir aussi C.E., arrêt n°178.585 du 15 janvier 2008, *a.s.b.l. Collectif des grands prés, Amén.*, 2008, p. 202 : « lorsqu’une association sans but lucratif se prévaut d’un intérêt collectif, il est notamment requis que son objet social soit poursuivi, pour éviter la constitution de personnes morales pour les seuls besoins d’un procès et écarter les recours d’associations à l’existence purement formelle ; (...) ».

¹⁹⁶ N. DE SADELEER, « Belgium », in *Access to justice in environmental matters and the role of NGOs*, sous la direction de N. de Sadeleer, G. Roller et M. Dross, Groningen, Europa Law Publishing, 2005, p. 12.

¹⁹⁷ B. JADOT ET C. LARSSSEN, *op. cit.*, p. 1107 ; 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*, sous la direction de C. Larssen et M. Pallemarts, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 131.

¹⁹⁸ B. JADOT, « Les associations de protection de l’environnement devant le Conseil d’Etat : une espèce en voie de disparition ? », *op. cit.*, p. 121 ; B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 238 ; J. SAMBON, « L’accès au juge administratif: quelle place pour l’intérêt collectif de la protection de l’environnement? », *ibidem*, p. 131.

¹⁹⁹ C.E., arrêt n°117.338 du 20 mars 2003, *a.s.b.l. le Syndicat national des propriétaires*, <http://www.raadvst-consetat.be> : « considérant que si une association sans but lucratif a le droit d’agir en justice pour la défense de ses intérêts collectifs, même contre une décision individuelle, elle n’est, en revanche, pas recevable à assurer devant le Conseil d’Etat la défense des intérêts individuels de personnes qui peuvent être identifiés ; qu’en l’espèce, l’arrêté de classement, acte individuel, lèse en premier lieu et normalement de façon exclusive, des personnes identifiables, à savoir les propriétaires des parcelles, que la requérante ne précise pas en quoi l’arrêté attaqué serait ici, par exception, de nature précisément à léser un groupe plus large de personnes ou d’intérêts ; que l’article 4 des statuts de la requérante ne saurait habiliter celle-ci à poursuivre l’annulation de n’importe quelle décision individuelle pour la seule raison que cette dernière porterait atteinte aux droits de propriété d’une ou de plusieurs autres personnes morales ou physiques ». Souligné par nous. Voy. également C.E., arrêt n°29.058 du 22 décembre 1987, *a.s.b.l. Gaume-environnement, R.A.C.E.*, 1987, II.

cette dernière ne peut pas justifier son intérêt à agir par la défense de l'intérêt de ses affiliés²⁰⁰.

Par conséquent, l'objet social de l'a.s.b.l. doit aussi se distinguer de l'intérêt général²⁰¹. Le Conseil d'Etat s'en est expliqué : « 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 [cf. *infra*] ; que sur le plan social, est irrecevable le recours en annulation introduit par une association dont l'objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit ne serait guère distinct (...) »²⁰². L'absence d'une telle précision engendrerait des actions populaires²⁰³.

Même si ce principe a été établi par le Conseil d'Etat, la doctrine s'accorde pour dire que son exécution en pratique est incertaine²⁰⁴. Par exemple, s'agissant d'organisations non gouvernementales s'étant données comme objet social « la défense de l'environnement », ou « la promotion d'un milieu de vie de qualité », le Conseil d'Etat a considéré qu'une telle définition de l'objet social manque de spécificité car « en effet, vivre dans un environnement sain est une préoccupation qui n'est étrangère à aucun être humain »²⁰⁵. Cette solution trouve à s'appliquer même dans les cas où l'association a un objet social assez large mais dont la territorialité est limitée à une ou plusieurs communes²⁰⁶.

La jurisprudence du Conseil d'Etat n'a pas toujours été aussi stricte. En effet, dans ses premiers arrêts le Conseil d'Etat accueillait plus chaleureusement les actions des a.s.b.l. et

²⁰⁰ C.E., arrêt n°27.955 du 20 mai 1987, *a.s.b.l. Inter-environnement Wallonie*, R.A.C.E., 1987, I.

²⁰¹ J. SAMBON, « L'accès au juge administratif: quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement? », *op. cit.*, p. 131.

²⁰² C.E., arrêt n°107.820 du 13 juin 2002, *CADEC et Inter-environnement Wallonie*, <http://www.raadvst-consetat.be>.

²⁰³ N. DE SADELEER, « Belgium », *op. cit.*, p. 12. Voy. dans ce sens la jurisprudence citée par J. SAMBON (« L'accès au juge administratif: quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement? », *op. cit.*, p. 131). Sur la crainte des actions populaires ou la peur de voir une augmentation des recours des associations cons. J-F. PÜTZ et les quatre contre-arguments qu'il énonce (« Accès à la justice : audition de la Fédération au Parlement fédéral », nIEWs, 4 avril 2012, en ligne sur <http://www.iewonline.be/spip.php?article4794>, visité le 30/07/2014).

²⁰⁴ T. HAUZEUR, « L'intérêt à agir des associations de défense de l'environnement devant le Conseil d'Etat: quelle liberté pour le juge et quel rapport à la nature ? », *Amén.*, 2006, p. 108 ; B. JADOT ET C. LARSSSEN, *op. cit.*, p. 1107.

²⁰⁵ C.E., arrêt n°46.786 du 30 mars 1994, *a.s.b.l. Greenpeace Belgium et Schmit*, R.A.C.E., 1994, I ; C.E., arrêt n°133.834 du 13 juillet 2004, *a.s.b.l. s.o.s. Réserves naturelles et consorts*, <http://www.raadvst-consetat.be>.

²⁰⁶ C.E., arrêt n°135.904 du 24 septembre 2004, *a.s.b.l. Grez-Doiceau, Nature et consorts*, <http://www.raadvst-consetat.be>. Alors que d'autres jugements se prononcent en sens contraire, voir dans ce sens la jurisprudence citée par B. JADOT ET C. LARSSSEN, (*op. cit.*, p. 1108).

surtout la question de l'intérêt à agir n'était pas automatiquement soulevée²⁰⁷. Par la suite, il a considéré que « (...) si toutefois l'organisation représentative est intervenue au procès d'une manière conforme à sa nature juridique ; que dans le cas d'une association ayant capacité d'ester en justice, la seule question à résoudre est celle de savoir si cette association a bien qualité pour agir en vue de la défense des intérêts collectifs dont elle a la charge ; (...)»²⁰⁸.

3.3. UN LIEN SUFFISAMMENT DIRECT

Troisièmement, il est requis que l'association **prouve l'existence d'un lien suffisamment direct entre son objet et la décision attaquée**²⁰⁹. Ainsi à plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a été saisi pour savoir « si une association de défense de l'environnement a un intérêt suffisamment direct à contester une disposition en matière de fiscalité environnementale qui lui paraît défavorable à la protection de l'environnement »²¹⁰? Dans un premier temps, la Cour avait considéré qu'il n'y avait pas de lien suffisamment direct, mais en 2004 elle a revu sa position²¹¹.

Avant tout, ce critère s'analyse eu égard à la délimitation territoriale de l'organisation²¹². Le Conseil d'Etat explique que « (...) sur le plan géographique, lorsque l'acte attaqué a une portée géographiquement bien délimitée, il ne peut être attaqué par une association dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale sauf si cette association a un objet spécialisé ; que, par ailleurs une association dont l'objet social s'étend à une vaste étendue territoriale n'est recevable à attaquer un acte administratif que si celui-ci a une incidence sur tout ou une grande partie du territoire visé par les statuts de cette association »²¹³.

Le Conseil d'Etat pose là une exigence supplémentaire : le lien entre le champ d'action de l'ONG et la décision attaquée doit être suffisamment proche pour que cette dernière puisse

²⁰⁷ T. HAUZEUR, *op. cit.*, p. 106. C.E., arrêt n°20.021 du 9 janvier 1980, *a.s.b.l. Inter-environnement et Van Der Biest*, R.A.C.E., 1980, I, p. 21 ; C.E., arrêt n°20.676 du 24 octobre 1980, *Inter-environnement Wallonie*, R.A.C.E., 1980, II, p. 1328.

²⁰⁸ C.E., arrêt n°20.882 à 20.885 du 20 janvier 1981, *a.s.b.l. Bond Beter Leefmilieu - Inter-environnement*, R.A.C.E., 1981, I, p. 80.

²⁰⁹ B. JADOT ET C. LARSEN, *op. cit.*, p. 1108 ; J. SAMBON, « L'accès au juge administratif: quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement? », *op. cit.*, p. 131.

²¹⁰ B. JADOT ET C. LARSEN, *ibidem*, p. 1108.

²¹¹ C.E., arrêt n°59.817 du 29 mai 1996, *a.s.b.l. Inter-environnement Wallonie*, <http://www.raadvst-consetat.be> ; C.E., arrêt n°127.990 du 10 février 2004, *a.s.b.l. Inter-environnement Wallonie et consorts*, <http://www.raadvst-consetat.be>

²¹² B. JADOT, « Les associations de protection de l'environnement devant le Conseil d'Etat : une espèce en voie de disparition ? », *op. cit.*, p. 121.

²¹³ C.E., arrêt n°107.820 du 13 juin 2002, *CADEC et Inter-environnement Wallonie*, <http://www.raadvst-consetat.be>.

être contestée. Ainsi, seule une organisation ayant une territorialité limitée aura un intérêt à agir en justice²¹⁴. A l'inverse, une association dont l'action n'est pas délimitée géographiquement ou est trop largement définie ne pourra pas justifier d'un intérêt suffisant²¹⁵.

3.4. UNE REPRÉSENTATIVITÉ

Quatrièmement, les chambres néerlandaises de la section d'administration du Conseil d'Etat ajoutent un autre critère : celui de **la représentativité**²¹⁶. La question que l'on se pose est de savoir si l'association de protection de l'environnement est effectivement représentative de la communauté dont elle prétend défendre les intérêts²¹⁷. Dans ce contexte, une ONG ne pourrait pas prétendre à la défense des intérêts collectifs d'un groupe de personnes à moins de considérer cette a.s.b.l. comme représentative de celui-ci²¹⁸.

Partant de cette interrogation, les chambres de langue néerlandaise ont précisé que « l'essence même de l'idée de représentation implique toutefois que, pour pouvoir être considérée vraiment comme "représentative" du groupe dont elle veut défendre les intérêts, l'association bénéficie auprès des membres de ce groupe d'une adhésion telle que l'on peut présumer raisonnablement que les points de vue qu'elle défend coïncident avec ceux des intéressés eux-mêmes, tandis que cette adhésion apparaît également comme une confirmation donnée »²¹⁹. Pour analyser cette exigence, elles prennent en considération des éléments tels la durabilité et l'effectivité des activités de l'association ou encore son degré de pénétration au sein des individus qu'elle entend représenter²²⁰.

A contrario, les chambres françaises se sont exprimées dans deux arrêts en affirmant ne pas vouloir retenir cette exigence de représentativité²²¹. Cependant dans un arrêt de 2006, ces

²¹⁴ B. LOMBAERT, « Questions d'actualité relatives au contentieux des enquêtes publiques », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, sous la direction de B. Jadot, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 238.

²¹⁵ B. JADOT, « Les associations de protection de l'environnement devant le Conseil d'Etat : une espèce en voie de disparition ? », *op. cit.*, p. 121. Sur les exceptions de ce principe, voir J. SAMBON (« L'accès au juge administratif: quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ? », *op. cit.*, p. 140).

²¹⁶ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 322 ; B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 239.

²¹⁷ 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*, sous la direction de C. Larssen et M. Pallemarts, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 134.

²¹⁸ N. DE SADELEER, « Belgium », *op. cit.*, p. 13.

²¹⁹ C.E., arrêt n°21.384 du 11 septembre 1981, *a.s.b.l. Werkgroep voor Milieubeheer Braaschaat, R.A.C.E.*, 1981, I, p. 1211.

²²⁰ B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 239.

²²¹ C.E., arrêt n°117.897 du 3 avril 2003, *a.s.b.l. Avenir de la Haute Ardenne et consorts*, <http://www.raadvst-consetat.be> ; C.E., arrêt n°117.898 du 3 avril 2003, *a.s.b.l. Comté de Salm, patrimoine et environnement*, <http://www.raadvst-consetat.be>.

dernières ont décidé qu'une association de protection de l'environnement n'a d'intérêt à demander l'annulation d'un plan particulier d'aménagement que lorsque l'endroit où la majorité de ses membres est installée fait partie de ce plan²²².

§2. LA COUR CONSTITUTIONNELLE

L'article 2 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle de 1989 énonce quelles sont les autorités et les personnes qui peuvent introduire une action devant la Cour²²³. En plus du Conseil des Ministres, des Gouvernements des Communautés et Régions et des Présidents des Assemblées législatives, une action peut être introduite « par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ». Par conséquent, il n'y a pas de condition spécifique imposée pour les recours des associations environnementales devant la Cour.

Au fil des années, la Cour a eu l'occasion de déterminer quels sont les critères d'admissibilité à l'égard des associations de protection de l'environnement : « la Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible. Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent »²²⁴.

Dans un autre arrêt de 2010, la Cour a décidé que « les associations sans but lucratif, notamment celles qui ont pour objet la protection de l'environnement, peuvent introduire un

²²² B. JADOT, « Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement: l'incidence de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée », *op. cit.*, p. 464.

²²³ Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989, art. 2, modifié par la loi spéciale du 4 avril 2014 portant modification de la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 15 avril 2014, art. 2.

²²⁴ C.C., arrêt n°141/99 du 22 décembre 1999, cons. B.1., <http://www.const-court.be>. Cette jurisprudence a été confirmée par un arrêt plus récent : « lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis 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 » (C.C., arrêt n°40/2009 du 11 mars 2009, cons. B.6.2., <http://www.const-court.be>). Souligné par nous.

recours en annulation ou une demande de suspension lorsque la norme concernée affecte leur objet social, qui peut être d'une grande généralité »²²⁵.

L'appréciation de la Cour sur l'intérêt à agir d'une association est donc assez étendue et pas aussi strict que la jurisprudence du Conseil d'Etat (*cf. supra*).

§3. LA COUR DE CASSATION

La Cour de cassation interprète de manière restrictive l'accès des associations environnementales aux instances judiciaires²²⁶. Selon l'article 17 du Code judiciaire, pour introduire une action, il faut justifier d'un intérêt pour que l'action introduite devant une juridiction soit jugée recevable. Pour que cet intérêt soit considéré comme suffisant, il est de jurisprudence constante que celui-ci soit né et actuel, personnel et direct²²⁷.

En ce sens, en 1982, la Cour rend un arrêt de principe qui est de nature à écarter toute action d'intérêt collectif : « à moins que la loi n'en dispose autrement, la demande formée par une personne physique ou morale ne peut être admise si le demandeur n'a pas un intérêt personnel et direct, c'est-à-dire un intérêt propre ; dans ce sens, l'intérêt général ne constitue pas un intérêt propre. L'intérêt propre d'une personne morale ne comprend que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, spécialement son patrimoine, son honneur et sa réputation. Le seul fait qu'une personne morale ou une personne physique poursuit un but, ce but fût-il statutaire, n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre, toute personne pouvant se proposer de poursuivre n'importe quel but »²²⁸.

Elle se positionne différemment par rapport au Conseil d'Etat qui analyse la recevabilité des actions en intérêt collectif vis-à-vis de l'intérêt à agir des ONG. La Cour précise encore dans un arrêt que : « (...) la seule circonstance qu'une personne physique ou 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 [qui est requis par l'article 17 du Code judiciaire], n'a pas pour effet que cette personne acquiert quelque intérêt pour introduire une demande, fut-ce une demande en référé, devant les juridictions relevant du pouvoir judiciaire (...) »²²⁹. Cette jurisprudence, qui a été confirmée et

²²⁵ C.C., arrêt n°30/2010 du 30 mars 2010, cons. B.6.2., <http://www.const-court.be>.

²²⁶ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 320; B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 240.

²²⁷ B. JADOT ET C. LARSEN, *op. cit.*, p. 1117.

²²⁸ Cass. (1^{ère} chambre), 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338.

²²⁹ Cass. (1^{ère} chambre), 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338.

précisée par un arrêt du 25 octobre 1985, s'applique aussi aux actions civiles formulées par une association devant les juridictions pénales²³⁰.

C'est à la suite de cette jurisprudence jugée trop sévère par les auteurs de doctrine que le législateur est intervenu en 1993 pour adopter une loi sur l'établissement d'un droit d'action en matière de protection de l'environnement (*cf. infra*)²³¹.

Cependant, en juin 2013, la Cour de cassation a opéré un revirement de jurisprudence puisqu'elle admet dorénavant la vérification de l'admissibilité de l'action d'une association de protection environnementale au regard de son objet statutaire : « (...) 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 »²³².

La Cour justifie ce changement en faisant référence aux articles 3-§4, 9-§3 et 2-§4 de la Convention d'Aarhus et en expliquant que « la Belgique s'est engagée à garantir aux associations qui ont pour objectif la protection de l'environnement l'accès à la justice dans le cas où elles désirent contester les agissements contraires aux dispositions du droit de l'environnement national et les négligences de personnes privées et d'instances publiques, pour autant qu'elles satisfassent aux critères établis par le droit national »²³³.

Nous ne pouvons que nous réjouir de cette prise de position de la Cour de cassation qui effectue un revirement de jurisprudence conséquent au niveau de l'accès à la justice des ONG environnementales. Cependant, il faudra voir comment cet arrêt sera reçu par le reste des cours et tribunaux. Et si, la Cour, elle-même, ne va commencer à imposer d'autres conditions de recevabilité de l'action que celle de l'intérêt à agir.

²³⁰ Cass. (2^{ème} chambre), 9 novembre 1983, *Rev. dr. pén.*, 1984, p. 330 ; Cass. (1^{ère} chambre), 25 octobre 1985, *Pas.*, 1986, I, p. 219.

²³¹ Loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, *M.B.*, 19 février 1993 ; N. DE SADELEER, « Belgium », in *Access to justice in environmental matters and the role of NGOs*, sous la direction de N. de Sadeleer, G. Roller et M. Dross, Groningen, Europa Law Publishing, 2005, p. 10 ; B. JADOT, « Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement: l'incidence de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée », *op. cit.*, p. 443.

²³² Cass. (2^{ème} chambre), 11 juin 2013, *Pas.*, 2013, p. 1326, point 5.

²³³ Cass. (2^{ème} chambre), 11 juin 2013, *Pas.*, 2013, p. 1326, point 3 et 4.

§4. L'ACTION EN CESSATION

Suite à la jurisprudence de la Cour de cassation jugée un peu trop restrictive par les auteurs de doctrine, le législateur a jugé bon d'intervenir en adoptant une loi sur l'établissement d'un droit d'action en matière de protection de l'environnement²³⁴. Un droit de recours est donc ouvert aux associations désireuses de protéger le cadre de vie²³⁵. Dans les travaux parlementaires, le législateur prend position : il ne dira rien sur le débat relatif à l'intérêt à agir en matière d'environnement (probablement dans l'intention de respecter la séparation des pouvoirs)²³⁶.

Cette nouvelle action donnée aux a.s.b.l. prend la forme d'une action en cessation, c'est-à-dire une action introduite comme un référé devant le président du Tribunal de première instance²³⁷. Ce recours permet aux associations de demander au président « la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement »²³⁸.

Cependant, il convient de lutter contre ce que les travaux parlementaires ont nommé : « l'afflux d'actions devant les tribunaux »²³⁹. C'est la raison pour laquelle le législateur a établi des conditions strictes pour l'admissibilité de cette action²⁴⁰.

Le champ d'application de l'action est très vaste puisqu'il s'étend à toutes les dispositions nationales relatives à la protection de l'environnement. Sa seule limite est qu'il ne concerne que les actes « constituant une violation manifeste ou une menace grave de

²³⁴ Loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, *M.B.*, 19 février 1993 ; N. DE SADELEER, « Belgium », *op. cit.*, p. 10; B. JADOT, « Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement: l'incidence de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée », *op. cit.*, p. 443.

²³⁵ Art. 1^{er} de la loi : cette action est aussi ouverte aux autorités administratives et au ministère public. Cependant, nous nous limiterons à l'examen des associations de protection de l'environnement.

²³⁶ C. LARSEN, « Accès à la justice pour la protection collective de l'environnement », in *Le droit saisi par le collectif*, sous la direction de T. Berns, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 355. Projet de loi concernant un droit d'action des associations protectrices de l'environnement, *Doc. Parl., Sén., sess. ord. 1990-1991, n°1232/2*, p. 14 : « contrairement à ce que le titre laisse présager, le projet ne se prononce même pas dans la discussion sur le concept "intérêt". On sait qu'à cet égard le Conseil d'Etat et la Cour de cassation souscrivent à des options diamétralement opposées. Le projet ne saurait pas être entendu comme une réprobation de la jurisprudence du Conseil d'Etat, ni comme une réprobation de la jurisprudence de la Cour de cassation (l'arrêt *Eikendael*). Le projet ne prend pas de position dans cette discussion, en instaurant une procédure ad hoc, limitant rigoureusement le mode d'application et les conditions de recevabilité ».

²³⁷ Art. 1^{er} et 3 de la loi du 12 janvier 1993.

²³⁸ Art. 1^{er} de la loi.

²³⁹ Projet de loi concernant un droit d'action des associations protectrices de l'environnement, *Doc. Parl., Sén., sess. ord. 1990-1991, n°1232/2*, p. 16.

²⁴⁰ C. LARSEN, « Accès à la justice pour la protection collective de l'environnement », *op. cit.*, p. 356.

violation d'une de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement »²⁴¹.

Selon le prescrit de l'article 2 de la loi, les associations sans but lucratif titulaires de l'action, doivent se soumettre à certaines conditions :

- être une association sans but lucratif régie par la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique ;
- respecter toutes les règles de la loi du 27 juin 1921 ;
- avoir dans son objet social la protection de l'environnement et avoir défini dans ses statuts le territoire auquel s'étendent ses activités ;
- être dotée de la personnalité morale depuis trois ans au moins, au jour de l'intentement de l'action;
- apporter la preuve, à l'aide de ses rapports d'activités ou de tout autre document, qu'elle a une activité réelle conforme à son objet statutaire et que celle-ci se rapporte bien à l'intérêt collectif de l'environnement qu'elle tend à défendre.

Il ressort de la jurisprudence se rapportant à l'action en cessation, qu'elle interprète ces critères de manière plus favorable que la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat. Par exemple, même si l'association doit avoir dans son objet social la protection de l'environnement, il importe peu que les intérêts personnels de ses membres ou de quelques uns seulement correspondent, en tout ou partie, à l'intérêt collectif qu'elle défend²⁴². Ainsi, concernant le lien supposé entre l'objet statutaire et l'acte litigieux, le juge estime que même si une ONG n'est pas soumise à des écotaxes, ces dernières rentrent dans son objet statutaire²⁴³.

Il a également été jugé, à propos de la délimitation du territoire des activités de l'association, que lorsqu'un litige local risque d'avoir des conséquences sur l'environnement régional, le critère de territorialité est rempli²⁴⁴. Pour finir, le juge examine la nécessité selon laquelle l'association doit « être dotée de la personnalité morale depuis trois ans au moins, au

²⁴¹ C. LAMBRECHTS, *op. cit.*, p. 425.

²⁴² Bruxelles, 8 mars 1995, *Amén.*, 1996, p. 161.

²⁴³ Civ. Bruxelles, 27 avril 2001, *Journ. Proc.*, 1^{er} juin 2001, p. 22.

²⁴⁴ Civ. Bruxelles, 30 avril 1997, inéd., R.G. n°9613599A, www.juridat.be : « si l'on peut admettre, comme le soutient la SA CORA, que le permis d'urbanisme contesté ne concerne que la construction de bâtiments et zone de parking et, que l'impact de ces constructions ne peut concerner que des intérêts strictement locaux, il faut également rappeler que la délivrance de ce permis d'urbanisme est lié à un projet de la SA CORA qui l'a amenée à devoir solliciter une série d'autres permis (socio-économique, certificat et permis d'environnement ...) et que la mise en œuvre de ces permis-là aura des incidences qui dépassent les seuls intérêts locaux ». Souligné par nous.

jour de l'intentement de l'action » de manière flexible puisqu'il n'est pas requis que cette durée de trois soit continue²⁴⁵.

Il faut regretter que ce recours ne semble pas être en faveur des associations de protection de l'environnement. Cette action n'est donc pas totalement inutile, mais elle n'est pas suffisamment utile pour les associations de protection de l'environnement. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de compléter ces recours pour que les objectifs de la Convention d'Aarhus soient rencontrés²⁴⁶.

SECTION III - L'INCOMPATIBILITÉ DE LA JURISPRUDENCE SUR L'ACCÈS À LA JUSTICE DES ONG AVEC LA CONVENTION D'AARHUS

Nous venons d'examiner les différents moyens et recours mis à la disposition des associations de protection de l'environnement pour ester en justice. Malheureusement, comme nous l'avons abordé ci-avant, très souvent ces associations se voient imposer des conditions très strictes pour pouvoir attaquer une décision. Nous pensons notamment aux diverses interprétations faites de l'intérêt à agir, beaucoup trop restrictives (*cf. supra*).

Conformément à l'article 15 de la Convention d'Aarhus, un « Comité du respect des dispositions », composé de neuf experts indépendants, a été créé en vue d'assurer la conformité des dispositions de la Convention²⁴⁷. Les « membres du public », c'est-à-dire des personnes physiques ou morales, ont la possibilité de lui soumettre des communications concernant des questions de non-conformité ayant un rapport avec ladite Convention²⁴⁸. Le Comité, ainsi saisi, examinera le dossier, se chargera d'établir s'il y a violation ou non et formulera des recommandations.

En juin 2006, ce Comité d'examen, interpellé par l'a.s.b.l. Bond Beter Leefmilieu, s'est prononcé sur la situation de l'accès à la justice des organisations non gouvernementales en

²⁴⁵ Bruxelles, 15 novembre 1995, inéd., R.G. n°20895, www.juridat.be (somm.) : « la loi ne prescrit pas que l'ASBL demanderesse doive avoir bénéficié durant trois années successives de la personnalité juridique, le seul but du législateur, en limitant le droit d'action aux ASBL qui ont plus de trois ans d'existence étant d'éviter qu'une ASBL ne soit spécialement constituée pour un cas bien déterminée ». Souligné par nous. Pour un approfondissement de la matière voir B. JADOT ET C. LARSEN, *op. cit.*, p. 1118 et suiv.

²⁴⁶ Annexe n°1.

²⁴⁷ J. JENDROSKA, « Accès à la justice : remarques sur le statut juridique et le champ des obligations de la Convention d'Aarhus dans le contexte de l'Union européenne », *R.J.E.*, n° spécial, 2009, p. 40 et 41.

²⁴⁸ Art. 15, Convention Aarhus.

Belgique²⁴⁹. Il est important de préciser que le Comité a analysé cette affaire sur base d'arrêtés qui étaient antérieurs à l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus pour la Belgique²⁵⁰.

Ce Comité a surtout examiné la jurisprudence du Conseil d'Etat. Celui-ci a conclu que « le Comité n'est pas convaincu que la Belgique n'applique pas les dispositions de la Convention [puisque la Convention n'avait pas encore été ratifiée par la Belgique]. Toutefois, comme en témoignent l'examen et l'évaluation faits par le Comité, si la jurisprudence du Conseil d'État n'est pas modifiée, la Belgique contreviendra aux dispositions des paragraphes 2 à 4 de l'article 9 de la Convention en empêchant effectivement la plupart sinon la totalité des associations de défense de l'environnement d'accéder à la justice pour contester des permis d'urbanisme et des plans de secteur, selon les dispositions du droit de la région wallonne »²⁵¹.

Ainsi dans ses recommandations, le Comité enjoint la Belgique de prendre des mesures concrètes pour remédier à ces carences²⁵². La Belgique a essayé à plusieurs reprises de pallier à ce problème, notamment en essayant d'adopter une loi en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif²⁵³. Cependant, aucun des projets de loi n'a vu le jour.

En 2013, les administrations fédérale et régionales de l'environnement ont organisé une consultation publique sur l'application de la Convention d'Aarhus en Belgique²⁵⁴. Lors de cette concertation, les quatre fédérations (IEW, IEB, BRAL et BBL), représentantes des organisations de protection de l'environnement, ont pu émettre des réflexions sur le rapport fédéral de mise en œuvre de la Convention d'Aarhus²⁵⁵.

²⁴⁹ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, communication ACCC/C/2005/11 émanant de Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen v.z.m. (Belgique).

²⁵⁰ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, communication ACCC/C/2005/11 émanant de Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen v.z.m. (Belgique), p. 6, cons. 21 à 23.

²⁵¹ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, communication ACCC/C/2005/11 émanant de Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen v.z.m. (Belgique), p. 11, cons. 46 à 48. Souligné par nous.

²⁵² ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, communication ACCC/C/2005/11 émanant de Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen v.z.m. (Belgique), p. 11, cons. 49.

²⁵³ Voy. la 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. 2010-2011, n°1680/001 et la proposition de loi complétant l'article 17 du Code judiciaire et l'article 3 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle en vue d'instaurer au profit des associations une action d'intérêt collectif, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. extr. 2010, n°0153/001.

²⁵⁴ <http://health.belgium.be/eportal/Environment/Environmentalrigh/Environmentalrights/PublicConsultations/AarhusReport2013/index.htm#.U9nnw2MUg9u> (visité le 29/07/2014).

²⁵⁵ <http://health.belgium.be/eportal/Environment/Environmentalrigh/Environmentalrights/PublicConsultations/AarhusReport2013/index.htm#.U9nnw2MUg9u> (visité le 29/07/2014).

La position de ces fédérations est très claire : « il est un fait que ce troisième pilier génère toujours des difficultés. A quoi bon permettre à une personne physique ou une personne morale d'accéder à une information et de participer au processus décisionnel en matière d'environnement, s'il n'existe pas pour celle-ci la possibilité de saisir un juge pour dénoncer les atteintes à l'environnement, conformément aux droits qui lui sont conférés. Or, il convient de mettre en exergue que le monde associatif éprouve beaucoup de difficultés à pouvoir saisir un juge dans la mesure où il se heurte la plupart du temps à des problèmes d'intérêt à agir de sorte que son action est jugée irrecevable. A titre d'exemple, certaines associations ayant un champ d'intervention sur un vaste territoire, sont parfois dans l'impossibilité, ou à tout le moins dans une extrême difficulté, d'agir contre des projets aux impacts locaux »²⁵⁶.

Il serait donc grand temps que le législateur intervienne pour adopter cette législation tant attendue par toutes les associations de protection de l'environnement. Même si cette intervention législative n'engendrerait pas de « révolution », elle est tout de même utile puisqu'elle viendrait parfaire un droit d'action déjà ouvert aux organisations mais de manière limitée²⁵⁷. Nous pensons qu'une harmonisation des recours pour les ONG apporterait plus de clarté et de prévisibilité face à cette insécurité juridique qui règne sur les actions du monde associatif en droit de l'environnement.

²⁵⁶ Avis des quatre fédérations régionales de protection de l'environnement sur le projet de rapport fédéral relatif à la mise en œuvre de la convention d'Aarhus du 5 novembre 2013, p. 13 (<http://health.belgium.be>, visité le 29/07/2014). Souligné par nous.

²⁵⁷ J-F. PÜTZ, « Accès à la justice : audition de la Fédération au Parlement fédéral », *op. cit.*

CHAPITRE IV - L'ACCÈS À LA JUSTICE AU NIVEAU

EUROPÉEN

Dans ce chapitre, nous allons examiner la mise en œuvre de l'accès à la justice au niveau européen. Dans un premier temps, au regard de la Cour européenne des droits de l'homme (Section I) et dans un second temps, au regard de la Cour de justice de l'Union européenne (Section II).

SECTION I - L'ENSEIGNEMENT DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

C'est un fait, ni la protection de l'environnement ni le droit de voir son environnement protégé ne sont des principes figurants dans la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁵⁸. Toutefois, la Cour n'ignore pas « que la société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de préserver l'environnement »²⁵⁹ et que « [l]'environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu »²⁶⁰. Ainsi, la Cour admet un droit comparable à celui d'un droit à l'environnement qu'elle protège au moyen de plusieurs dispositions de la Convention²⁶¹.

A propos de l'intérêt à agir en justice, l'article 34 de la Convention énonce quelles sont les personnes habilitées à introduire une action devant la Cour européenne de droits de l'homme : « la Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit »²⁶².

Deux conditions de recevabilité sont dès lors requises pour pouvoir introduire une requête devant la Cour d'une part, le demandeur doit être repris dans l'une des catégories

²⁵⁸ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955. Ci-après nommée CSDH ou la Convention de sauvegarde.

²⁵⁹ C.E.D.H., arrêt *Fredin c. Suède* du 18 février 1991, §48, <http://www.echr.coe.int>.

²⁶⁰ C.E.D.H., arrêt *Hamer c. Belgique* du 27 novembre 2007, §79, <http://www.echr.coe.int>.

²⁶¹ J-C. MARTIN, « La contribution de la Cour européenne des droits de l'Homme au développement du droit à l'environnement », in *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, sous la direction de O. Lecucq et S. Maljean-Dubois, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 187.

²⁶² Art. 34 de la CSDH. Souligné par nous.

visées à l'article 34 et d'autre part, il doit être la victime directe d'un droit protégé par la CSDH²⁶³. L'intérêt personnel à agir est donc interprété de manière stricte par la Cour puisque seules les personnes qui sont directement concernées pourront se prévaloir de la violation des droits garantis par la Convention de sauvegarde.

Ainsi les organisations de défense de l'environnement ne pourront pas attaquer la violation d'un acte nuisant les intérêts collectifs qu'elles défendent dans leurs statuts²⁶⁴. En effet, l'action populaire est bannie du prétoire de la Cour, les associations ne pourront agir que si elles subissent un préjudice direct et personnel.

La CEDH s'en explique dans un arrêt de 2003, *Kyrtatos c. Grèce* : « l'élément crucial qui permet de déterminer si, dans les circonstances d'une affaire, des atteintes à l'environnement ont emporté violation de l'un des droits sauvegardés par le paragraphe 1 de l'article 8 est l'existence d'un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne, et non simplement la dégradation générale de l'environnement »²⁶⁵. La Cour continue en disant que « les requérants n'ont présenté aucun argument convaincant démontrant que le tort qui aurait été causé aux oiseaux et autres espèces protégées vivant dans le marais était de nature à porter directement atteinte à leurs propres droits garantis par l'article 8 § 1 de la Convention. Il en irait autrement si, par exemple, les dommages à l'environnement dénoncés avaient occasionné la destruction d'une zone forestière à proximité de la maison des requérants, situation qui aurait pu affecter plus directement leur propre bien-être. En conclusion, la Cour ne saurait admettre que l'ingérence dans les conditions de la vie animale dans le marais nuit à la vie privée ou familiale des requérants »²⁶⁶.

Au regard de ces deux conditions de recevabilité, et notamment du fait d'être la victime directe d'une violation, la Cour considère que lorsqu'une association a participé à la procédure devant les instances judiciaires internes, celle-ci a la qualité requise pour introduire un recours²⁶⁷.

En effet, la Cour déclare que « (...) pour autant que l'association requérante allègue une atteinte à l'article 6 § 1 de la Convention, force est de constater qu'elle a été partie à la procédure qu'elle engagea devant les juridictions internes. Dès lors, la Cour estime que

²⁶³ N. LEROUX, *op. cit.*, p. 360.

²⁶⁴ M. DIAS VARELLA, *op. cit.*, p. 60.

²⁶⁵ C.E.D.H., arrêt *Kyrtatos c. Grèce* du 22 mai 2003, §52, <http://www.echr.coe.int>. Souligné par nous.

²⁶⁶ *Ibidem*, §53.

²⁶⁷ B. JADOT, note sous C.E.D.H., 22 janvier 2008, *Amén.*, 2008, p. 280.

l'association peut être considérée comme victime, au sens de l'article 34, des manquements allégués sur le terrain de la disposition invoquée »²⁶⁸.

Mais la plus grande avancée de la Cour se situe dans un arrêt de 2004 où celle-ci estime qu'une association sera considérée comme une « victime » si son action a été déclarée recevable devant les juridictions nationales pour la défense des intérêts de ses membres²⁶⁹. A cela, elle ajoute la possibilité pour une association d'agir pour la défense d'un intérêt collectif environnemental à condition que les intérêts individuels de ses membres soient également en cause²⁷⁰.

SECTION II - L'ENSEIGNEMENT DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

En 2006, pour se conformer aux dispositions de la Convention d'Aarhus l'Union européenne a adopté le « Règlement Aarhus »²⁷¹. Ce règlement a spécialement été créé pour que les organisations de protection de l'environnement puissent contester la validité des normes institutionnelles de l'Union²⁷². Bien que ce règlement permette de faire un véritable bon en avant sur l'accès à la justice des ONG, nous pouvons regretter que ce dernier se base pour beaucoup sur la jurisprudence stricte de la Cour en ce qui concerne la recevabilité des deux procédures qu'il a mises en place²⁷³. Nous n'examinerons pas ces différentes procédures, nous nous limiterons à l'examen des conditions de recevabilité d'une requête.

Pour pouvoir introduire une action en annulation d'un acte de l'Union européenne, l'article 263, al. 4 du TFUE²⁷⁴ dispose que : « toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont

²⁶⁸ C.E.D.H., arrêt *Associacio Protectora d'Animals, Plantes, Medi Ambient (APAPMA) c. Andorre* du 22 janvier 2008, <http://www.echr.coe.int>. Voir aussi les arrêts C.E.D.H., arrêt *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne* du 10 novembre 2004, §36, <http://www.echr.coe.int> ; C.E.D.H., arrêt *Association pour la protection des acheteurs d'automobiles et autres c. Roumanie* du 10 juillet 2001, <http://www.echr.coe.int>.

²⁶⁹ C.E.D.H., arrêt *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne* du 10 novembre 2004, §36, <http://www.echr.coe.int>.

²⁷⁰ C.E.D.H., arrêt *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne* du 10 novembre 2004, §§44 et 45, <http://www.echr.coe.int>.

²⁷¹ Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, *J.O.U.E.*, n° L 264 du 25 septembre 2006, p. 13.

²⁷² Pour plus de détails sur ce règlement voir M. PALLEMAERTS, « Access to environmental justice at EU level – Has the “Aarhus Regulation” improved the situation ? », in *The Aarhus convention at ten – interactions and tensions between conventional international law and EU environmental law*, sous la direction de M. Pallemerts, Groningen, Europa Law Publishing, 2011, p. 271 et suiv.

²⁷³ Les deux procédures organisées dans le règlement sont : une procédure de réexamen interne des décisions des institutions de l'Union (art. 10) et une procédure judiciaire devant la CJUE contre les réponses ou l'abstention de réponse écrite de l'institution (art. 12).

²⁷⁴ Plus communément appelé « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution »²⁷⁵.

Par conséquent, pour être considéré comme recevable il convient d'être soit le destinataire de la décision attaquée, soit d'être directement et individuellement concerné par celle-ci. Cette interprétation stricte de la Cour sur les règles de recevabilité des requêtes, et plus précisément sa jurisprudence *Plaumann*²⁷⁶, se heurte à l'esprit de la Convention d'Aarhus.

C'est la raison pour laquelle, en avril 2011, le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (déjà mentionné plus haut) s'est prononcé sur l'interprétation que le juge communautaire donne de l'accès à la justice²⁷⁷. Ainsi le Comité a souligné que « the cases referred to by the communicant reveal that, to be individually concerned, according to the [CJEU], the legal situation of the person must be affected because of a factual situation that differentiates him or her from all other persons. Thus, persons cannot be individually concerned if the decision or regulation takes effect by virtue of an objective legal or factual situation »²⁷⁸.

Nous voici au cœur du problème, car en droit de l'environnement il est assez rare qu'une personne soit la seule touchée par la décision en cause²⁷⁹. C'est évidemment parce que cette décision touche un ensemble de personnes que la Convention d'Aarhus tend à ce que l'ensemble du public puisse agir dans l'intérêt de la collectivité²⁸⁰. Le Comité conclut en disant « the consequences of applying the Plaumann test to environmental and health issues is that in

²⁷⁵ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, approuvé par la loi du 19 juin 2008, *M.B.*, 19 février 2009 art. 263. Souligné par nous.

²⁷⁶ C.J.U.E., C-25/62 *Plaumann & Co.*, 15 juillet 1963, www.curia.europa.eu. Cet arrêt en se prononçant sur le terme « individuellement » a restreint de manière considérable la saisine de la CJUE. La Cour a ainsi décidé que « les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à tout autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire » (§107). Souligné par nous.

²⁷⁷ ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, communication ACCC/C/2008/32 (Part I) submitted by ClientEarth (England).

²⁷⁸ ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, communication ACCC/C/2008/32 (Part I) submitted by ClientEarth (England), p. 20, cons. 86.

²⁷⁹ 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 - L.E.A.*, 2012, p. 632.

²⁸⁰ J. GUIORGUEFF, *ibidem*, p. 632.

effect no member of the public is ever able to challenge a decision or a regulation in such case before the [CJEU] »²⁸¹.

Dans un arrêt de 2011, la Cour semble avoir pris en compte les recommandations du Comité, elle a jugé que « s'il appartient aux États membres de déterminer, (...), quels sont les droits dont la violation peut donner lieu à un recours en matière d'environnement, dans les limites imparties par l'article 10 bis de la directive 85/337, ceux-ci ne sauraient, en procédant à cette détermination, priver les associations de défense de l'environnement, qui répondent aux exigences visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de cette directive, de la possibilité de jouer le rôle qui leur est reconnu tant par la directive 85/337 que par la convention d'Aarhus »²⁸².

« En effet, si, ainsi qu'il ressort de cette disposition, ces associations doivent pouvoir faire valoir les mêmes droits que les particuliers, il serait contraire à l'objectif d'assurer au public concerné un large accès à la justice, d'une part, ainsi qu'au principe d'effectivité, d'autre part, que lesdites associations ne puissent également faire valoir l'atteinte à des normes issues du droit de l'Union de l'environnement au seul motif que celles-ci protègent des intérêts collectifs. En effet, (...), cela les priverait très largement de la possibilité de faire contrôler le respect des normes issues de ce droit, lesquelles sont, le plus souvent, tournées vers l'intérêt général et non vers la seule protection des intérêts des particuliers pris individuellement »²⁸³.

Même si cet arrêt montre que la Cour évolue dans ses opinions et sa jurisprudence, cela ne garantit pas pour autant qu'elle alignera sa jurisprudence, en total conformité, avec les recommandations du Comité.

²⁸¹ ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, communication ACCC/C/2008/32 (Part I) submitted by ClientEarth (England), p. 20, cons. 86.

²⁸² C.J.U.E., C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV*, 12 mai 2011, §44, www.curia.europa.eu.

²⁸³ C.J.U.E., C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV*, 12 mai 2011, §46, www.curia.europa.eu.

CHAPITRE V - QUELLE LÉGITIMITÉ POUR LES ONG ?

Nous aimerions citer un passage qui évoque particulièrement bien la problématique envisagée : « on constate aujourd'hui et depuis quelques années un engouement pour les associations de défense de l'environnement, présentées par certains - et spécialement... par elles-mêmes - comme la solution idéale pour concilier la participation et les inconvénients qu'elle présente. Certains auteurs sont favorables à cet appel aux associations mais sans indiquer réellement pourquoi, comme si c'était aujourd'hui devenu tout aussi naturel que la participation elle-même ou comme si ce l'était depuis toujours. D'autres considèrent que les associations constituent un 'thermomètre démocratique'. D'autres encore invoquent des raisons pratiques, telle que l'existence de 'quasi-impossibilité(s) technique(s)' de faire autrement pour certains types de décision, des situations géographiques particulières ou la représentation de certaines couches sociales. Pour beaucoup, l'appel aux associations favorise une meilleure défense de l'environnement en lui-même »²⁸⁴.

« Ainsi, les attentes variées des acteurs et des auteurs confèrent à la notion d'ONG une charge émotionnelle et idéologique forte. L'existence de cette charge émotionnelle est importante dans l'approche du sujet de la condition juridique de l'organisation non gouvernementale. L'existence et l'action des ONG touchent à des sujets délicats et prompts à soulever les passions : droits humain, environnement, développement, croyances religieuses,... Les ONG sont souvent associées, dans l'esprit du public comme dans celui des commentateurs, à la défense de ces valeurs et véhiculent ainsi un présupposé positif qui gêne l'étude objective de leur action et de leur régulation juridique »²⁸⁵.

La Convention d'Aarhus confère un statut privilégié aux ONG environnementales et ce, dans diverses dispositions. C'est ce que confirme le Guide d'application de la Convention : « (...) les articles 2, 3.4, 5, 5 et 9.2, pris ensemble, accordent un statut particulier aux ONG de défense de l'environnement. Ce statut spécial reconnaît que ces ONG ont un rôle particulièrement important à jouer dans la mise en œuvre de la Convention »²⁸⁶.

Quelle est donc la légitimité de ces associations de défense de l'environnement ? C'est à cette question que nous tenterons de répondre dans ce cinquième chapitre.

²⁸⁴ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *op. cit.*, p. 36 ; M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, *op. cit.*, p. 211.

²⁸⁵ N. LEROUX, *La condition juridique des organisations non gouvernementales internationales*, *op. cit.*, p. 14.

²⁸⁶ Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 55.

SECTION I - INTÉRÊT COLLECTIF VERSUS INTÉRÊT INDIVIDUEL ET GÉNÉRAL

Un des arguments en faveur des organisations de protection de l'environnement est qu'elles ne défendent pas leurs propres intérêts mais l'intérêt dit collectif. Pour bien appréhender cette notion, il convient de distinguer l'intérêt collectif de l'intérêt général, mais aussi de l'intérêt personnel.

Premièrement, l'intérêt se définit comme étant « ce qui importe, ce qui est utile, avantageux »²⁸⁷. La notion de personnel vise ce qui est « propre à quelqu'un, à une personne » ou encore celui « qui ne pense qu'à soi ; égoïste »²⁸⁸. Par conséquent, l'intérêt personnel ou individuel s'inscrit dans une logique individualiste, c'est-à-dire dans une « tendance à privilégier la valeur et les droits de l'individu contre les valeurs et les droits des groupes sociaux »²⁸⁹. L'individu désire que soit seulement protégé ce qui est utile pour lui, ses intérêts propres ou encore ce qui lui procure un avantage.

Deuxièmement, nous pouvons nous pencher sur la signification de l'intérêt général. Selon M. DELNOY il existerait deux conceptions de l'intérêt général : l'école française et l'école américaine²⁹⁰. Selon le courant « français », l'intérêt général est un concept diamétralement opposé à celui de l'intérêt personnel en ce qu'il concernerait « la majorité ou la totalité d'un groupe »²⁹¹ ou encore parce qu'il est la traduction « du bien commun de la société dans son ensemble »²⁹². Par contre, le courant « américain » envisage l'intérêt général comme « un compromis social entre les intérêts des différents groupes qui la [société] composent »²⁹³.

Pour M. DELNOY, il faut trouver un équilibre entre ces deux notions, c'est-à-dire que l'intérêt général « se définirait donc sur la base non seulement de l'intérêt général au sens

²⁸⁷ COLLECTIF, *op. cit.*, p. 589.

²⁸⁸ COLLECTIF, *ibidem*, p. 808.

²⁸⁹ COLLECTIF, *ibidem*, p. 576.

²⁹⁰ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *op. cit.*, p. 36.

²⁹¹ COLLECTIF, *op. cit.*, p. 504.

²⁹² M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *op. cit.*, p. 36.

²⁹³ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *ibidem*, p. 36.

strict mais également sur la base de la meilleure prise en compte des intérêts individuels pondérés entre eux »²⁹⁴.

L'intérêt collectif se distingue ainsi de ces deux conceptions puisqu'il ne concerne ni les personnes prises dans leur individualité, ni l'ensemble de ces individus (*cf.* l'intérêt général au sens strict). Cela se traduit clairement dans la définition de « collectif » : « qui concerne un ensemble de personnes, un groupe »²⁹⁵. Cependant, la finalité de cet intérêt est la protection d'intérêts généraux tels que la protection de l'environnement ou encore le fait de vivre dans un environnement sain. Cet intérêt dit collectif ne se définit donc pas par « la somme des intérêts individuels des personnes appartenant au groupe ou à la catégorie que défend l'association »²⁹⁶, mais concerne une catégorie de personnes prise dans son ensemble.

T. LE BARS ne partage le postulat selon lequel les ONG défendraient l'intérêt collectif. En effet, lorsqu'une organisation défend « une cause, telle que la sauvegarde des animaux en voie de disparition ou la qualité de l'air, quelle catégorie voit ses intérêts protégés »²⁹⁷? Selon lui, ce ne sont pas seulement les zoologistes ou les asthmatiques, mais aussi tous les citoyens, voire même l'humanité toute entière qui sont concernés²⁹⁸. De ce point de vue, l'intérêt collectif ne serait que le synonyme de l'intérêt général. Le caractère collectif de la protection de l'environnement, dans sa conception holiste, permettrait la défense de la collectivité composée des espèces (en ce compris l'espèce humaine) et des biotopes²⁹⁹.

Considérant ces différentes opinions, nous partageons l'idée que l'intérêt défendu par les ONG environnementales dépasse la simple collectivité prise dans un sens restreint. Le fait de vivre dans un environnement sain n'est pas seulement profitable aux seuls partisans de cette « nouvelle tendance », mais profite assurément au bien-être de toute l'humanité.

²⁹⁴ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *ibidem*, p. 36.

²⁹⁵ COLLECTIF, *op. cit.*, p. 264.

²⁹⁶ T. LE BARS, *op. cit.*, p. 122.

²⁹⁷ T. LE BARS, *ibidem*, p. 122.

²⁹⁸ T. LE BARS, *ibidem*, p. 122.

²⁹⁹ C. LARSEN, « Accès à la justice pour la protection collective de l'environnement », *op. cit.*, p. 362.

SECTION II - DÉMOCRATIE ÉLECTIVE VERSUS DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

On le sait la démocratie est un « régime politique dans lequel le pouvoir suprême est attribué au peuple qui l'exerce lui-même, ou par l'intermédiaire des représentants qu'il élit »³⁰⁰. La distinction entre la démocratie électorale (ou représentative) et participative découle de la place qui est laissée aux citoyens dans l'élaboration des décisions politiques. Dans la première, ils élisent leurs représentants, qui incarneront la volonté générale du peuple et aucune place n'est laissée aux particuliers dans le processus décisionnel. La seconde comprend, en plus, une forme de partage du pouvoir qui permet un renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique.

Pour de nombreux auteurs de doctrine, la Convention d'Aarhus a permis la mise en place ou le renforcement d'une démocratie participative³⁰¹. Cette démocratisation des mécanismes d'élaboration du droit de l'environnement est perçue comme un apport majeur puisqu'elle permet plus de transparence au niveau de l'élaboration des normes environnementales ainsi que la participation de l'ensemble des protagonistes ayant un rôle à jouer dans la protection de la biosphère.

L'objectif poursuivi par cet idéal de démocratie représentative en droit de l'environnement, c'est la volonté que les « décisions concernées [i.e. programmes environnementaux, avant-projets législatifs, décisions administratives individuelles] ne soient pas uniquement le résultat de l'action "autoritaire" de l'administration »³⁰². Les intervenants environnementaux souhaiteraient que ces décisions proviennent « soit d'informations ou de demandes expresses présentées par telle ou telle composante de la société soit d'un processus consultatif, voire de négociation, associant décideurs politiques et acteurs non-gouvernementaux »³⁰³.

Dans ce contexte, les associations jouent un rôle essentiel en tant que représentantes de la société civile et en tant qu'intermédiaire avec les autorités publiques. Par exemple, ce sont les ONG qui font du lobbying auprès des Etats pour que ces derniers prennent en

³⁰⁰ G. CORNU, *op. cit.*, p. 324.

³⁰¹ C. LARSEN, « La participation du public au processus décisionnel telle qu'organisée par la convention d'Aarhus: vers une démocratie environnementale? », *op. cit.*, p. 19 ; M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 135.

³⁰² D. GRIMEAUD, *op. cit.*, p. 92.

³⁰³ D. GRIMEAUD, *ibidem*, p. 92.

considérations leurs expertises, leurs opinions sur les thèmes divers et variés de l'environnement³⁰⁴.

Mais à se voir accorder une place trop importante dans le débat environnemental, elles risquent d'être confrontées à un « phénomène d'institutionnalisation ». En effet, les ONG, en s'appropriant une parcelle de la puissance publique, engendrerait un degré supplémentaire séparant encore plus les citoyens des responsables politiques³⁰⁵. Dans cette même logique, il serait dommage de voir que cette démocratie participative ne soit l'affaire que d'une ou plusieurs grandes ONG qui seraient alors les seules à être sollicitées par les autorités publiques³⁰⁶.

En Belgique, nous pourrions craindre qu'un tel phénomène apparaisse notamment avec la puissance et la notoriété que les quatre fédérations environnementales (IEW, IEB, BRAL, BBL) ont auprès de l'autorité publique et de la société civile. Cependant, nous ne pensons pas que nous arriverons à un tel phénomène. En effet, avant d'émettre des avis ou des positions auprès des ministres ou des hommes politiques, les ONG (telles que Natagora et IEW) organisent ce qu'on appelle des « conseils associatifs » ou des « groupes de travail »³⁰⁷. Dans le cadre de ces réunions, toutes les personnes, intéressées par le sujet ou ayant une certaine expertise de la matière, sont invitées à participer. Sachant que Natagora regroupe aujourd'hui plus de seize mille membres et IEW cent cinquante associations, il est certain qu'une bonne partie de la population peut prendre part au processus décisionnel.

Pour pallier à ce phénomène, il faudrait, selon nous, une consultation équitable de tous les acteurs concernés, et surtout ne pas oublier la place des citoyens. L'objectif étant de prendre en compte l'avis de l'ensemble des protagonistes tels que « les experts scientifiques et académiques, les associations, les organisations ou fondations juridiques, les syndicats et le monde des affaires »³⁰⁸. Ainsi, on évite que l'Etat ne soit influencé par des acteurs privés tels que des entreprises multinationales qui ont des moyens financiers pouvant leur permettre d'exercer des activités de lobbying importantes pour parvenir à leurs fins³⁰⁹.

³⁰⁴ Annexe n°2.

³⁰⁵ M. DELNOY, « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », *op. cit.*, p. 36 et suiv.

³⁰⁶ D. GRIMEAUD, *op. cit.*, p. 95.

³⁰⁷ Annexes n°1 et 2.

³⁰⁸ D. GRIMEAUD, *op. cit.*, p. 94.

³⁰⁹ L'exemple donné par D. GRIMEAUD est celui du rejet du Protocole de Kyoto relatif aux changements climatiques par l'administration Bush suite à l'influence exercée par l'industrie énergétique et pétrolière (D. GRIMEAUD, *ibidem*, p. 94).

SECTION III - ONG VERSUS PARTICULIERS

On entend souvent que « l'environnement est l'affaire de tous ». Quelles sont les raisons de cet engouement pour les associations de défense de l'environnement ? Pourquoi les Etats et la population leur donnent autant d'importance ? Plutôt que d'aborder les raisons de cette notoriété, nous nous attarderons sur le risque de discrimination que cette reconnaissance peut engendrer.

Dans ce travail, nous avons eu l'occasion d'observer diverses dispositions de la Convention d'Aarhus. De manière générale, la Convention confère une place importante aux ONG environnementales par rapport à d'autres protagonistes³¹⁰, alors même que l'article 3, §9 de la Convention énonce un principe de non-discrimination. Ce traitement de faveur accordé aux ONG environnementales peut-il être considéré comme discriminatoire ?

Pour répondre à cette question, il convient de définir la notion de discrimination, et plus précisément le concept de discrimination active : « c'est le fait de pratiquer une distinction de traitement entre des catégories de personnes alors qu'elles se trouvent dans la même situation, ou dans une situation comparable »³¹¹.

Selon la Cour constitutionnelle, « les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. (...) L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »³¹².

Il est certain qu'une différenciation est opérée entre les ONG et les individus, mais celle-ci n'est pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination repris dans les articles 10 et 11 de la Constitution. Pour la Cour, « il n'est manifestement pas déraisonnable d'appliquer aux personnes morales de droit public, en raison de la nature, des règles différentes

³¹⁰ Voy. les différentes présomptions créées en faveur des organisations de protection de l'environnement telles que la présomption d'intérêt suffisant à agir pour les organisations non gouvernementales prévue par l'article 9, §2, al. 2 de la Convention d'Aarhus.

³¹¹ H. DUMONT, *Droit constitutionnel*, syllabus, Faculté de droit de l'Université Saint-Louis, 2009-2010, p. 296.

³¹² C.C., arrêt n°88/2004 du 19 mai 2004, cons. B.16., <http://www.const-court.be>; C.C., arrêt n°82/2000 du 21 juin 2000, cons. B.2., <http://www.const-court.be>.

de celles qui sont destinées aux personnes de droit privé »³¹³. Nous pourrions transposer ce même raisonnement aux ONG.

« Dans la mesure où elle [la différence de traitement entre ONG et individus] poursuit un objectif légitime - assurer une meilleure protection de l'environnement en soutenant la participation des ONG environnementales - et se fonde sur un critère objectif, à savoir le fait que les associations, conformément au principe de spécialité, ont spécifiquement pour objectif de contribuer à la protection de l'environnement, contrairement aux citoyens, qui peuvent poursuivre n'importe quelle fin »³¹⁴.

Il nous paraît important de souligner que si les ONG ont acquis une si grande notoriété, c'est notamment par le fait qu'elles attirent un nombre toujours plus importants de membres et d'adhérents. Il serait donc incohérent de considérer qu'il existe une discrimination entre les associations et les particuliers, alors que ce sont ces derniers qui, en étant toujours plus nombreux, leur donnent cette légitimité.

³¹³ C.C., arrêt n°17/96 du 5 mars 1996, cons. B.3.B., *Rev. rég. dr.*, 1996, p. 193.

³¹⁴ C-H. BORN, *op. cit.*, p. 308.

CONCLUSION

Selon M. LAWOGNI, « la fonction du droit est de consacrer les valeurs qu'une société reconnaît comme étant à la base de son fonctionnement et de déterminer les règles fondamentales de comportements qui en découlent »³¹⁵. Ainsi, depuis un certain nombre d'années, la société s'exprime pour que le droit de l'environnement fasse figure au côté d'autres valeurs consacrées telles que le droit à la liberté d'association, le droit d'égalité et de non-discriminations, ou encore le droit à la vie.

La communauté internationale a pris conscience qu'il était temps d'agir si nous voulons continuer à vivre dans un environnement sain. Bien sûr pour enrayer les problèmes environnementaux, chacun doit mettre sa pierre à l'édifice. Cependant, nous pensons que c'est en s'unissant autour de la problématique environnementale qu'une solution commune pour la défense de l'environnement sera trouvée.

C'est dans ce contexte que les ONG se sont vues propulsées sur le devant de la scène car porteuses d'espoirs et de valeurs qui dépassent le caractère individuel de nos sociétés actuelles. Protectrices d'intérêts collectifs, véritables intermédiaires entre les citoyens et le pouvoir public, représentant un nombre de plus en plus important d'individus, les associations sont des acteurs incontournables du droit de l'environnement. Bénéficiant d'un « pouvoir doux »³¹⁶, elles ont la possibilité d'influencer et d'obtenir des résultats par l'attirance plutôt que par la contrainte.

La Convention d'Aarhus a permis de consacrer « le rôle important que les citoyens, les organisations non gouvernementales et le secteur privé peuvent jouer dans le domaine de la protection de l'environnement »³¹⁷. La Convention traduit donc cette prise de conscience de la contribution des ONG tant à l'édification des normes environnementales qu'à leur mise en œuvre et leur contrôle. C'est ainsi que l'article 3, §4 de la Convention contraint chaque Etat à consacrer « la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui

³¹⁵ LAWOGNI (M.), « La protection de l'environnement : défense de valeurs dans la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial et les responsabilités communes mais différenciées des états », in *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne ; acteurs, valeurs et efficacité*, sous la direction de M. Pâques et M. Faure, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 189.

³¹⁶ J. NYE, *op. cit.*

³¹⁷ Al. 13 du préambule de la Convention d'Aarhus. Souligné par nous.

ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation »³¹⁸.

En ayant ratifié la Convention d'Aarhus, la Belgique s'est engagée à respecter l'application et l'effectivité des droits procéduraux reconnus aux organisations non gouvernementales de défense de l'environnement. Il est certain que dans le système juridique belge, les ONG sont de plus en plus reconnues, non pas comme des collaborateurs administratifs, mais comme des acteurs incontournables du droit de participation au processus décisionnel. C'est ce que traduit le décret adopté au début de cette année, véritable avancée dans la reconnaissance du travail fourni par le monde associatif.

A contrario, au niveau de l'accès à la justice et de l'intérêt à agir des associations, les différentes instances judiciaires belges, que nous avons examinées, ont des conceptions très divergentes sur la question. Même si de nombreuses évolutions jurisprudentielles apparaissent, notamment au niveau de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation, il faut encore espérer de nombreuses améliorations. En effet, le Conseil d'Etat a une position encore trop stricte sur les conditions de recevabilité, et surtout, sur la notion de l'intérêt à agir.

Au sein de l'Union européenne, les juridictions de Strasbourg et du Luxembourg ont, elles aussi, des avis discordants sur la question de l'accès à la justice des associations de protection de l'environnement. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît progressivement un droit à l'environnement, mais aussi une action collective dans le chef des ONG. Cependant, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est à ce point stricte vis-à-vis des conditions de recevabilité des recours introduits devant elle que les associations sont dans la quasi-impossibilité d'attaquer des actes violant le droit environnemental.

Le problème d'effectivité du droit d'accès à la justice représente un obstacle considérable pour les ONG. Il ralentit leur action et les empêche de défendre efficacement les intérêts collectifs qu'elles entendent protéger. Toutefois, tout cela tend à démontrer qu'il y a un mouvement de transformation permanent vers une reconnaissance de plus en plus effective du monde associatif. Processus qui participe à l'amélioration de la démocratie.

³¹⁸ Art. 3, §4 de la Convention d'Aarhus.

ANNEXES

Annexe n°1 : Interview de Madame Renuart (juriste pour Natagora)

Interview de Lucie Renuart, responsable aménagement du territoire et législation pour l'association Natagora. Nous reprenons ici nos questions et commentaires ainsi qu'une synthèse des réponses qui ont été apportées. L'interview a duré 30 minutes.

Pouvez-vous me parler de Natagora et parler des associations avec d'autres associations (Avès, ...).

Pour vous aider, j'ai préparé le rapport annuel de 2013 dans lequel se trouvent les chiffres essentiels qui expliquent ce que fait Natagora et quels impacts il a. Cela vous aidera par rapport à l'impact sur la légitimité, donc par rapport aux citoyens. J'ai aussi joint une présentation plus générale qui date de 2007 qui donne un panel des activités que l'on a. Il faut savoir que par rapport aux autres associations que l'on a, il y avait l'association Avès qui était plus ciblée sur les aspects ornithologiques et l'association Réserve naturelle RNOB qui était plus ciblée sur les actions de terrain protection de la nature avec les réserves naturelles. Ces deux associations ont créé en 2003 Natagora pour pouvoir travailler ensemble, pour pouvoir faciliter toute une série de choses notamment au niveau de la visibilité, au niveau du staff administratif, au niveau des actions de protection de la nature qui pouvaient être plus variées et plus coordonnées. Mais les 3 associations coexistaient et pour un souci de simplification administratif, financière et autre, aujourd'hui, c'est assez récent (et je vous ai mis les derniers statuts), au début de cette année et en cours d'année, voici les statuts de la fusion de RNOB avec Natagora. Et donc si vous voulez l'association réserve naturelle RNOB a absorbé Natagora et a repris le nom Natagora, avec toutes les activités etc... et l'association Avès en cours d'année est également venue se faire absorber par l'association RNOB devenue Natagora.

Il n'y a plus qu'une association aujourd'hui Natagora, toujours avec son pôle ornithologique et en réalité dans les faits, on fait la même que ce que l'on faisait avant. Donc dans les fait nous avons toujours nos trois antennes (la principale à Namur mais aussi à Liège et à Bruxelles). Cela permet de conserver des ancrages à Bruxelles, à Liège c'est plutôt historique et ça permet de développer aussi des activités par là. Ce n'était donc pas par rapport au politique puisque le politique se trouve essentiellement à Namur et Bruxelles.

En passant d'une structure complexe, nous avons maintenant une structure simplifiée à une seule antenne, ne fusse que pour le personnel qui ne dépend plus que d'une seule association. Cela simplifie aussi pas mal d'autres choses comme les sources de financement qui sont diverses et variées cela permet aussi cette simplification. (Par rapport aux subventions notamment).

Est-ce que votre efficacité est renforcée ?

Oui clairement, encore plus aujourd'hui étant donné qu'on a plus qu'une seule association. Parce que le fait d'avoir un nom commun, de le porter, de le faire connaître et de ne plus parler qu'au nom d'une seule entité. De ce fait là, l'objet social était plus varié que celui qui

était prévu dans Avès et Réserve naturelle RNOB. Il y avait une vraie volonté d'éducation et de sensibilisation alors qu'Avès à la base, c'était l'étude, la recherche et l'observation et Réserve naturelle c'était l'action de terrain et en se réunissant ils ont développé les pôles comme « communication », « sensibilisation », « éducation ». Donc en tout cas, il y a eu une effectivité renforcée par rapport aux objectifs à atteindre qui était la protection de la nature et la participation de tous pour le faire.

En quoi pensez-vous représenter les citoyens, agir en leurs noms ?

Souvent on dit que les ONG sont la voix des citoyens et représentent les citoyens. Parfois certains disent qu'à cause de ça certaines voix de citoyens ne sont pas toujours entendues. Et donc je voulais savoir comment vous vous positionnez par rapport à ça et comment vous faites pour prendre en compte les avis de comités de quartier ou d'autres mouvements citoyens qui ne sont pas toujours en accord avec ce que vous dites, ce que vous pensez ou ce que vous faites ?

Une des premières choses qui répond à la question 3 et 4, c'est que plus on a de membres et plus on a une certaine éligibilité et reconnaissance du citoyen et force de représentation du citoyen puisque ça veut dire qu'on représente davantage de gens et que si les gens sont membres chez nous, ils ont les mêmes idées que nous puisqu'ils doivent adhérer à la philosophie de Natagora, qui est bien connue car on leur transmet toute une série d'information (il y a une charte mais on vient aussi d'établir un mémorandum que je vous ai mis aussi comme ça vous voyez les idées qu'on développe pour la prochaine législature).

Et donc plus on aura de membre, et c'est ce sur quoi on travaille- nous avons en 2007 environ 9000 membres, on est en 2014 et nous avons maintenant environs 16 000 membres, plus on sera connu et reconnu. Donc ça c'est une première chose.

Et la deuxième chose qui est assez particulier chez Natagora, c'est qu'on a un ancrage local qu'on essaye d'être le plus grand possible. Et donc on a des locaux Avès qui ont été intégré au niveau de Natagora mais qui sont plus ornithologiques et on a aussi des régionales Natagora qui ont chacune développé des actions différentes. Certaines sont plus dans la sensibilisation, d'autres sont plus dans l'éducation ou même parfois dans la conservation. Mais peu importe l'importance, c'est qu'on a finalement des représentant Natagora un peu partout, on a 25 régionales et si on prend la carte des régionales, finalement on se rend compte qu'il y a très peu de communes qui ne sont pas concernée par notre action. Cela nous permet d'avoir des échos de locaux, et cela nous permet aussi d'entendre ce qu'ils ont envie. Nous restons donc en lien avec les locaux et dès lors nous essayons de ne pas être un chapeau au-dessus et donc d'être en lien avec ce qu'il se passe sur le terrain.

En plus de ça nous avons toutes nos réserves naturelles, plus de 4500ha également répartis entre Bruxelles et la Wallonie, donc là aussi nous avons un ancrage car nous avons des comités de gestion, avec des gens qui s'intègrent, qui participent à la protection de la nature et donc les idées sont partagées.

Et alors parfois pour vraiment concrétiser, en lien avec ce que vous dites plus bas avec la participation politique, nous préparons ce que l'on appelle les positions générales sur certaines thématiques et nous avons un processus pour adopter ces positions dans lequel nous

faisons participer tous ces gens-là. Et donc à un moment donné du processus, on organise ce que l'on appelle des groupes de travail, ce sont des réunions où nous invitons tous les gens intéressés sur le sujet à venir donner leur avis et après il y a peut-être des arbitrages à faire. Ce qui veut dire qu'on a entendu le citoyen et que normalement nos positions sont légitimées par cette participation.

J'ai pu remarquer que vous étiez membre de Fédérations telles qu'Inter-Environnement Wallonie et Inter-Environnement Bruxelles. Qu'est-ce que cela peut vous apporter ?

On parlait justement d'Inter-Environnement Wallonie et Inter-Environnement Bruxelles, donc j'imagine que par rapport à ça, ça va vous apporter la même chose que « ce que vous avez fait avec le regroupement », c'est-à-dire une meilleure représentativité et une efficacité sur le terrain et j'imagine aussi par rapport aux actions en justice.

Par rapport aux actions en justice nous avons eu des actions communes, mais globalement Natagora a quand même une force d'action individuelle qui fait qu'en général si on doit aller en justice, on va en notre nom propre. Et en plus vous verrez par rapport aux soucis d'accès à la justice et de justification de l'intérêt, vu que nous avons un objet social individualisé par rapport à l'objectif collectif que peut défendre une association, on n'a pas besoin d'eux pour aller en justice. Et au niveau financement, à l'heure actuelle je n'ai pas d'exemple où nous avons besoin de leur financement pour que nous puissions y aller en justice. Mais par contre on collabore sur tout un tas de dossiers dans les deux sens et donc par exemple sur l'accès à la justice, il m'est arrivé de participer à des réunions pour les aider à développer leurs positions (enfin, eux font beaucoup de lobby). Donc quand des matières nous intéressent par rapport à la protection de la nature et de la biodiversité, je pense au lien de la protection de la nature avec l'aménagement du territoire, à l'agriculture, aux pesticides, toutes ces choses-là, eux aussi ont un processus d'adoption de décision et de positions et dans ce processus les associations sont invitées à participer. C'est là que Natagora est l'un des acteurs qui participe et qui les aide.

C'est vrai que le fait d'être dans le bâtiment, de connaître les gens, nous permet d'avoir des liens plus particuliers et même sur certains dossiers plus spécifiques quand on a besoin de leur avis, s'ils ont besoin de notre marche dans les deux sens.

C'est plus une collaboration en fait.

C'est beaucoup plus une collaboration. Mais eux par contre assure une représentativité politique et donc au niveau lobby politique, ce n'est pas la force vive de Natagora. Natagora c'est d'abord les actions de terrains, les études. Et donc dans ces cas-là eux vont monter au front sur plein de dossiers et nous leur faisons confiance pour ces dossiers-là.

Avez-vous déjà introduit des actions en justice (par exemple, action en cessation) ? Vous ont-elles été refusées ?

Avez-vous déjà introduit des actions en justice (par exemple, action en cessation) ? Vous ont-elles été refusées et/ou acceptée ? Et par exemple au Conseil d'Etat, il faut respecter un certain nombre de conditions, est-ce que le Conseil d'Etat estime que vous répondez à ces conditions car je n'ai pas encore vu de jurisprudence avec Natagora.

Alors Natagora en tant que tel, enfin il y en a maintenant, mais avant c'était plutôt Réserve naturelle RNOB. Je vous ai aussi préparé deux-trois arrêts exemplatifs.

*En fait on va en justice pour plusieurs raisons, et donc ça nous arrive régulièrement malheureusement. Il y a **deux types d'action principale** :*

Soit on va aller en justice effectivement pour protéger la nature et donc pour rencontrer notre objet social soit on va être amené à aller en justice parce que l'on a 4500ha de réserve (on est propriétaire foncier) et quand on est propriétaire foncier, il y a bien des moments donnés où il y a des conflits voisinages, où on a des problèmes de limite de propriété où on a des problèmes de sangliers. Donc toutes ces choses-là nous amène à aller en justice mais là on est plus dans l'ordre civil même si derrière nous notre motivation c'est toujours la protection de la nature et que nos actions vont être justifiées par cet objet social là. Mais donc là on a forcément des intérêts directs de par notre statut de propriétaire foncier.

Quand ce sont des actions de protections de la nature et c'est plutôt là que j'ai mis des exemples. Les exemples que je vous ai mis permettent de montrer qu'au niveau du Conseil d'Etat en général, l'intérêt de Natagora est reconnu justement parce qu'on nous a reconnu un objet social suffisamment distinct et individualisé.

Parfois certains arrêts du CE disent que le fait d'avoir la protection de l'environnement comme objet social était trop large ...

Nous notre objet social, c'est bien la protection de la nature. A l'époque Avès, c'était bien la protection de la vie faune plus particulièrement et donc c'est bien une distinction entre une protection de la biodiversité de la faune, de l'avifaune et la protection de l'environnement. Mais l'environnement c'est tellement de chose que c'est bien plus vaste. Et c'est bien là qu'il y a une différence à faire.

C'est pour ça que notre intérêt va plus facilement être reconnu à agir devant le Conseil d'Etat ou d'autres instances que la fédération, qui a un objet qui est beaucoup plus large. Nous on a investi dans les actions de recherche sur l'avifaune, on protège cette avifaune donc notre intérêt il est direct, même si ça participe à l'intérêt général il est quand même aussi direct.

Concernant la condition de territorialité, j'imagine que comme vous avez délimité une partie de vos actions entre la Région wallonne et Bruxelles, de ce point de vue-là c'est accepté aussi ?

Alors là, il faut à ce moment-là que l'enjeu nature que l'on souhaite défendre ait aussi un aspect territorial plus global. Parce que si l'enjeu nature (normalement on ne va pas en justice pour l'enjeu nature singulier) est tellement ciblé à un endroit particulier, probablement qu'on aurait plus de difficulté à justifier notre intérêt. Puisqu'on n'a pas (à moins d'être propriétaire de la parcelle voisine) si on n'a pas de propriété sur le site, si l'espèce visée, le site ou l'habitat visé n'a pas d'intérêt régional ou voire européen, peut-être qu'on n'aura pas la reconnaissance de notre intérêt à agir.

Et alors je vous ai joint aussi un dossier assez exemplatif qui s'appelle l'Aosfa (mais peu importe) où le Conseil d'Etat avait posé des questions très intéressantes par rapport à la

Convention d'Aarhus et à d'application. Il y a toutes des questions sur l'intérêt suffisant à agir. Ça a été jusqu'à la Cour de justice européenne, mais j'ai mis l'arrêt de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'Etat. Donc là vous aurez pas mal d'infos, avec un résumé sur le travail qui avait été effectué par Inter-Environnement sur l'accès à la justice des ONG avec un récapitulatif parce qu'effectivement ça fait partie de vos questions. Au jour d'aujourd'hui, c'est toujours insatisfaisant et c'est toujours incertain mais il y a des avancées jurisprudentielles mais au niveau législatif il y a des manquements flagrants.

J'ai vu que le législateur était intervenu en 93 par rapport à l'action en cessation, et je ne sais pas si par rapport à ça vous avez déjà pu avancer grâce à cette action ou vous estimez que ça n'influence pas du tout la vôtre.

De mémoire cette action-là peut être utile et donc il ne faudrait pas la supprimer mais on n'y recourt pratiquement jamais. Parce que le problème c'est que les conditions d'action pour l'action en cessation sont trop strictes et qu'il faut agir dans l'urgence et qu'on n'est pas toujours dans l'urgence. Il faut qu'il y ait un problème donc on ne peut pas agir préventivement. Ou alors parfois le problème est tel que l'on n'est plus dans une urgence suffisamment caractérisée que pour aller en action en cessation.

Et donc elle n'est pas inutile mais pas suffisamment utile, c'est pour ça qu'il faut pouvoir compléter l'arsenal pour rencontrer les objectifs de la Convention.

J'ai vu dans les documents parlementaires que les personnes qui ont contribué à ce projet de loi étaient évidemment au courant de la discorde qui existait entre le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, mais qu'ils ne voulaient pas se prononcer sur cette discordance qu'il y avait sur la notion d'intérêt à agir. Selon mon avis personnel, le législateur devrait pouvoir trancher cette controverse. Pouvez-vous me donner votre avis ?

Très clairement nous pensons que le Législateur devrait prendre ses responsabilités et adopter une loi qui va rencontrer les objectifs de la Convention d'Aarhus. Et c'est là qu'il faut savoir qu'il y a déjà eu plusieurs projets de loi qui sont toujours dans les cartons et c'est le travail de la fédération car nous n'avons pas les moyens humains et financiers de suivre ce dossier-là de très près et de pousser justement à ce que cette loi passe. Et comme on a un intérêt qui est plus distinct, jusqu'à présent nous avons eu moins de freins que peuvent rencontrer d'autres associations à aller en justice. Mais nous en avons quand même, et lorsque ça arrive, c'est embêtant car il y a des tas de dossiers où la protection de la nature est importante et où l'action en justice s'avère le seul moyen d'y arriver (car tous les autres moyens ont été mis en œuvre et n'ont pas donné de résultats) mais qu'on n'a pas la porte ouverte. On essaye de la franchir mais c'est difficile. Par exemple, pour tout ce qui est action plus pénale, pour justifier d'être une personne suffisamment intéressée pour pouvoir se constituer partie civile, 1 fois sur 2 on ne reconnaît pas notre intérêt et si nous ne sommes pas là et que personne sur le terrain pour y être et bien effectivement cette action-là tombe à l'eau.

Concernant le principe de participation énoncé dans la Convention d'Aarhus, trouvez-vous que les citoyens participent assez ? Si non, quelles en sont les raisons selon vous ?

Le principe de participation tel qu'envisagé par la Convention d'Aarhus, ça peut être le fait de passer par une structure et de participer à l'établissement de nos positions qu'on va défendre ensuite. Mais je pense que c'est plus intéressant de motiver le citoyen à participer activement, directement sur le terrain. Typiquement un des outils de participation le plus connu est l'enquête publique et donc là nous aussi on est un soutien, pour autant que ça touche aux matières de la protection de la nature, aux citoyens pour essayer de participer aux enquêtes publiques. Alors soit nous participons directement avec eux, car l'enjeu est régional et ça dépend du type de dossier que l'on a, soit on a soutien pour les aider (une enquête publique ça se passe comme ça, vous pouvez réagir dans tels délais, quand vous aurez réagis normalement on doit vous notifier, ...). Quand on leur explique la procédure, on leur fourni des éléments et là c'est notre département (dans lequel je travail) qui généralement structure ça et avec l'aide d'autres département nous leur fournissons la matière pour qu'ils puissent agir.

Par rapport à ça, c'est vous qui agissez préventivement ou ce sont des citoyens ou des membres qui font appel à vous ?

Cela dépend du dossier, et donc là encore une fois soit les gens font appel à nous et en fonction de l'analyse du dossier, soit on va l'accompagner de manière très active soit on va lui fournir les informations passivement et lui va agir activement. Soit aussi parce qu'on a cet ancrage local et que l'on a des actions de terrains, on va nous même identifier des problèmes sur le terrain et réagir directement ou demander aux gens que l'on connaît sur le terrain de réagir directement. Donc ça marche dans les deux sens.

Et donc pour répondre à votre question, nous pensons en effet que le citoyen participe déjà mais qu'il participerait encore mieux si l'information de cette participation était mieux donnée. Il y a beaucoup de gens qui n'auront pas ce réflexe de téléphoner, quand ils verront le panneau, car ils ne savent pas ce qu'il faut faire.

Mais la participation ne se limite pas à l'enquête publique, c'est un exemple parmi d'autres. Il y a donc certainement des structures où les citoyens pourraient participer mais ils ne le font pas encore, on voit par exemple tout ce qui est commission communale d'aménagement du territoire, ou les commissions communales qui organisent des PCDN (=plans communaux de développement de la nature), il y a pleins de gens qui ne connaissent pas ces structures et donc on va avoir certaines personnes qui s'y intéressent et qui vont s'y retrouver et il y a des gens qui pourraient s'y retrouver mais qui n'en sont pas car il n'en ont pas connaissance.

Et par rapport à ces aides que vous apportez, est-ce que cela vous arrive parfois d'être mandaté par des particuliers pour agir en leurs noms ou pas du tout ?

Alors ça on ne fait pas. Si on le prend, on le prend au nom de Natagora et la seule autorité compétente mandatée, c'est le conseil d'administration et les lignes directrices qui ont été adoptée par Natagora. Cela ne nous empêche pas d'agir dans certains dossiers au nom de Natagora en partenariat avec des citoyens.

Vous faites des campagnes de sensibilisation et de formation citoyenne. Quel impact pensez-vous avoir auprès du public ?

L'impact est variables selon la campagne qu'on va organiser, selon les formations qu'on va organiser. En général, nos formations marchent assez bien, que ce soit les campagnes ornithologiques ou autre. Par contre, au niveau des campagnes de sensibilisation, c'est extrêmement variable. Il y en a qui vont très bien fonctionner, il y en a qui ont bien fonctionné certaines années et qui vont être récupérée d'autres années et fonctionneront moins bien.

Pour avoir un chiffre plus précis par rapport à toutes ces campagnes-là, je n'ai pas ces informations.

Par rapport à ça, c'est plus des écoles ou des entreprises qui vont vous contacter ou alors c'est vous qui allez les contacter ?

Les formations (par exemples, sur l'ornithologie) c'est clairement nous qui les organisons, et les gens s'inscrivent chez nous, participent aux formations, on a nos formateurs. Par contre, pour tout ce qui est sensibilisation, animation dans les écoles, j'ai justement des collègues qui s'en occupent. Ça marche également dans les deux sens et plus le nom Natagora est connu, plus c'est facile pour nous d'organiser.

Par rapport aux entreprises, par exemple la fédération des carriers était intéressée d'avoir des conseils pour l'aménagement de ces terrains pour le développement de la biodiversité. Cela marche aussi dans les deux sens, c'est au cas par cas.

Quels sont vos moyens pour participer à la politique environnementale en Belgique ? Par exemple, faites-vous partie d'organes de consultation tels que le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable, le Conseil supérieur wallon de l'environnement de la conservation de la nature, le Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois, les commissions de conservations dans le cadre du régime Natura 2000,... ?

Vous avez répondu à une partie de la question concernant vos moyens de participation à la politique environnementale. Avez-vous d'autres moyens pour vous d'y participer ? Ou c'est essentiellement via Inter-Environnement Wallonie et Bruxelles que vous agissez ?

Il y a les deux, donc selon nos moyens humains et financiers, soit on va participer directement, soit on va faire confiance à Inter-Environnement Wallonie et Bruxelles.

Mais il y a certains dossiers qui sont notre « core business » qui concerne la protection de la nature où on va présent très fort au nom de Natagora car nous avons aussi notre propre poids politique. C'est quand même une des grandes associations wallonnes et donc on trouvera des dossiers tels que le Plan wallon du développement rural, Natura 2000, les réserves naturelles et la loi sur la conservation de la nature. Ce sont des dossiers sur lesquels on va être directement impliqués. La PAC où on a eu une implication certaine. Et donc là on va participer à des réunions, pour peu que l'administration nous contacte. Donc on est moins poussés que nos fédérations qui elles sont vraiment des lobbys. Mais dès que nous avons

l'occasion de participer à des réunions, de rencontrer les ministres, leurs cabinets etc... nous le faisons aussi.

L'autre partie, en lien avec ça, c'est nos prises de position, l'adoption de notre mémorandum politique. Et puis on est présent (parce que je voyais votre exemple) au CWEDD, à la CRAT, au conseil supérieur wallon de la conservation de la nature, on avait un représentant au conseil supérieur wallon des forêts, au conseil de la chasse et on a des représentants dans les différentes commissions de conservations dans le cadre du régime Natura 2000. On est effectivement dans pas mal de commissions participatives mais qui sont à ce moment-là régionales.

Ce qui permet d'avoir des moyens de participations et en même temps de vous rendre compte de ce qui se passe sur le terrain.

Tout à fait, c'est très positif.

Comment est-ce que cela se passe au niveau des nominations des membres etc.

Dans les plus grosses commissions, Natagora y est présente depuis longtemps. Donc quand il faut renouveler les mandats, on va proposer nos candidats. Ce qu'il faut savoir c'est que ces différents conseils consultatifs doivent être composés de différentes sensibilités. Et donc la sensibilité de protection de la nature, Natagora étant une grosse association avec pignon sur rue avec une certaine légitimité parmi tous les acteurs de la conservation de la nature, et bien nous avons assez logiquement un poste réservé. Il est vrai que ce genre de conseil est aussi géré par la fédération. Par exemple à la CRAT, c'est IEW qui a les mandats, mais un mandat est assuré directement par un membre du personnel d'IEW et un autre par Natagora. Comme cela ça permet d'avoir une certaine mixité et puis ils ne savent pas assurer tout.

Vous avez des subsides de l'Etat et des partenariats avec des entreprises. Est-ce cela ne nuirait pas à votre autonomie, indépendance ?

Il y a des exemples de musèlement, mais c'est confidentiel et je ne peux pas en parler.

C'est vrai que l'autonomie peut paraître délicate quand on reçoit des financements publics, il y a des exemples mais ils sont plutôt anecdotiques. Parce que de manière générale, on a quand même cette indépendance, elle nous est reconnue tant par le public que par les partenaires privés.

Et donc quand on prend par exemple les partenaires privés, Natagora est notamment financée par Electrabel, or Electrabel est actif dans le domaine éolien et nous avons notre position par rapport à l'éolien et jamais Electrabel ne va nous empêcher de réagir sur des dossiers éoliens quand bien même ils seraient promoteurs. Cela est prévu dans notre contrat de partenariat, il ne peut pas nous museler sur nos actions et sur notre position sur l'énergie. Cela ne nous empêche pas après de communiquer avec eux et d'avoir un dialogue constant. Pour leur expliquer nos positions.

Par rapport au public, généralement, le financement public nous est octroyé car nous avons une certaine légitimité de la représentation du monde civil. Les ONG en général quand elles reçoivent des financements, c'est qu'elles représentent des citoyens. Et donc si elles

représentent le citoyen, le citoyen a normalement la liberté de parole et de mouvement et donc malgré ce financement, ce n'est pas un financement. Bon après il y a le politique qui est derrière tout ça et on ne peut pas nier que le politique essaye d'influencer le jeu à sa manière. Et jusqu'à présent dans les exemples que j'ai en tête, les associations, que ce soit Natagora ou d'autres, elles ont toujours essayé de garder leur indépendance et de s'exprimer comme elle le voulait.

Par rapport à vos moyens financiers, est-ce que votre idéal serait d'avoir que des financements privés ou vous estimez que c'est utile et nécessaires d'avoir des financements publics à côté ?

L'idéal ce serait d'avoir des fonds propres, qu'il n'y ait pas de financements d'entreprises ou du public pour pouvoir avoir cette totale indépendance quand bien même, il y a indépendance mais toujours dans l'objectif de la réalisation de l'objet social. Ce que les autres font ce sont des dons, ou des financements que l'on arrive à obtenir par des actions qu'on mène, etc. Donc cet argent-là est toujours de toute façon utilisé à bon escient. Ce n'est pas une question de vouloir cacher la manière dont nous voulons utiliser notre argent.

Il est clair que maintenant on n'arrivera jamais à une totale indépendance et qu'elle n'est peut-être pas non plus utile. En effet, avoir des financements avec des entreprises nous permet de lier des partenariats et permet donc d'ouvrir un dialogue et ça c'est vraiment bénéfique. Il faut vraiment pouvoir garder ça car ça permet la réalisation de projets (par exemple, Life).

Annexe n°2 : Interview de Monsieur Pütz (juriste pour IEW)

Interview de Jean-François Pütz, responsable du service juridique pour la fédération Inter-Environnement Wallonie. Cette interview a été organisée grâce à l'intervention de Madame Renuart, vu le caractère organisé de cette interview, nous tenons à préciser que celle-ci se déroule plus comme une conversation. Nous reprenons ici nos questions et interventions ainsi qu'une synthèse des réponses qui ont été apportées. L'interview a duré 20 minutes.

Pouvez-vous me parler d'Inter-Environnement Wallonie. Il existe deux antennes, une à Bruxelles et une en Wallonie. Comment se passent les relations avec celle de Bruxelles ?

Nous sommes une fédération d'associations environnementales, en fait il y en a quatre sur tout le territoire, donc il y a les deux pendant néerlandophones et les deux francophones. Les fédérations francophones ce sont Inter-Environnement Wallonie et Inter-Environnement Bruxelles. Et du côté néerlandophone, vous avez le Bond Beter Leefmilieu et le BRAL (qui est le pendant néerlandophone de Bruxelles).

Nous sommes une Fédération et nous travaillons sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne. De manière très résumée, nous avons différents métiers :

- *nous avons tout ce qui est suivi de l'actualité politique, suivi des législations qui ont trait à l'environnement ;*
- *nous traitons l'environnement au sens large (énergie, climat, mobilité, alimentation durable, santé environnementale, aménagement du territoire, ...). Donc l'ensemble des thématiques.*
- *et alors en tant que fédération, nous avons à peu près 150 associations membres et donc il y a tout un travail de soutien dans les dossiers de nos associations, que ce soit tantôt un soutien très technique (par exemple, « nous voulons nous constituer en tant qu'a.s.b.l., que devons-nous faire ? »), tantôt un soutien plus juridique.*

Voilà très brièvement nos fonctions.

Justement, est-ce que vous estimez qu'avec le nombre d'associations qui composent votre fédération, vous avez une plus grande effectivité et un plus grand poids d'action par rapport à vos actions politiques ?

Disons qu'ici c'est vrai, nous avons la légitimité via le biais qu'on a quand même une assise assez importante sur le plan associatif. Et que dans les faits on constate que ça arrive quand même plus régulièrement, pas plus tard qu'il y a un quart d'heure je relisais un avis sur les infractions environnementales où les autorités nous consultent parce que il y a une expertise en interne, sur les différentes thématiques dont je vous ai parlé et donc on nous consulte pour pouvoir faire état de la position de l'association environnementale sur les sujets extrêmement divers et variés.

Par rapport aux positions que les autres associations ont, j'imagine que parfois vous n'êtes pas toujours sur la même longueur d'ondes. Comment faites-vous en sorte pour d'une part, avoir l'avis de toutes les associations sur un certain point et d'autre part, arbitrer ces opinions divergentes ? Pour ensuite, amener ces différentes positions devant le pouvoir politique.

*Donc je vais vous parler de la procédure interne. Il y a différents types de documents qu'on produit et qu'on remet aux autorités. Il y a évidemment ce qu'on appelle **les positions**, ce sont les avis mais quand même très circonstanciés et qui font l'objet en interne d'un travail au sein de la structure de la fédération (on est quand même une trentaine de personnes avec des chargés de missions thématiques). Et dans le cadre de ces positions, on invite aussi nos associations membres à ce qu'on appelle **des conseils associatifs**, qui réunissent des associations qui le souhaitent et qui ont une expertise sur les sujets. Donc on essaye de mettre un maximum de personnes autour de la table, parmi nos membres, pour pouvoir justement construire avec eux ces positions. Maintenant de temps en temps, il y a aussi des avis qui sont excessivement techniques, vous savez probablement que le droit de l'environnement est très complexe. Si on prend un dossier comme le décret SOL qui date de 2008, et qui reste un dossier très technique, donc dans certains cas les associations font aussi confiance à la structure pour porter les avis. Donc, voilà, nous venons avec les positions, sur certains points les ministres et les autorités peuvent entendre les arguments, maintenant nous ne sommes pas toujours entendus sur tout. C'est à nous de voir, c'est un travail de négociation qui s'opère avec les autorités.*

Madame Renuart, me disait qu'il y a quelques années, il y avait beaucoup moins d'associations dans la fédération. Et de ce fait, elles participaient beaucoup moins, (elle n'a pas eu le temps de tout m'expliquer). Y-a-t-il une explication à cela ?

Cela fait quelques années que je suis là, je pense qu'à présent on tourne quand même autour des 150 associations. Il faut bien se rendre compte qu'on a des associations qui se distinguent par leur taille, leur structure. On a des associations locales, régionales. Dans la structure, il y a aussi pas mal d'associations qui fonctionnent avec des bénévoles, et qui n'ont pas de personnes qui travaillent à temps plein sur toutes ces thématiques. On essaye d'associer les associations de la meilleure façon qui soit. En fonction aussi des sujets, du temps et des disponibilités des intervenants.

J'ai pu observer que vous aviez déjà introduit des actions en justice. Au niveau des conditions imposées par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation, notamment par rapport à l'intérêt à agir, avez-vous eu des problèmes ?

Oui, le plus simple, c'est que je viens de terminer un dossier sur l'accès à la justice, c'est sur la Convention d'Aarhus. Dans les trois piliers, j'aborde plus spécifiquement l'intérêt à agir des associations environnementales. Donc, vous le savez certainement, l'action et l'intérêt à agir de l'association parfois posent un certain nombre de difficultés. Au niveau des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, vous savez qu'il y a un arrêt de 2013, il y en a même eu deux. Et pour information, je pense qu'il y a un commentaire d'article qui vient d'être fait, je peux vous donner la référence. C'est dans la revue aménagement, le dernier. (Ref à communiquer par l'intervenant).

C'est un revirement de jurisprudence assez important, de manière très caricaturale avant on se fiait à l'article 17 du Code judiciaire, tandis qu'ici dans le cas d'espèce c'était une association, je ne sais plus laquelle, qui s'était constituées partie civile, et on l'avait reconnu donc c'est vraiment quelque chose de très important. En précisant également que l'arrêt de 82 avait été rendu avant que la Convention d'Aarhus ne soit entrée en vigueur. Il n'y avait

plus à ma connaissance de jurisprudence de la Cour de cassation, c'est vrai que c'est une avancée assez intéressante.

Si j'ai bien lu l'arrêt, il me semble que la Cour de cassation se rapproche de la Convention Aarhus, mais il y a toujours cet intérêt à agir, qu'il faut respecter et démontrer. Donc pour moi elle va se rapprocher plus de la jurisprudence du CE tout en n'ayant pas encore établi de conditions, tels que le CE les a établies au niveau des critères sociaux et géographiques, ...

Tout à fait, je n'ai pas encore lu l'arrêt dans le détail et je ne sais pas vous en dire plus. En tout cas, c'est déjà un premier pas. J'ai envie de dire que c'est déjà une avancée, maintenant est-ce qu'elle respecte toutes les conditions de la Convention d'Aarhus ? Ça, il faudra voir dans le futur ce qu'il en sera. Au niveau du CE, il y a des portes ouvertes, c'est un peu une jurisprudence en dent de scie, de mémoire, dans les années 80 l'accès à la justice pour les ONG environnementales était très intéressant, et puis on a commencé à fixer des conditions et là, il y a pas mal d'articles de doctrines dans la Revue Aménagement Environnement que vous avez peut être lu. Il y aussi une intervention très intéressante du Compliance Commity (en 2006). Le BBL avait interpellé le Comité pour faire respecter la Convention d'Aarhus. Et le BBL a interpellé ce Comité et le Compliance avait dit de mémoire : on peut prévoir les conditions, mais il ne faut pas que les conditions soient à ce point strictes, qu'elles viennent finalement empêcher l'esprit de la Convention, et de permettre l'accès à la justice. Dans le dossier que j'ai constitué, vous pouvez y trouvez toutes les références.

Par rapport à l'accès à la justice, ce qui peut être parfois un peu difficile, pour les associations qui ont un champ d'action régional, c'est de pouvoir agir sur des projets qui sont locaux, car voilà, ces critères, et donc les critères social et géographique peuvent poser problème. Nous en tant que fédération, on est intervenu. J'ai été auditionné en 2012 devant la Commission de la justice (intervention sur le site de la Chambre au Fédéral).

Récemment il y a eu des améliorations jurisprudentielles. Par rapport à cela, par rapport à votre rôle de lobbyiste, j'imagine que vous agissez à chaque fois au niveau du politique pour intervenir. Est-ce que eux répondent à vos attentes par rapport à cela ?

Nous, on se fie à la Convention d'Aarhus, qui prévoit de manières assez caricaturales, un accès large, avec des présomptions d'intérêt à agir pour les associations environnementales. Donc ici, nous on essaye de faire prévaloir ces éléments là, dans le cadre de différentes propositions/projets de lois que vous avez probablement vu sur le site. Un paquet de projet de lois a déjà été adopté, et avec les renversements du gouvernement, puis qui sont tombés caduques, puis cela s'est relevé. Pas mal de procédures se retrouvent en fait dans les limbes. Maintenant à côté de ça, la jurisprudence évolue mais c'est vrai qu'il y a encore pas mal d'incertitudes. Est-ce que ces projets vont voir le jour ou pas ? Voilà cela fait quand même quelques années que nous les attendons.

Est-ce que vous faites des campagnes de sensibilisations et de formations citoyennes ?

Nous avons un outil qu'on appelle la « news letter », qui est un périodique que nous nous diffusons tous les 15 jours. Et donc oui, nous attirons l'attention des gens. On peut aborder la question de l'accès à la justice, par exemple très concrètement, il y a 2 ans quand la fédération a été auditionnée, dans le mois qui a suivi nous avons informé le public en disant

que ça restait une problématique et que c'était un sujet que nous suivions de près avec les aspects qui pouvaient poser des difficultés pour les associations environnementales. Maintenant, oui nous faisons de la sensibilisation mais pour l'ensemble des matières.

Par rapport à vos moyens d'actions de participer à la politique environnementale, il y a ce rôle de lobbyiste que vous avez, vous réunissez aussi vis différents membres...

En réalité, pour bien comprendre, lorsque la fédération rend une position elle organise les conseils associatifs avec les membres. Ces conseils sont des réunions. A côté de ça, il y a tout un travail en commission officielle, CWED, Commission aménagement du territoire. Nous siégeons dans une série de commissions officielles où là on est avec d'autres stakeholders (le monde des entreprises, de l'agriculture, des classes moyennes, l'union des villes et communes de Wallonie,...). Dans ce cadre-là, on rend des avis, qui sont des avis communs avec d'autres organisations. Donc il faut bien faire la par des choses entre les instances officielles dans lesquels la fédération siège, qui sont des commissions d'avis, et les réunions qui concernent plus « la popote » interne de la fédération

Concernant les subsides de l'Etat ou des entreprises, une question qui ressort est de savoir si ces subsides ou ces partenariats que vous avez avec les entreprises privés ne nuiraient pas à votre indépendance ou à votre autonomie ?

A ma connaissance, nous n'avons pas de partenariat avec des entreprises privés. Par rapport au subventionnement, en effet, nous dépendons essentiellement de subventions publiques avec les différents ministres, en fonction des portefeuilles ministériels. Et donc un des points, qui est tout récent et sur lequel nous avons pas mal travaillé ces dernières années, le Région wallonne vient d'adopter un décret de reconnaissance et de subventionnement des associations environnementales (un décret du 23 janvier 2014). C'est un décret assez important parce qu'au-delà du subventionnement qui est prévu, il y a tout un pan relatif à la reconnaissance de l'association environnementale, et donc à la reconnaissance du travail d'un secteur sur des thématiques qui sont diverses et variées.

Madame Renuart disait que vous aviez des contrats avec des clauses à respecter, j'imagine qu'il est mis que les pouvoirs publics ne peuvent pas entraver votre travail.

Oui, c'est ça. Il y a des engagements qui sont clairs vis-à-vis de toutes les parties en réalité. Et on est financé aussi pour mener à bien une série de projets. Concrètement comment cela se passe ? Une ou deux fois par ans, nous devons rendre ce qu'on appelle un rapport d'activité où on met tout le travail que nous avons réalisé. On prenait l'exemple des commissions toute à l'heure, et bien voilà le nombre de personnes qui s'investissent dans ce travail en commission, les différents projets sur lesquels nous avons rendu des avis,... Voilà une espèce de suivi sur les projets qu'on mène en collaboration, en travail, en partenariat avec les autorités.

Par rapport aux associations qui vous composent, il y a un travail de représentation mais surtout de collaboration. Par exemple, avec Natagora, c'est plus de la représentation que de la collaboration ?

Cela dépend un peu. Le paysage de nos membres est très différents, entre les structures qui sont professionnalisées, qui emploient des gens à temps plein, des personnes rémunérées ou des personnes qui sont bénévoles. Donc il y a des échanges forcément. Puisque dans les commissions dans lesquelles nous siégeons, Natagora est aussi représenté, est aussi présente. Elle représente aussi la fédération. Il y a un travail de discussion entre nous et en sachant que les échanges avec les associations sont très riches parce que ils ont aussi l'expertise tantôt de terrain, tantôt de fond qui permet d'alimenter les discussions et de construire les positionnements de la fédération.

Table des matières

Introduction	1
Chapitre I - Définition et évolution des organisations non gouvernementales	4
Section I - Notions.....	4
§1. Définition	4
§2. Caractéristiques	6
§3. Les organisations non gouvernementales en Belgique	8
Section II - Evolution	10
Section III - Rôle et missions	11
§1. Relais pour l'information et formation des citoyens	11
§2. Fonctions de gestion.....	12
§3. Aides à la décision et fonction consultative	13
§4. Plaintes pour violation du droit de l'environnement.....	14
Section IV - La reconnaissance des ONG	15
Section V - Relations entre les ONG et les pouvoirs publics.....	16
Chapitre II - Le principe de participation	18
Section I - Notions générales.....	18
§1. Consécration du principe de participation.....	18
§2. Définition	20
Section II - Finalités	22
§1. Un remède aux faiblesses structurelles de la démocratie représentative ?.....	22
§2. Un mode d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des décisions administratives ?.....	23
§3. Un moyen pour les particuliers d'accomplir un devoir ?	24
§4. Un mode de sensibilisation du public à l'impact environnemental de ses propres décisions ?	25
Section III - Bénéficiaires: personnes physiques et morales?	25

§1. Les éléments de classification	26
§2. Bénéficiaires de la participation dans la Convention d'Aarhus : « public » ou « public concerné » ?	27
Chapitre III - L'accès à la justice au regard de la Convention d'Aarhus et de la jurisprudence belge	29
Section I - Le droit d'accès à la justice dans la Convention d'Aarhus.....	31
Section II - Les limitations jurisprudentielles de l'accès à la justice en Belgique	33
§1. Le Conseil d'Etat.....	33
§2. La Cour constitutionnelle	38
§3. La Cour de cassation	39
§4. L'action en cessation.....	41
Section III - L'incompatibilité de la jurisprudence sur l'accès à la justice des ONG avec la Convention d'Aarhus	43
Chapitre IV - L'accès à la justice au niveau européen.....	46
Section I - L'enseignement de la Cour européenne des droits de l'homme.....	46
Section II - L'enseignement de la Cour de justice de l'Union européenne.....	48
Chapitre V - Quelle légitimité pour les ONG ?.....	51
Section I - Intérêt collectif versus intérêt individuel et général	52
Section II - Démocratie électorale versus démocratie participative.....	54
Section III - ONG versus particuliers.....	56
Conclusion.....	58
Annexes	60
Bibliographie	76

BIBLIOGRAPHIE

I. LÉGISLATION

1. Dispositions de droit international

1.1. Règlements

- Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signé à Aarhus le 25 juin 1998, approuvé par la loi du 17 décembre 2002, *M.B.*, 24 avril 2004.
- Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, signé à Lugano le 21 juin 1993.
- Déclaration sur les changements climatiques, signée à Rio le 14 juin 1992.
- Déclaration sur l'environnement humain, signée à Stockholm le 16 juin 1972.
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955.
- Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945.

1.2. Documents

- ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, communication ACCC/C/2008/32 (Part I) submitted by ClientEarth (England).
- ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, communication ACCC/C/2005/11 émanant de Bond Beter Leefmilieu Vlanderen v.z.m. (Belgique).
- Commission Economique pour l'Europe, Convention de la CEE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, la Convention d'Aarhus : Guide d'application, 2000.

2. Dispositions du droit de l'Union européenne

- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, approuvé par la loi du 19 juin 2008, *M.B.*, 19 février 2009.

- Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, *J.O.U.E.*, n° L 264 du 25 septembre 2006, p. 13.
- Directive n°85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.U.E.*, n° L 175 du 5 juillet 1985, p. 40.
- Recommandation (CM) n°14/2007 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 10 octobre 2007 aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe.

3. Dispositions de droit belge

3.1. Réglementations

- Constitution, art. 10 et 11.
- Code judiciaire, art. 17.
- Code judiciaire, art. 667, modifié par la loi du 1^{er} juillet 2006 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'assistance judiciaire, *M.B.*, 10 août 2008, art. 13.
- Code judiciaire, art. 1022 modifié par la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *M.B.*, 31 mai 2007, art. 7.
- Code wallon de l'environnement, art. D.6, 18°, D.28-5.
- Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989, art. 2, modifié par la loi spéciale du 4 avril 2014 portant modification de la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 15 avril 2014, art. 2.
- Article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, modifiés par la loi du 16 juin 1989, *M.B.*, 17 juin 1989, la loi du 25 mai 1999, *M.B.*, 22 juillet 1999, la loi du 17 février 2005, *M.B.*, 13 octobre 2005, et par l'Arrêté Royal 25 avril 2007, *M.B.*, 30 avril 2007.
- Loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement, *M.B.*, 10 mars 2006.

- Loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, *M.B.*, 19 février 1993.
- Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, *M.B.*, 11 septembre 1973.
- Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2008 relative au subventionnement des associations et des projets ayant pour objectif l'amélioration de l'environnement urbain et du cadre de vie en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 30 septembre 2008, art. 6.
- Décret de la Région wallonne du 23 janvier 2014 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des associations environnementales et modifiant le Livre 1^{er} du Code de l'Environnement et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative, *M.B.*, 10 février 2014.
- Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986 concernant l'agrément des réserves naturelles et le subventionnement des achats de terrains à ériger en réserves naturelles agréées par les associations privées, *M.B.*, 11 octobre 1986, art. 15.

3.2. Documents parlementaires

- 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. 2010-2011, n°1680/001.
- Proposition de loi complétant l'article 17 du Code judiciaire et l'article 3 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle en vue d'instaurer au profit des associations une action d'intérêt collectif, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. extr. 2010, n°0153/001.
- Proposition de résolution visant à une meilleure prise en compte du secteur associatif belge, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2007-2008, n°0961/001.
- Projet de décret relatif à la participation du public en matière d'environnement, *Doc.*, Parl. W., sess. ord. 2006-2007, n°595/1.
- Projet de loi concernant un droit d'action des associations protectrices de l'environnement, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 1990-1991, n°1232/2.

II. DOCTRINE

- 1) BAKKER (C.) ET VIERUCCI (L.), « Introduction: a normative or pragmatic definition of NGOs? », in *NGOs in international law: efficiency in flexibility?*, sous la direction de P-M. Dupuy et L. Vierucci, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, p. 1 à 17.
- 2) BEN-ARI REPHAEL (H.), *The legal status of international non-governmental organizations: analysis of past and present initiatives (1912-2012)*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- 3) BORN (C-H.), « Un statut pour les associations de protection de l'environnement? », in *Acteurs et outils du droit de l'environnement : développements récents, développement (peut-être) à venir*, sous la direction de B. Jadot, Louvain-la-Neuve, Anthémis, 2010, p. 279 à 350.
- 4) COLLECTIF, *Petit Larousse illustré*, 100^e éd., Paris, Librairie Larousse, 2005.
- 5) CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 9^e éd., Association H. Capitant, Paris, P.U.F., 2011.
- 6) DE COOREBYTER (V.), « La citoyenneté », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2004, p. 144.
- 7) DELNOY (M.) ET SMAL (R.), « La délivrance ou ratification par le législateur de permis d'urbanisme ou d'environnement au regard du droit européen et de la Convention d'Aarhus », *J.D.E.*, 2014, p. 50 à 53.
- 8) DELNOY (M.), « Cour de justice de l'Union européenne – Elargissement de l'accès à la justice des associations de défense de l'environnement, par référence à la Convention d'Aarhus et à la directive E.I.E. », *Amén.*, 2011, p. 265 à 268.
- 9) DELNOY (M.), « La participation comme mode d'amélioration de la démocratie? Conditions et corollaire », in *De burger versus het milieubeleid: meer dan een stem in de woestijn?*, sous la direction de I. Larmuseau, *Onze Omgeving*, 2010, p. 31 à 37.
- 10) DELNOY (M.), « Les innovations et prolongements du décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement », *Amén.*, 2008, p. 5 à 25.
- 11) DELNOY (M.), *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007.
- 12) DELNOY (M.), « Faut-il codifier les règles relatives aux enquêtes publiques en matière d'urbanisme et d'environnement », *Amén.*, 2005, p. 43 à 49.

- 13) DE SADELEER (N.), « Belgium », in *Access to justice in environmental matters and the role of NGOs*, sous la directions de N. de Sadeleer, G. Roller et M. Dross, Groningen, Europa Law Publishing, 2005, p. 9 à 17.
- 14) DE WAUTERS (P.) ET TITEUX (P.), « Quel rôle veut-on faire jouer aux associations ? », nIEWs, 25 juin 2007, en ligne sur <http://www.iewonline.be/spip.php?article183> (visité le 19 juin 2014).
- 15) DIAS VARELLA (M.), « Le rôle des organisations non-gouvernementales dans le développement du droit international de l'environnement », *J.D.I.*, 2005, p. 41 à 76.
- 16) DUMONT (H.), *Droit constitutionnel*, syllabus, Faculté de droit de l'Université Saint-Louis, 2009-2010.
- 17) FALLON (M.), « Le droit fondamental à l'environnement selon le droit communautaire », *Amén.*, 2008, p. 79 à 129.
- 18) GRIMEAUD (D.), « Le droit international et la participation des organisations non gouvernementales à l'élaboration du droit de l'environnement : une participation en voie de formalisation », in *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne ; acteurs, valeurs et efficacité*, sous la direction de M. Pâques et M. Faure, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 87 à 167.
- 19) 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 - L.E.A.*, 2012, p. 629 à 642.
- 20) HAUMONT (F.), « Le droit fondamental à la protection de l'environnement dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *Amén.*, 2008, p. 9 à 55.
- 21) HAUZEUR (T.), « L'intérêt à agir des associations de défense de l'environnement devant le Conseil d'Etat: quelle liberté pour le juge et quel rapport à la nature? », *Amén.*, 2006, p. 105 à 114.
- 22) HENROTTE (L-O.), « La transposition en droit régional wallon de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement : le décret wallon du 16 mars 2006 », *Amén.*, 2007, p. 55 à 65.
- 23) JADOT (B.), note sous C.E., 28 mai 2009, *Amén.*, 2010, p. 64.
- 24) JADOT (B.) ET DELNOY (M.), « Le décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement : avancées et questions », in *Actualités du droit de l'emménagement du territoire et de l'environnement : plans et permis*, sous la direction de M. Delnoy, Louvain-la-Neuve, Anthémis, 2009, p. 261 à 305.

- 25) JADOT (B.) ET LARSEN (C.), « Le contentieux : quelques questions-clés relatives à l'accès à la justice pour assurer la protection de l'environnement », in *Urbanisme et environnement*, sous la direction de F. Haumont, B. Jadot et C. Thiebaut, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 1102 à 1139.
- 26) JADOT (B.), note sous C.E.D.H., 22 janvier 2008, *Amén.*, 2008, p. 280.
- 27) JADOT (B.), « Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement: l'incidence de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée », in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, sous la direction de H. Dumont, P. Jadoul et S. Van Drooghenbroeck, Bruxelles, La Charte, 2007, p. 407 à 484.
- 28) JADOT (B.), « La jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'intérêt au recours des associations de défense de l'environnement : une prise de position du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus », *Amén.*, 2006, p. 215.
- 29) JADOT (B.), « Les associations de protection de l'environnement devant le Conseil d'Etat : une espèce en voie de disparition ? », *J.T.*, 2005, p. 120 à 122.
- 30) JENDROSKA (J.), « Accès à la justice : remarques sur le statut juridique et le champ des obligations de la Convention d'Aarhus dans le contexte de l'Union européenne », *R.J.E.*, n° spécial, 2009, p. 31 à 48.
- 31) KISS (A.) ET SHELTON (D.), *Traité de droit européen de l'environnement*, Paris, Editions Frison-Roche, 1995.
- 32) LAMBRECHTS (C.), « L'accès à la justice des associations de défense de l'environnement en Europe occidentale », in *Les hommes et l'environnement*, sous la direction de M. Prieur et C. Lambrechts, Paris, Frison-Roche, 1998, p. 409 à 430.
- 33) LARSEN (C.), « La participation du public au processus décisionnel telle qu'organisée par la convention d'Aarhus: vers une démocratie environnementale? », in *De burger versus het milieubeleid: meer dan een stem in de woestijn?*, sous la direction de I. Larmuseau, *Onze Omgeving*, 2010, p. 19 à 30.
- 34) LARSEN (C.), « Accès à la justice pour la protection collective de l'environnement », in *Le droit saisi par le collectif*, sous la direction de T. Berns, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 343 à 371.
- 35) LARSEN (C.), « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *Amén.*, 2001, p. 269 à 297.

- 36) LAWOGNI (M.), « La protection de l'environnement : défense de valeurs dans la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial et les responsabilités communes mais différenciées des états », in *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne ; acteurs, valeurs et efficacité*, sous la direction de M. Pâques et M. Faure, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- 37) LE BARS (T.), « Les associations, sujets du droit de l'environnement », in *Le droit et l'environnement*, Paris, Dalloz, 2010, p. 117 à 125.
- 38) LEROUX (N.), *La condition juridique des organisations non gouvernementales internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2009.
- 39) LOMBAERT (B.), « Questions d'actualité relatives au contentieux des enquêtes publiques », in *La participations du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, sous la direction de B. Jadot, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 223 à 252.
- 40) MARTIN (J-C.), « La contribution de la Cour européenne des droits de l'Homme au développement du droit à l'environnement », in *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, sous la direction de O. Lecucq et S. Maljean-Dubois, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 173 à 187.
- 41) MOREAU (M.), « Participation du public en matière d'environnement : davantage de clarté pour les acteurs de terrain », octobre 2007, en ligne sur <http://www.uvcw.be/articles/33,674,227,227,2079.htm> (visité le 11/07/2014).
- 42) NEURAY (J-F.), *Précis du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- 43) NYE (J.), « Le pouvoir montant des ONG », La Libre Belgique, 25 septembre 2004, en ligne sur <http://www.lalibre.be/debats/opinions/le-pouvoir-montant-des-ong-51b885d5e4b0de6db9aae089> (visité le 31/07/2014).
- 44) PALLEMAERTS (M.), « Access to environmental justice at EU level – Has the “Aarhus Regulation” improved the situation ? », in *The Aarhus convention at ten – interactions and tensions between conventional international law and EU environmental law*, sous la direction de M. Pallemarts, Groningen, Europa Law Publishing, 2011, p. 271 à 312.
- 45) PIROTTE (C.), « L'accès à la justice en matière d'environnement en Europe : état des lieux et perspective d'avenir », *Amén.*, 2010, p. 13 à 31.
- 46) PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, 6^e éd., Paris, Dalloz, 2011.

- 47) PÜTZ (J-F.), « Accès à la justice : audition de la Fédération au Parlement fédéral », nIEWs, 4 avril 2012, en ligne sur <http://www.iewonline.be/spip.php?article4794> (visité le 30/07/2014).
- 48) PÜTZ (J-F.), *Accès à l'information, participation et accès à la justice en matière d'environnement : derrière le blabla, le B.A.-BA*, Namur, Fédération Inter-Environnement Wallonie, 2013.
- 49) SAMBON (J.), note sous C.J.U.E., 15 octobre 2009, *Amén.*, 2010, p. 118.
- 50) 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*, sous la direction de C. Larssen et M. Pallemarts, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 101 à 145.
- 51) SCHAUS (A.), « La liberté d'association », in *Les droits constitutionnels en Belgique*, sous la direction de M. Verdussen et N. Bonbled, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1079 à 1095.
- 52) TANZI (A.), « Controversial developments in the field of public participation in the international environmental law process », in *NGOs in international law: efficiency in flexibility ?*, sous la direction de P-M. Dupuy et L. Vierucci, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, p. 135 à 152.
- 53) VAN LANG (A.), *Droit de l'environnement*, 3^e éd., Paris, PUF, 2011.
- 54) ZACCAÏ (A.), « Générations futures, humanité, nature: difficultés des collectifs pour la protection de l'environnement », in *Le droit saisi par le collectif*, sous la direction de T. Berns, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 261 à 282.

III. JURISPRUDENCE

1. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme

- C.E.D.H., arrêt *Associacio Protectora d'Animals, Plantes, Medi Ambient (APAPMA) c. Andorre* du 22 janvier 2008, <http://www.echr.coe.int>.
- C.E.D.H., arrêt *Hamer c. Belgique* du 27 novembre 2007, <http://www.echr.coe.int>.
- C.E.D.H., arrêt *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox - Collectif Melox et Mox c. France* du 12 septembre 2007, <http://www.echr.coe.int>.
- C.E.D.H., arrêt *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne* du 10 novembre 2004, <http://www.echr.coe.int>.
- C.E.D.H., arrêt *Kyrtatos c. Grèce* du 22 mai 2003, <http://www.echr.coe.int>.

- C.E.D.H., arrêt *Association pour la protection des acheteurs d'automobiles et autres c. Roumanie* du 10 juillet 2001, <http://www.echr.coe.int>.
- C.E.D.H., arrêt *Fredin c. Suède* du 18 février 1991, <http://www.echr.coe.int>.

2. Jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne

- C.J.U.E., T-338/08 *Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe*, 14 juin 2012, www.curia.europa.eu.
- C.J.U.E., C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV*, 12 mai 2011, www.curia.europa.eu.
- C.J.U.E., C-263/08 *Djurgården - Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, 15 octobre 2009, www.curia.europa.eu.
- C.J.U.E., C-25/62 *Plaumann & Co.*, 15 juillet 1963, www.curia.europa.eu.

3. Jurisprudence belges

- C.C., arrêt n°133/2013 du 10 octobre 2013, <http://www.const-court.be>.
- C.C., arrêt n°114/2013 du 31 juillet 2013, <http://www.const-court.be>.
- C.C., arrêt n°30/2010 du 30 mars 2010, <http://www.const-court.be>.
- C.C., arrêt n°40/2009 du 11 mars 2009, <http://www.const-court.be>.
- C.C., arrêt n°88/2004 du 19 mai 2004, <http://www.const-court.be>.
- C.C., arrêt n°82/2000 du 21 juin 2000, <http://www.const-court.be>.
- C.C., arrêt n°141/99 du 22 décembre 1999, <http://www.const-court.be>.
- C.C., arrêt n°17/96 du 5 mars 1996, *Rev. rég. dr.*, 1996, p. 193.
- C.E., 28 mai 2009, *vzw Milieufrent Omer Watz, Amén.*, 2010, p. 64.
- C.E., arrêt n°178.585 du 15 janvier 2008, *a.s.b.l. Collectif des grands prés, Amén.*, 2008, p. 202.
- C.E., arrêt n°135.904 du 24 septembre 2004, *a.s.b.l. Grez-Doiceau, Nature et consorts*, <http://www.raadvst-consetat.be>.
- C.E., arrêt n°133.834 du 13 juillet 2004, *a.s.b.l. s.o.s. Réserves naturelles et consorts*, <http://www.raadvst-consetat.be>.
- C.E., arrêt n°130.868 du 29 avril 2004, *a.s.b.l. s.o.s. Hautrage et environs et Fraipont*, <http://www.raadvst-consetat.be>.

- C.E., arrêt n°127.990 du 10 février 2004, *a.s.b.l. Inter-environnement Wallonie et consorts*, <http://www.raadvst-consetat.be>.
- C.E., arrêt n°117.898 du 3 avril 2003, *a.s.b.l. Comté de Salm, patrimoine et environnement*, <http://www.raadvst-consetat.be>.
- C.E., arrêt n°117.897 du 3 avril 2003, *a.s.b.l. Avenir de la Haute Ardenne et consorts*, <http://www.raadvst-consetat.be>.
- C.E., arrêt n°117.338 du 20 mars 2003, *a.s.b.l. le Syndicat national des propriétaires*, <http://www.raadvst-consetat.be>.
- C.E., arrêt n°107.820 du 13 juin 2002, *CADEC et Inter-environnement Wallonie*, <http://www.raadvst-consetat.be>.
- C.E., arrêt n°102.086 du 21 janvier 2002, *Comité de quartier « Rue de la Station - Fabry - Déportés »*, <http://www.raadvst-consetat.be>.
- C.E., arrêt n°88.988 du 14 juillet 2000, *a.s.b.l. Aktiekomitee voor Milieubescherming te Merelbeke*, <http://www.raadvst-consetat.be>.
- C.E., arrêt n°59.817 du 29 mai 1996, *a.s.b.l. Inter-environnement Wallonie*, <http://www.raadvst-consetat.be>.
- C.E., arrêt n°46.786 du 30 mars 1994, *a.s.b.l. Greenpeace Belgium et Schmit*, *R.A.C.E.*, 1987, I.
- C.E., arrêt n°29.058 du 22 décembre 1987, *a.s.b.l. Gaume-environnement*, *R.A.C.E.*, 1987, II.
- C.E., arrêt n°27.955 du 20 mai 1987, *a.s.b.l. Inter-environnement Wallonie*, *R.A.C.E.*, 1987, I.
- C.E., arrêt n°21.384 du 11 septembre 1981, *a.s.b.l. Werkgroep voor Milieubeheer Braaschaat*, *R.A.C.E.*, 1981, I, p. 1211.
- C.E., arrêt n°20.882 à 20.885 du 20 janvier 1981, *a.s.b.l. Bond Beter Leefmilieu - Inter-environnement*, *R.A.C.E.*, 1981, I, p. 80.
- C.E., arrêt n°20.676 du 24 octobre 1980, *Inter-environnement Wallonie*, *R.A.C.E.*, 1980, II, p. 1328.
- C.E., arrêt n°20.021 du 9 janvier 1980, *a.s.b.l. Inter-environnement et Van Der Biest*, *R.A.C.E.*, 1980, I, p. 21.
- Cass. (2^{ème} chambre), 11 juin 2013, *Pas.*, 2013, p. 1326.
- Cass. (1^{ère} chambre), 25 octobre 1985, *Pas.*, 1986, I, p. 219.
- Cass. (2^{ème} chambre), 9 novembre 1983, *Rev. dr. pén.*, 1984, p. 330.
- Cass. (1^{ère} chambre), 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338.

- Bruxelles, 8 mars 1995, *Amén.*, 1996, p. 161.
- Bruxelles, 15 novembre 1995, inéd., R.G. n°20895, www.juridat.be (somm.).
- Civ. Bruxelles, 27 avril 2001, *Journ. Proc.*, 1^{er} juin 2001, p. 22.
- Civ. Bruxelles, 30 avril 1997, inéd., R.G. n°9613599A, www.juridat.be.

IV. DIVERS

1. Sources internet

- <http://www.uvcw.be> (visité le 11/07/2014)
- <http://www.reseau-idee.be> (visité le 20/07/2014)
- <http://environnement.wallonie.be> (visité le 14/07/2014)
- <http://www.natagora.be> (visité le 19/07/2014)
- <http://www.amisdelaterre.be> (visité le 19/07/2014)
- <http://www.birdlife.org> (visité le 19/07/2014)
- <http://www.iew.be> (visité le 19/07/2014)
- <http://www.bondbeterleefmilieu.be> (visité le 19/07/2014)
- <http://www.ieb.be> (visité le 19/07/2014)
- <http://www.bralvzw.be> (visité le 19/07/2014)
- <http://www.levolontariat.be> (visité le 23/07/2014)
- <http://health.belgium.be> (visité le 29/07/2014)
- <http://www.lalibre.be> (visité le 31/07/2014)

2. Documents

- Charte associative adoptée le 12 février 2009 par les gouvernements conjoints de la Communauté Française, de la Région Wallonne et de la Région de Bruxelles Capitale (<http://www.levolontariat.be/enjeux/charte-associative>, visité le 23/07/14).
- Avis des quatre fédérations régionales de protection de l'environnement sur le projet de rapport fédéral relatif à la mise en œuvre de la convention d'Aarhus du 5 novembre 2013 (<http://health.belgium.be>, visité le 29/07/2014).