



Association
Henri Capitant

Journées internationales polonaises

La responsabilité environnementale

La responsabilité environnementale en droit public

Belgique

Łódź 5 – 7 juin 2023

Deuxième partie : la responsabilité environnementale en droit public

Document rédigé par Benoit Gors (b.gors@asapavocats.be), Maître de conférences invité à l'UCL, avocat au Barreau de Bruxelles

14. Dans votre pays, la responsabilité de l'État et des personnes publiques est-elle soumise aux règles ordinaires de la responsabilité civile ou à des règles spécifiques ? Ces règles sont-elles appliquées par un juge spécial (tel que le juge administratif en droit français) ?

Si le juge judiciaire est le juge naturel de la responsabilité civile extracontractuelle (en ce compris en matière environnementale) des personnes publiques (dont l'État) (1), l'intervention du Conseil d'État n'est, pour autant, pas à exclure (2).

(1) Le juge judiciaire

Conformément à l'article 144, alinéa 1^{er}, de la Constitution, ce sont les juridictions judiciaires qui sont compétentes pour connaître des actions en responsabilité extracontractuelle dirigées contre des pouvoirs publics sur le fondement des articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil.

Le régime de responsabilité extracontractuelle fondé sur les articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil – qui s'applique également aux pouvoirs publics – se déploie autour du triptyque que constituent la faute, le dommage et le lien causal unissant la première au deuxième.

A la suite de l'arrêt fondateur *La Flandria* rendu par la Cour de cassation le 5 novembre 1920¹, il est, désormais, acquis que la faute pouvant engager la responsabilité civile d'une **administration** – due à son action ou à sa carence – « *consiste en un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets directs dans l'ordre interne qui impose à cette autorité de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée* »².

La question de savoir si toute illégalité commise par une administration constitue une faute reste, toutefois, débattue³.

¹ Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, 1920, I, p. 193. Sur la responsabilité civile de l'administration, voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^eéd, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 732 et s. ; N. B. BERNARD et N. VANDER PUTTEN, « La responsabilité civile de l'État pour faute du pouvoir exécutif. *Anno 2020* », *J.T.*, 2020, pp. 734-739. ² Cass., 9 février 2017, *J.T.*, 2017, p. 349.

³ D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », in D. RENDERS (coord.), *La responsabilité des pouvoirs publics – XXII^{es} Journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 42-54. L'exposé des motifs de la proposition de loi « portant le livre 6 'la responsabilité extracontractuelle' du Code civil » précise, à ce sujet, qu'« *il convient de nuancer le principe d'identité entre faute et illégalité car la loi n'impose pas toujours à l'administration un comportement déterminé. Dans ce dernier cas, il y aura lieu d'appliquer le critère de l'administration normalement prudente et raisonnable conformément à l'article 6.7, § 2 [du nouveau Code civil]. Lorsque le dommage résulte de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, l'appréciation de la faute sera nécessairement marginale. Par ailleurs, selon la*

À titre d'exemple peut être cité celui de la Ville de Charleroi, qui a souhaité faire cesser une exploitation fondée sur une autorisation qui, selon la Ville, était illégale au regard d'un plan d'aménagement approuvé par arrêté royal. La Cour d'appel a interdit la poursuite de l'exploitation, mais a jugé la Ville civilement responsable pour ne pas avoir poursuivi l'annulation de l'autorisation devant le Conseil d'État⁴. De manière générale, il est admis que l'administration qui connaît l'existence d'un danger, en ce compris dû à l'exploitation d'une activité sans permis, ou d'une atteinte à l'environnement, peut être tenue responsable pour ne pas être intervenue, ou pas intervenue suffisamment⁵.

La réparation – du dommage en lien causal avec la faute commise par l'administration – doit, conformément au droit commun de la responsabilité, intervenir, par priorité en nature⁶.

Quant à la responsabilité extracontractuelle du fait du **pouvoir législatif**, elle a été reconnue par la Cour de cassation à la faveur d'un arrêt du 28 septembre 2006 : « *le principe de la séparation des pouvoirs, qui tend à réaliser un équilibre entre les différents pouvoirs de l'État, n'implique pas que celui-ci serait, de manière générale, soustrait à l'obligation de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l'exercice de la fonction législative [...] En appréciant le caractère fautif du comportement dommageable du pouvoir législatif, [le] tribunal ne s'immisce pas dans la fonction législative et dans le processus politique de l'élaboration des lois mais se conforme à la mission du pouvoir judiciaire de protéger les droits civils* ». Et de préciser que : « *Saisi d'une demande tendant à la réparation d'un dommage causé par une atteinte fautive à un droit consacré par une norme supérieure imposant une obligation à l'État, un tribunal de l'ordre judiciaire a le pouvoir de contrôler si le pouvoir législatif a légiféré de manière adéquate ou suffisante pour permettre à l'État de respecter cette obligation, lors même que la norme qui la prescrit laisse au législateur un pouvoir d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre pour en assurer le respect* »⁷.

De l'examen de l'exposé des motifs de la proposition de loi « portant le livre 6 'la responsabilité extracontractuelle' du Code civil », il ressort que cette proposition ne contient, en principe⁸, pas de règles spécifiques concernant la responsabilité des pouvoirs publics⁹. Le principe selon lequel les personnes de droit public et celles de droit privé sont soumises aux mêmes règles d'engagement de leur responsabilité civile restera, donc, vraisemblablement d'application.

formule traditionnelle de la Cour de cassation, même en cas d'illégalité, l'administration peut toujours se retrancher derrière une erreur invincible ou une autre cause d'exonération [...]. En tout état de cause, comme on l'a indiqué, l'appréciation de la faute sera marginale toutes les fois que l'acte reproché aux pouvoirs publics résulte de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire » (Proposition de loi portant le livre 6 'La responsabilité extracontractuelle' du Code civil, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022/2023, n° 3213/001, pp. 46-48).

⁴ Mons, 16 février 1998, *Amén.*, 1999/2, p. 151, note de X. THUNIS.

⁵ A. CARETTE, « Milieu aansprakelijkheid », in *Bijzondere overeenkomsten. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Malines, Wolters Kluwer Belgium, 2023, vol. 94, pp. 156-157. ⁶ A cet égard, il a été jugé que la réparation en nature consistant à démonter des digues transversales, pour lesquelles le permis d'urbanisme a été annulé par le Conseil d'État, serait déraisonnable, dès lors qu'elle serait susceptible de provoquer un dommage plus important qui dépasse largement les avantages pour la nature et l'environnement (voy. Anvers, 12 octobre 2016, *R.G.D.C.*, 2018/8, pp. 440-444).

⁷ Cass., 28 septembre 2006, *Pas.*, 2006, IX-X, p. 1870. Sur la responsabilité civile du pouvoir législatif, voy. not. F. BOUHON, « La responsabilité civile pour la faute du législateur. *Anno 2020* », *J.T.*, 2020, pp. 745-749. ⁸ Voy., par exception l'article 6.16, § 2, de la proposition, qui contient les règles de responsabilité de la personne

publique pour les dommages causés par ses représentants.

⁹ Proposition de loi portant le livre 6 'La responsabilité extracontractuelle' du Code civil, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022/2023, n° 3213/001, pp. 46 et s.

2

Pour l'application concrète de ce contentieux dans le domaine environnemental, voy. la réponse à la question **15 a**.

(2) Le Conseil d'État

Le principal contentieux attribué à la section du contentieux administratif du Conseil d'État¹⁰ est le contentieux objectif de la légalité des actes administratifs unilatéraux. Dans le cadre de ce contentieux, le juge administratif saisi d'un recours par un requérant excipant d'un intérêt à agir – en ce compris une association environnementale (cf. *infra* la réponse à la question n° 15 b) – peut être amené à annuler un acte irrégulier. L'arrêt peut prononcer une injonction et peut, le cas échéant, être assorti d'une astreinte. Une demande accessoire peut, par ailleurs, être introduite afin d'obtenir du Conseil d'État, s'il existe une urgence incompatible avec le traitement avec de l'affaire au fond et (au moins) un moyen sérieux, qu'il prononce la suspension de l'acte litigieux et/ou une mesure provisoire. Le contentieux de l'annulation et de la suspension entend, autant que faire se peut et dans la mesure du possible, prévenir l'apparition ou la concrétisation d'un dommage par la censure de l'acte administratif unilatéral qui en serait à l'origine.

Par-delà ce contentieux objectif, le Conseil d'État connaît aussi de deux contentieux de l'indemnisation ouvrant certaines potentialités dans le domaine de la responsabilité environnementale.

2.1. Le contentieux de l'indemnité réparatrice

L'article 144, alinéa 2, de la Constitution dispose, désormais, que « *Toutefois, la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'état ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions* ». A la suite de cette disposition constitutionnelle, l'article 11*bis* des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » attribue, depuis 2014, le contentieux de l'indemnité réparatrice à la section du contentieux administratif¹¹.

Le juge administratif peut, dans ce cadre, octroyer une indemnité réparatrice au profit de la partie requérante, ou de la partie intervenant à ses côtés, pour autant qu'elles en formulent la demande.

L'octroi d'une telle indemnité est subordonné à la réunion de quatre conditions : un fait générateur – en l'occurrence un arrêt constatant une illégalité – un dommage, un lien causal entre le fait générateur et le dommage, ainsi que la détermination du dommage¹².

Lorsqu'un acte administratif est déclaré illégal par le Conseil d'État, le justiciable n'est, dès lors, plus contraint d'introduire une nouvelle demande devant le juge judiciaire, s'il entend obtenir la réparation du dommage découlant de cette illégalité. Il dispose d'un choix : soit il

¹⁰ Comme en France, le Conseil d'État est composé de deux sections. La section de législation rend, pour sa part,

des avis sur les projets (ou, sous certaines conditions, les propositions) de loi de la collectivité fédérale, décret ou d'ordonnance des collectivités fédérées, ainsi que sur les avant-projets de règlement émanant des exécutifs de ces mêmes collectivités.

¹¹ A ce sujet, voy. not. D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 435-503.

¹² Voy. not. C.E., arrêt *Mailiard*, n° 253.413 du 30 mars 2022.

3

demande la réparation intégrale du préjudice subi aux juridictions de l'ordre judiciaire, sur le fondement des articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil ; soit il demande l'obtention d'une indemnité réparatrice au Conseil d'État sur le fondement de l'article 11bis des lois coordonnées « sur le Conseil d'État ». L'adage *electa una via non datur ad alteram* est d'application : le choix – définitif – d'une voie exclut, en principe, l'autre voie.

L'octroi d'une indemnité réparatrice suppose – on l'a relevé – un constat d'illégalité. L'arrêt qui constate une illégalité, au sens de l'article 11bis, ne doit pas nécessairement être un arrêt d'annulation. La recours à la formule d'un « *arrêt qui constate une illégalité* » est plus large¹³. En optant pour le critère de l'illégalité de l'acte, le législateur a, par ailleurs, entendu exclure tout débat sur l'existence d'une faute dans le chef de l'administration, pour créer un nouveau régime de responsabilité objective.

Le Conseil d'État est appelé à pouvoir prononcer la condamnation à indemniser dans la seule mesure où un préjudice existe, qui n'est pas autrement réparé. Dans l'esprit du législateur, cette indemnité diffère tant de la réparation du dommage envisagée au sens des articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil, que de l'indemnité pour cause de dommage exceptionnel entendue au sens l'article 11 des lois coordonnées « sur le Conseil d'État »¹⁴. L'article 11bis instaure, en réalité, un mode de réparation *sui generis*. Les singularités de ce mode de réparation tiennent au type de dommage pouvant être indemnisé, autant qu'au mode de réparation proprement dit.

Le Conseil d'État souligne que le préjudice doit être né, certain et actuel, personnel au demandeur en indemnité. Il peut être d'ordre matériel ou moral. Le dommage réparable est, pour le surplus, un préjudice résiduel, « *c'est-à-dire celui qui n'est pas autrement réparé au moment de statuer sur l'indemnité réparatrice. Peuvent de la sorte contribuer en tout ou en partie à la réparation du dommage, l'annulation elle-même qui peut participer à la réparation du dommage moral, ou encore la réfection de l'acte après l'annulation* ». Et le Conseil d'État de préciser que pour « *déterminer si le préjudice moral est ou non suffisamment réparé par l'arrêt d'annulation, il convient de tenir compte notamment de ce que l'acte attaqué a ou non été mis en œuvre pendant la procédure en annulation* »¹⁵.

La réparation du dommage par le Conseil d'État a ceci de particulier qu'elle consiste nécessairement en une réparation pécuniaire, à l'exclusion d'une réparation en nature et, surtout, qu'elle doit être fixée « *en tenant compte des intérêts publics et privés en présence* »¹⁶.

¹³ Voy. not. D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 447 et s. ¹⁴ Voy. not. C.E., arrêt *société de droit néerlandais CERTIS EUROPE BV*, n° 254.608 du 28 septembre 2022. ¹⁵ C.E., arrêt *asbl Association pour la défense des sites et vallées du Namurois*, n° 250.708 du 27 mai 2021. ¹⁶ Voy. par exemple C.E., arrêt *Certis Europe BV*, n° 254.608 du 28 septembre 2022 : une société a obtenu l'annulation d'un arrêté du

Gouvernement wallon interdisant l'utilisation de certains pesticides. Elle a, ensuite, introduit une requête en vue d'obtenir une indemnité réparatrice, fondée sur des rapports d'expertise démontrant la diminution des ventes due à l'interdiction (illégal) précitée. Tenant compte des intérêts publics et privés en présence, le Conseil d'État a accordé « à la partie requérante une indemnité équivalente à 80 % du préjudice réellement subi » et ce, pour un double motif : « il aura fallu, successivement, une réserve d'interprétation émise par la Cour constitutionnelle et l'interprétation, par le Conseil d'État, de la réglementation en cause à l'aune de cette réserve pour qu'apparaissent nettement les limites de l'action de l'autorité régionale ».

4

L'indemnité réparatrice est à charge de l'auteur de l'acte dont l'illégalité est constatée. Le fait pour une administration d'avoir rendu un avis dans une procédure – même s'il a été ou devait être suivi – ne fait pas d'elle l'auteur – ou le co-auteur – de l'acte – et donc le débiteur de l'indemnité réparatrice qui serait prononcée –¹⁷.

Le délai d'introduction d'une demande d'indemnité réparatrice est spécifique (et limité) – ce qui marque une différence certaine avec une action en responsabilité civile fondée sur les articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil et introduite devant le juge judiciaire –. La demande peut être introduite : en même temps que le recours en annulation ; ou au cours de la procédure en annulation ; ou au plus tard, dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

Pour l'application de ce contentieux dans le domaine environnemental, voy. la réponse à la question **15 a**.

2.2. Le contentieux de l'indemnité pour cause de dommage exceptionnel

La section du contentieux administratif du Conseil d'État est aussi compétente pour connaître des demandes d'indemnité pour cause de dommage exceptionnel causé par une autorité administrative, lorsqu'il n'existe pas d'autre juridiction compétente¹⁸.

Le législateur belge a, par ce mécanisme, entendu éviter que le citoyen ne doive subir, sans compensation, de lourds sacrifices au bénéfice de la collectivité, en raison de l'action, du fait ou de l'abstention régulière (sans faute ni illégalité) de l'autorité administrative.

Pour pouvoir saisir le Conseil d'État, le requérant doit avoir préalablement adressé une requête écrite à l'autorité administrative concernée, visant à obtenir, de la part de celle-ci, la réparation pécuniaire du préjudice subi des suites de son acte, de son fait ou de son abstention. Le requérant ne pourra introduire une demande de réparation de dommage exceptionnel devant le Conseil d'État que si l'autorité administrative ne lui a pas donné pas satisfaction ou a négligé de statuer pendant soixante jours.

Pour obtenir satisfaction, le requérant doit démontrer l'existence :

- d'un traitement qui présente un caractère inéquitable, rompant l'égalité des citoyens devant les charges ou les avantages publics ;
- d'un dommage exceptionnel (moral ou matériel), c'est-à-dire qui dépasse « *par sa nature ou son importance les gênes et les sacrifices courants qu'exige la vie en société* »¹⁹ ; - d'un lien causal entre le traitement inéquitable et le dommage exceptionnel.

Le contentieux de l'indemnité pour cause de dommage exceptionnel se veut complémentaire

du contentieux de la responsabilité civile extracontractuelle et du contentieux de l'indemnité réparatrice (évoqués ci-dessus), dans lesquels sont requis tantôt une faute, tantôt une illégalité.

¹⁷ Voy. not. C.E., arrêt *Mailiard*, n° 253.413 du 30 mars 2022.

¹⁸ Voy. article 11 des lois coordonnées « sur le Conseil d'État ». Sur ce contentieux, voy. not. D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 505-536.

¹⁹ *Doc. Parl.*, Sén., sess. extr. 1939, n° 80, cité par P. LEWALLE, avec la collab. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, p. 518.

5

Pour l'application (potentielle) de ce contentieux dans le domaine environnemental, voy. la réponse à la question **15 a**.

Il existe d'autres exemples d'indemnisation sans faute, par l'État ou une personne publique, tels qu'en matière de calamités naturelles²⁰. L'octroi d'une indemnité intervient en marge de l'intervention des compagnies d'assurance. Ce financement est issu du budget des Régions, et non nécessairement de cotisations y dédiées, comme cela peut être le cas pour d'autres Fonds, tels que la taxation des déchets²¹, les compensations financières en matière de biodiversité²², ou encore les recettes issues de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre²³.

15. Dans votre pays, la responsabilité de personnes publiques a-t-elle été recherchée pour sanctionner des atteintes causées à l'environnement ?

- a.** La réponse est affirmative tant devant le juge judiciaire (1) et que devant le Conseil d'État (2).

(1) Le juge judiciaire

L'on évoque successivement l'emblématique « affaire climat » – qui est la traduction française de sa dénomination en néerlandais « Klimaatzaak », du nom de l'association sans but lucratif qui l'a initiée –, plusieurs actions ayant trait à la qualité de l'air, et deux actions relatives aux nuisances causées par certains aéroports.

1.1. L'emblématique affaire Klimaatzaak

Pas moins de 58.000 requérants et une ASBL (Klimaatzaak) ont introduit une action devant le Tribunal de première instance de Bruxelles tendant à constater que l'État belge et les trois Régions n'ont pas réduit le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre sur le territoire belge²⁴.

²⁰ Décret wallon du 26 mai 2016 « relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques » ; décret flamand du 5 avril 2019 « relatif à l'indemnisation des dommages causés par les calamités en Région flamande » ; ordonnance du 25 avril 2019 « relative à la réparation de certains dommages causés par des calamités publiques ». Le décret wallon et l'ordonnance bruxelloise prévoient tous deux que l'introduction « d'une action en responsabilité en vue de la réparation du chef de dommage [...] ne fait pas obstacle à l'obtention de l'aide à la réparation ». En outre, la Région wallonne a créé un autre régime d'indemnisation, spécifique aux inondations de juillet 2021 (décret du 23 septembre 2021).

²¹ Décrets du 25 juillet 1991 « relatif à la taxation des déchets en Région wallonne » et du 27 juin 1996 « relatif aux déchets ».

²² Art. 58octies de la loi du 12 juillet 1973 « sur la conservation de la nature », telle qu'elle est applicable en Région wallonne.

²³ Art. 5 de la loi du 6 janvier 2014 « relative au mécanisme de responsabilisation climat » ; art. 13 du décret wallon du 10 novembre 2004 « instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto » ; art. 2, 18°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 « créant des fonds budgétaires ». Voy. égal. l'article 41 de l'accord de coopération du 12 février 2018, selon lequel chacun réaffecte une part de ses recettes au financement climatique international.

²⁴ A ce sujet, voy. not. X. THUNIS, « Dérèglement climatique : Y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *Amén.*, 2022/1, pp. 27-35 ; P. LEFRANC, « Het klimaatzaak vonnis : wachten op “De man de bomen plantte” ? », *T.M.R.*, 2021/4, p. 332 ; E. DE KEZEL, « De Belgische klimaatzaak : het aansprakelijkheidrecht als gamechanger », *T.O.O.*, 2021/3, pp. 206-221 ; N. DE SADELEER, « De la réparation du dommage environnemental individuel à celle du dommage collectif – Quelques réflexions sur des arrêts récents », in C. DELFORGE (coord.), *Responsabilité, risques et progrès. Quelques enjeux récents du droit de la réparation des dommages*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 8-23 ;

6

Cette action vise également à ce que le Tribunal :

- dise pour droit que les collectivités fédérale et régionales méconnaissent les articles 1382 et 1383 du Code civil, en ce qu'elles ne se sont pas comportées en bon père de famille dans la poursuite de leur politique climatique et lèsent les intérêts des parties demanderessees ;
- dise pour droit que dans la poursuite de leur politique climatique, lesdites collectivités violent les droits fondamentaux des parties demanderessees et plus précisément, les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 6 et 24 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant ;
- ordonne, auxdites collectivités, de prendre les mesures nécessaires pour amener la Belgique à diminuer ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre à partir du territoire belge de manière à atteindre, en 2025, des réductions de 48 % ou à tout le moins de 42 % par rapport au niveau de l'année 1990 ; en 2030, une réduction de 65 % ou à tout le moins de 55 % par rapport au niveau de l'année 1990 ; en 2050, une émission nette nulle ;
- mette l'affaire en continuation afin de vérifier si les collectivités précitées ont atteint les objectifs imposés pour les échéances de 2025 et 2030 ;
 - condamne ces collectivités au paiement d'une astreinte de 1.000.000 € par mois de retard à atteindre l'objectif imposé pour 2025 et l'objectif imposé pour 2030.

Quant à la contestation du pouvoir de juridiction du Tribunal. Les collectivités assignées contestent, tout d'abord, le pouvoir de juridiction du Tribunal pour connaître de la demande, en ce que cette dernière conduirait le Tribunal à se substituer au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif desdites collectivités. Ce qui constituerait une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Le Tribunal rejette cette exception. Pour ce faire, il relève que la demande, dont il est saisi, « *a pour objet de constater la mise en œuvre défailante par l'État fédéral et les trois Régions, de leur politique climatique et de les entendre condamnés à prévenir les conséquences néfastes que celle-ci va engendrer pour les parties demanderessees* ».

Le Tribunal constate que le pouvoir judiciaire est compétent pour prévenir ou réparer toute atteinte portée fautivement à un droit subjectif par une autorité publique, même dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Le Tribunal s'estime donc compétent pour vérifier si les conditions de la responsabilité civile d'un pouvoir public sur la base de l'article 1382 de l'ancien Code civil sont ou non réunies dans le cas d'espèce.

Quant à la recevabilité des demandes. A titre liminaire, le Tribunal constate que, « *dans la mesure où il s'agit en l'espèce d'apprécier l'existence d'une faute requise par les articles 1382 et 1383 [de l'ancien Code civil], au regard des obligations des pouvoirs publics en matière*

Ch. DEVILLERS, « La réparation du préjudice écologique : de l'évolution à la révolution ? », in B. DUBUISSON (dir.), *La réparation du dommage*, C.U.P., vol. 212, Liège, Anthemis, 2021, pp. 217-252 ; M. WUINE, « Analyse du jugement du tribunal de première instance dans l'affaire climat à la lumière des décisions rendues dans "l'Affaire du siècle" et Urgenda », *J.L.M.B.*, 2022, pp. 363-367 ; B. DUBUISSON, « Responsabilité civile et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire « Klimaatzaak », in F. GEORGE, B. FOSSÉPREZ et A. CATALDO (coord.), *Penser, écrire et interpréter le droit. Liber Amicorum Xavier Thunis*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 259-286 ; S. VAN DROOGHENBROECK, C. JADOT et C. DE BUEGER, « Environnement, climat et droits fondamentaux », in F. KRENC, F. BOUHON et C. DEPREZ (dir.), *Actualités choisies des droits fondamentaux*, C.U.P., vol. 210, Liège, Anthémis, 2021, pp. 111-154.

7

d'environnement », le litige entre dans le champ d'application de l'article 9, alinéa 3, de la Convention d'Aarhus.

Dès lors que cet article renvoie aux conditions de recevabilité prévues par le droit interne, il convient d'examiner l'action introduite par les 58.000 personnes requérantes et l'ASBL Klimaatzaak au regard des articles 17 et 18 du Code judiciaire imposant l'existence, dans le chef des parties demanderesses, d'un intérêt personnel né et actuel à l'action.

Rappelant l'impact du changement climatique sur le plan mondial décrit par le GIEC et le livre vert de la Commission européenne présenté en 2007, ainsi que l'étude réalisée par l'Agence européenne de l'environnement en 2017, le Tribunal estime que chacune des personnes physiques demanderesses dispose d'un intérêt direct et personnel à l'action en responsabilité introduite, en ce qu'elle vise à « *imputer aux pouvoirs publics belges une partie de la responsabilité des conséquences néfastes du changement climatique, présentes et futures, sur leur vie quotidienne* ».

Le Tribunal relève, à cet égard, que la « *circonstance que d'autres citoyens belges puissent également subir un dommage propre, en tout ou partie comparable à celui des parties demanderesses en personne physique, ne suffit pas à requalifier l'intérêt personnel de chacune d'elles en intérêt général* ».

Il souligne également que l'exigence d'un intérêt personnel à agir ne se confond pas avec la preuve de l'existence d'un préjudice propre²⁵.

Le Tribunal a, ensuite, à connaître plus spécifiquement de la question de la recevabilité de l'intérêt à agir de l'ASBL Klimaatzaak.

S'inscrivant dans une logique d'ouverture des prétoires aux associations ayant pour objet social la protection de l'environnement, le Tribunal estime l'action de l'ASBL Klimaatzaak recevable, dès lors qu'elle excipe d'un intérêt personnel et direct.

Pour ce faire, le Tribunal prend appui sur la Convention d'Aarhus, spécifiquement sur ses articles 2, alinéa 4, 3, alinéa 4 et 9, alinéa 3.

Une telle association dispose d'un intérêt à agir, tendant dans la réparation d'un dommage moral propre déduit de l'atteinte aux intérêts collectifs pour lesquels elle a été fondée et qu'elle vise à protéger.

Le Tribunal a égard, plus spécifiquement, à l'article 3 des statuts de l'ASBL qui précise que « *l'association a pour objet de protéger les générations actuelles et futures contre le changement climatique et la réduction de la biodiversité causée par l'homme* » ; et qu'elle peut, dans ce cadre, notamment mener des actions en justice. Il estime donc que l'action diligentée par l'ASBL s'inscrit directement dans le cadre de son objet social visant à la lutte contre le changement climatique.

Le Tribunal constate, au surplus, que l'objet de l'action n'est pas ici de prévenir ou de tendre vers la réparation d'un préjudice écologique au sens strict. De manière assez étonnante, le juge précise que « *ce préjudice causé directement au milieu indépendamment de ses répercussions*

²⁵ Et d'ajouter que « *la question de la réalité de l'ampleur du dommage matériel, corporel et/ou moral subi par chacune des parties demanderesse relève de l'examen du fondement de la demande et non de sa recevabilité* ».

8

sur les personnes et les biens n'est pas, en droit belge, l'objet d'une protection juridictionnelle »²⁶.

Le Tribunal devait encore répondre à la question de savoir si, ici, il y avait bien un intérêt né et actuel dans le chef de toutes les parties demanderesse. Il répond par l'affirmative en relevant que celles-ci ont intérêt à poursuivre « *la condamnation des pouvoirs publics à prendre des mesures nécessaires en vue de prévenir un dommage futur dont le risque de réalisation est réel et non hypothétique* ».

Une intervention volontaire avait, par ailleurs, été introduite au nom de 82 arbres « *à longue durée de vie* ».

Le Tribunal rejette cette intervention, dès lors que « *dans l'état du droit positif belge, les arbres ne sont pas 'des sujets de droit', c'est-à-dire des êtres aptes à avoir et exercer des droits et des obligations* ».

Aussi, les arbres n'ont pas – à défaut de disposition législative spécifique – la qualité pour former une demande en justice.

Quant au fond. Les parties demanderesse fondent, d'abord, leur action sur les articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil. Elles sollicitent, en effet, la réparation du dommage causé par le comportement fautif de l'État fédéral et des trois Régions, en ce que ces collectivités politiques n'auraient pas adopté les mesures appropriées – qu'elles soient de nature législative ou exécutive – pour prévenir le réchauffement climatique et ses conséquences attentatoires aux droits fondamentaux.

Elles mettent donc en cause le comportement – et singulièrement l'inaction – des quatre collectivités concernées. Elles soutiennent que ce comportement est constitutif : - d'une part, d'une erreur de conduite que n'aurait pas commise une autorité normalement diligente et prudente, placée dans les mêmes conditions ;

- et, d'autre part, d'une violation des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme ainsi que des articles 6 et 24 de la Convention Internationale sur les Droits de l'Enfant.

Il échet de constater que, dans l'examen du fondement de l'action, le Tribunal opère un glissement entre l'engagement de la responsabilité extracontractuelle des pouvoirs publics fondée sur l'article 1382 de l'ancien Code civil – exigeant la démonstration d'une faute dans le chef de ces collectivités – et la méconnaissance des droits fondamentaux susvisés²⁶. Un peu comme si, en l'espèce, la méconnaissance de ces droits fondamentaux suffit à constituer une faute en tant que telle dans le chef des pouvoirs publics.

En l'espèce, le Tribunal, après avoir, rappelé les obligations – positives et négatives – découlant des articles 2 (droit à la vie) et 8 (droit à la vie privée et familiale) de la CEDH, considère que c'est à juste titre que les parties demanderesses soutiennent que ces deux dispositions « *imposent aux pouvoirs publics une obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour réparer et prévenir les conséquences néfastes du réchauffement climatique dangereux sur leur vie et leur vie privée et familiale* ».

²⁶ Ce qui tranche avec la jurisprudence du Conseil d'Etat (cf. *infra*).

²⁷ Voy., à ce sujet, not. X. THUNIS, « Dérèglement climatique : Y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *op. cit.*, p. 31.

Le Tribunal souligne que les « *mesures appropriées peuvent être de deux ordres : soit des mesures dites de mitigation qui visent à empêcher le danger de se matérialiser, soit des mesures dites d'adaptation qui visent à amortir ou atténuer ses effets* », étant entendu que les « *mesures de réduction des émissions de GES sont des mesures de mitigation* ». Il précise que « *les obligations découlant des articles 2 et 8 de la CEDH portent sur les mesures à prendre par les pouvoirs publics et non sur le résultat à atteindre* ». Il met encore en exergue que de telles obligations sont « *soumises au contrôle marginal du juge de la responsabilité* ».

En revanche, le Tribunal considère qu'à « *la différence des articles 2 et 8 de la CEDH [...] ; il n'est pas possible de déduire des articles 6 et 24 [de la convention internationale des droits de l'enfant] une obligation positive dans le chef des États signataires, tant ces dispositions leur laissent toute latitude pour rencontrer l'objectif qu'elles énoncent* » ; une telle marge de manœuvre empêche que ces dernières soient invoquées par les demanderesses à l'appui de leur demande.

Le Tribunal revient, alors, à la question de la responsabilité civile des quatre collectivités concernées.

Après avoir rappelé le contexte factuel et juridique, le Tribunal se fonde sur trois constats pour arriver à la conclusion qu'il y a bien une faute dans le chef des collectivités politiques dont la mise en cause de la responsabilité extracontractuelle est ici poursuivie.

Le premier constat tient à ce que ces collectivités, malgré l'adoption d'actes à valeur tantôt législative, tantôt réglementaire, ne sont pas en mesure de respecter leurs engagements tels qu'ils découlent des obligations internationales et européennes en se fondant sur des données scientifiques chiffrées.

Le deuxième constat tient à ce que la gouvernance climatique en Belgique est défaillante et ne

s'est pas exercée dans une saine et loyale coopération entre collectivités.

Le troisième constat tient aux avertissements répétés de la Commission européenne.

Le Tribunal conclut que, au regard de la combinaison de ces trois constats et « *dans un contexte où les pouvoirs publics belges avaient une parfaite connaissance du risque certain de changements climatiques dangereux pour la population du pays* », ni l'État fédéral ni aucune des trois Régions n'ont agi avec la prudence et la diligence requise, au sens de l'article 1382 de l'ancien Code civil.

Le Tribunal ajoute que ces quatre collectivités « *n'ont pas pris, à l'heure actuelle, toutes les mesures nécessaires pour prévenir les effets du changement climatique attentatoire à la vie et à la vie privée des parties demanderesse, comme les y obligent pourtant les articles 2 et 8 de la CEDH* ».

Pour arriver à ce (double) constat, le Tribunal rejette l'argument mis en exergue par les collectivités publiques selon lequel l'un des obstacles à la réalisation des objectifs tient au fédéralisme belge. Le Tribunal relève, au contraire, que le fédéralisme belge ne constitue aucunement un obstacle au constat des fautes concurrentes de ces quatre collectivités. Et le Tribunal de souligner que : « *c'est précisément la structure fédérale coopérative de la Belgique qui permet de conclure au fait que tant l'État fédéral que chacune des trois Régions sont individuellement responsables du manque de gouvernance climatique* ».

10

Si le Tribunal constate bien qu'il y a eu une faute au sens de l'article 1382 de l'ancien Code civil, et une méconnaissance des obligations découlant des articles 2 et 8 de la CEDH, il ne se prononce pas sur le dommage, ni *a fortiori* sur le lien causal entre cette faute et le dommage potentiel.

Quant au refus de l'injonction. Comme indiqué, les parties demanderesse avaient sollicité du Tribunal qu'il prononce à l'égard des collectivités concernées une injonction destinée à les contraindre à adopter les mesures nécessaires pour amener la Belgique à diminuer ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre à partir du territoire belge conformément à leur engagement, d'une part, et une mesure de suivi judiciaire de l'adoption de ces mesures accompagnée d'une demande d'astreinte, de l'autre.

Le Tribunal rejette la demande d'injonction formulée au motif qu'une telle mesure porterait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Et de préciser, à cet égard, que « *si le pouvoir judiciaire est compétent pour constater la faute commise par l'autorité publique, même dans l'exercice de sa compétence discrétionnaire, il ne peut, à cette occasion, priver celle-ci de sa liberté politique, ni se substituer à celle-ci. Le pouvoir judiciaire ne peut, ni apprécier l'opportunité de l'action de l'autorité publique lorsque celle-ci exerce sa compétence ni exercer lui-même le pouvoir discrétionnaire qui appartient à cette autorité publique* ».

Appliquant cet enseignement, le Tribunal estime qu'il ne lui appartient pas « *de déterminer les objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES tous secteurs confondus que devrait rencontrer la Belgique afin de 'faire sa part' dans la prévention du réchauffement climatique dangereux* »²⁸. Partant, si Tribunal est bien compétent pour « *constater une carence dans le chef de l'État fédéral et des trois Régions, ce constat n'autorise pas, en vertu du principe de*

séparation des pouvoirs, à fixer lui-même des objectifs de réduction d'émissions de GES de la Belgique ».

Ce faisant, la décision du Tribunal de première instance laisse un petit peu sur sa faim. Il constate bien qu'il y a une faute au sens de l'article 1382 de l'ancien Code civil dans le chef de l'État fédéral et des Régions. Mais, au-delà de ce constat, il n'impose pas de mesure de réparation de la faute ainsi constatée, ni en nature, ni par équivalent à ce stade-ci, au motif que l'injonction sollicitée porterait atteinte à la séparation des pouvoirs, en ce que le Tribunal se substituerait au pouvoir d'appréciation discrétionnaire propre aux collectivités concernées, de prendre les mesures législatives et/ou administratives *ad hoc*.

Les autres demandes (suivi des mesures et astreinte) sont, dans la foulée, rejetées.

En conclusion, le jugement est innovant en ce qu'il reconnaît la responsabilité civile du pouvoir exécutif, mais aussi du pouvoir législatif – ce qui est assez rare que pour être souligné –, sur la base des ancestraux articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil – dont les termes sont inchangés depuis 1804 – en raison de l'insuffisance des mesures prises pour lutter contre le réchauffement climatique et pour atteindre les objectifs, en termes de diminution du volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre émises à partir du territoire belge, auxquels les collectivités fédérale et fédérées s'étaient engagées. Le Tribunal constate, à cet égard, qu'une faute est commise lorsque les pouvoirs publics ne prennent pas, alors même qu'il

²⁸ Il faut relever que la locution « faire sa part » reprise par ici est celle utilisée par la jurisprudence *Urgenda* des Pays-Bas.

y a des constats scientifiques et des obligations internationales et européennes traduits dans des engagements, les mesures nécessaires contre la diminution effective du gaz à effet de serre.

Le jugement laisse, toutefois, dubitatif sur les suites à lui réserver, au-delà du constat d'une faute au sens de l'article 1382 de l'ancien Code civil et d'une méconnaissance des obligations découlant de certains droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'Homme. Le Tribunal ne se prononce, en effet, ni sur le dommage, ni sur l'éventuel lien causal entre la faute reconnue et ce dommage (éventuel). Pas plus qu'il ne fait droit à la mesure d'injonction sollicitée par les parties demanderesse. Ce faisant, le Tribunal se montre moins audacieux que ne l'ont été notamment le Conseil d'État français dans l'Affaire du Siècle ou le Hoge Raad (Cour suprême des Pays-Bas) dans l'affaire *Urgenda*.

Peut-être l'appel, formé devant la Cour d'appel de Bruxelles, par l'ASBL Klimaatzaak et les requérants en personnes physiques, pourra-t-il répondre à ces interrogations laissées en suspens.

1.2. La qualité de l'air

Diverses actions ont été initiées à l'encontre des pouvoirs publics pour non-respect de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 « concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe » et des dispositions internes la transposant.

Plusieurs citoyens, ainsi que l'ASBL ClientEarth, ont introduit une action judiciaire à l'encontre la **Région de Bruxelles-Capitale**, Bruxelles Environnement (l'administration en charge de l'environnement à Bruxelles) et l'État belge. A l'appui de celle-ci, ils invoquaient, entre autres, une violation de la directive européenne 2008/50/CE et du Code bruxellois de l'air, du climat et de l'énergie (qui transpose, en Région de Bruxelles-Capitale, cette directive). Après avoir posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne ayant donné lieu à l'arrêt C-723/17 du 26 juin 2019, le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles a condamné la Région et Bruxelles Environnement, *in solidum*, à placer et mettre en service un ou plusieurs points de mesure des concentrations dans l'air de plusieurs polluants atmosphériques, aux conditions suivantes : les orienter sur le trafic le long de plusieurs axes routiers importants de la capitale et les placer dans un délai de six mois à partir de la signification du jugement, sous peine d'une astreinte de 300 € par jour de retard. Le Tribunal a considéré que le fait de ne pas avoir placé les points de prélèvements conformément aux critères fixés par la directive 2008/50/CE constituait une faute au sens de l'article 1382 de l'ancien Code civil, d'une part, et que les parties demanderesse pouvaient, au titre de réparation en nature de leur dommage moral, solliciter du Tribunal saisi qu'il impose les mesures nécessaires pour s'assurer que les points de prélèvement seraient correctement placés, sans que cela ne contrevienne au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, de l'autre. Ce jugement n'a pas fait l'objet d'un appel.

Toujours en matière de pollution de l'air, l'ASBL Greenpeace a estimé que la politique des régions flamande et wallonne était insuffisante et ne répondait pas aux normes européennes. Pour la Wallonie, l'ASBL critique principalement le choix de l'emplacement des stations de mesure de la pollution de l'air, en particulier le dioxyde d'azote (NO₂). Pour la Flandre, l'ASBL exigeait un nouveau plan sur la qualité de l'air – qui a pour but de mettre fin, le plus rapidement possible, aux dépassements de valeurs limites ou cibles de polluants –, et un plan spécifique pour la Ville d'Anvers.

12

A cette fin, l'ASBL Greenpeace a intenté une action en cessation contre la **Région flamande**, sur le fondement de la loi du 12 janvier 1993 « concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement » – action qui a pour but de faire cesser un comportement ou une inaction fautifs, mais avec laquelle un parallèle peut utilement être fait avec la responsabilité civile –. Le Président du Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles a, par un jugement du 10 octobre 2018, constaté le dépassement des valeurs limites de NO₂, en violation de la directive 2008/50/CE, et a, en conséquence, condamné la Région flamande à :

- d'une part, transmettre les données scientifiques à la Commission européenne (dans les trois mois de la signification du jugement) ;
- et, d'autre part, établir un plan relatif à la qualité de l'air (portant sur l'ensemble du territoire de la Flandre) conforme aux exigences de l'article 23 de la directive 2008/50/CE, en particulier l'obligation de faire en sorte que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible. La Flandre disposait, pour ce faire, d'un délai d'un an à compter de la signification du jugement, sous peine d'astreinte de 1.000 € par jour de retard (pour un maximum de 5 millions d'euros). Cette astreinte est justifiée comme suit par le Tribunal : « *tenant compte de la gravité des conséquences*

d'une intervention tardive ou incomplète sur l'environnement et la santé publique »²⁹.

A la suite de ce jugement, la Région flamande a, le 25 octobre 2019, approuvé son Plan de la qualité de l'air 2030.

L'ASBL Greenpeace a, toutefois, estimé que ce plan ne répond pas aux exigences de l'article 23 de la directive 2008/50/CE. Le 16 janvier 2020, elle a fait signifier une injonction à payer 61.000 € d'astreinte, auquel la Région flamande s'est opposée. Cette opposition a été déclarée recevable, mais non fondée par la chambre des saisies du Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles. La Région flamande a saisi la Cour d'appel d'un recours. Dans son arrêt du 7 décembre 2021, et bien qu'elle rouvre les débats sur une question de prescription d'une des significations formées par l'ASBL, la Cour considère que la Région flamande n'a pas respecté son obligation principale découlant du jugement du 10 octobre 2018. Selon la Cour, le plan relatif à la qualité de l'air ne répond pas aux obligations de la directive³⁰. L'opposition formée par la Région, à l'encontre de la signification du 16 janvier 2020 et celles qui ont suivi, a, à nouveau, été déclarée non fondée³¹. La Région flamande a été condamnée à verser 850.000 € d'astreinte à Greenpeace, qui a annoncé utiliser la majeure partie de ce montant pour mettre en place un « Fonds pour un Air Sain »³².

En 2018, l'ASBL Greenpeace avait également cité la **Région wallonne** à comparaître devant le Président du Tribunal de première instance (de Namur), toujours sur le fondement de la loi du 12 janvier 1993 « concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement ». Le Président avait, cependant, sursis à statuer « *dans l'attente de l'issue de la procédure*

²⁹ Traduction libre.

³⁰ Bruxelles, 7 décembre 2021, 2020/AR/1107, p. 20, https://www.greenpeace.org/static/planet4-belgium/stateless/2021/12/ab603c2a-kopie_arrest_2020ar1107_id42552-10606016.pdf.

³¹ Bruxelles, 17 mai 2022, 2020/AR/1107, [05fd1ffa-arrest-hyb-brussel-dd-17052022.pdf](https://www.greenpeace.org/static/planet4-belgium/stateless/2022/05/05fd1ffa-arrest-hyb-brussel-dd-17052022.pdf) (greenpeace.org). ³² [Greenpeace et Be Planet créent le Fonds pour un Air Sain avec les astreintes payées par le gouvernement flamand - Greenpeace Belgique](https://www.greenpeace.org/fr/fr/belgium/actualites/2022/05/greenpeace-et-be-planet-creent-le-fonds-pour-un-air-sain-avec-les-astreintes-payees-par-le-gouvernement-flamand-greenpeace-belgique).

introduite devant la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire 723/17 », dite « Craeynest et autres » (et évoquée ci-dessus, concernant la Région de Bruxelles-Capitale). Sur la base des réponses de la Cour de justice aux questions préjudicielles qui lui étaient posées (dans le cadre de cette autre affaire), le Président a estimé la demande de l'ASBL Greenpeace non fondée (jugement du 26 janvier 2021). L'ASBL a fait appel. Le 28 mars 2023, la Cour d'appel a réouvert les débats, aux fins de la production, par la Région wallonne, de « *la documentation exhaustive faisant état des éléments étayant le choix de l'emplacement de tous les sites de surveillance* », et fixé l'affaire à l'audience du 5 décembre 2023³³.

1.3. Les nuisances sonores des aéroports de Bruxelles National et de Liège

Par un arrêt du 31 mars 2017, la Cour d'appel de Bruxelles a statué sur une action en responsabilité extracontractuelle, fondée sur les articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil, introduite par des habitants de la périphérie est de Bruxelles à l'encontre de **l'État belge**.

Ces derniers sollicitaient la réparation du préjudice qu'ils estimaient subir en raison de

l'utilisation intensive de la piste 2 de l'aéroport et la modification des règles relatives aux limites de vent, alors que ce projet n'avait, d'une part, pas été soumis préalablement à une étude d'incidences, et, de l'autre, qu'il n'a pas été suivi de mesures concrètes d'accompagnement (mesures d'insonorisation, proposition de rachat d'immeubles...).

La Cour d'appel a considéré que l'État belge avait commis des manquements et s'était, partant, rendu coupable, à cette occasion, d'une violation de l'article 8 de la CEDH, lu en combinaison avec les articles 22 (droit au respect de la vie privée et familiale) et 23 (droit à la protection d'un environnement sain) de la Constitution.

Les habitants sollicitaient une indemnisation forfaitaire identique et individualisée. La Cour d'appel a considéré qu'une telle indemnisation (qui ne tenait pas compte de l'âge des riverains, de leurs occupations, de l'emplacement de leur habitation dans la courbe de niveau de bruit, de l'occupation effective des lieux) était contraire au principe de la réparation du dommage. La Cour a, donc, réservé à statuer sur ce point et a invité les habitants à individualiser leur situation afin de pouvoir établir le dommage et le lien causal.

Par ailleurs, par un arrêt du 2 juin 2017, la Cour d'appel de Bruxelles a tranché une action introduite par des riverains de l'aéroport de Liège-Bierset à l'encontre, notamment, de **la Région wallonne**³⁴.

Dans cette espèce, les riverains ont demandé la réparation du préjudice qu'ils estiment subir en raison des nuisances sonores, souvent nocturnes, résultant de la restructuration de l'ancien aéroport militaire de Liège-Bierset et de son utilisation, depuis 1996, par des sociétés de fret aérien.

³³ Une procédure d'infraction a par ailleurs été lancée par la Commission européenne. En novembre 2018, elle mettait la Belgique en demeure de se conformer à la législation de l'Union relative à la qualité de l'air (*Procédures d'infraction du mois de novembre: principales décisions (europa.eu)*). En février 2021, la Commission a réitéré sa demande (*Procédures d'infraction du mois de février: principales décisions (europa.eu)*). Aucune procédure ne semble avoir été initiée par la Commission à l'encontre de la Belgique devant la Cour de justice

³⁴ Ce contentieux avait déjà donné lieu à un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE, C-2/07, 28 février 2008, *Paul Abraham*).

La responsabilité de la Région wallonne et du concessionnaire/titulaire du droit de jouissance sur les aéroports a été mise en cause sur la base de la responsabilité extracontractuelle fondée sur les articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil et de la théorie des troubles du voisinages (résultant, à l'époque, de l'article 544 de l'ancien Code civil).

La Cour a, notamment, considéré que les principaux manquements suivants – lesquels sont constitutifs d'une faute au sens de l'article 1382 de l'ancien Code civil – étaient imputables à la Région wallonne :

- le projet de restructuration de l'aéroport n'a pas été soumis à une étude d'incidences préalable ;
- les mesures d'accompagnement ont été tardives ;
- aucun contrôle effectif ni sanction en cas de non-respect des normes de bruit n'ont été réalisés sur place.

La Cour d'appel a condamné la Région wallonne, considérant que celle-ci a commis une faute en ne prenant pas les mesures destinées à supprimer ou réduire effectivement les nuisances qu'allaient nécessairement subir les riverains. La Cour n'a, en revanche, pas fait droit à la demande des riverains visant à arrêter l'exploitation de l'aéroport, considérant que cette demande était constitutive d'un abus de droit.

La Région wallonne s'est pourvue en cassation. La plus haute juridiction judiciaire a rejeté ce pourvoi³⁵.

(2) *Le Conseil d'État*

L'on évoque successivement le contentieux de l'indemnité réparatrice et le contentieux du préjudice exceptionnel.

2.1. *Le contentieux de l'indemnité réparatrice*

Le Conseil d'État a déjà été saisi, à plusieurs reprises, d'une demande d'indemnisation d'un « préjudice écologique » à la suite d'un arrêt constatant une illégalité d'un acte administratif – sans qu'un tel préjudice ne soit directement et distinctement visé par l'article 11*bis* des lois coordonnées « sur le Conseil d'État », relatif à l'indemnité réparatrice –.

Dans une première affaire, une association environnementale avait obtenu l'annulation, par le Conseil d'État, d'un permis autorisant une société à exploiter un centre d'enfouissement technique. A la suite de cette annulation, cette association introduit une demande d'indemnité réparatrice pour réparation d'un préjudice écologique évalué *ex aequo et bono* à 250.000 €³⁶.

Le Conseil d'État est donc amené à se pencher sur la notion de préjudice écologique, à l'aune notamment de l'exigence selon laquelle le dommage réparable doit être personnel.

Se fondant sur la doctrine, le Conseil d'État souligne que le préjudice collectif de nature écologique est aussi qualifié de « préjudice écologique pur ». Il précise que ce dernier « *se distingue [...] des préjudices écologiques lésant directement une multitude de personnes, qui*

³⁵ Cass., 4 février 2021, n° C.20.0032.F.

³⁶ C.E., arrêt *asbl L'Erablière*, n° 237.118 du 24 janvier 2017.

ont des conséquences économiques ou morales, et qui ne sont en réalité qu'une addition de préjudices individuels ; [...] dans la notion de "préjudice écologique pur", ce n'est pas une ou plusieurs personnes qui sont frappées, mais la nature dénuée de toute personnalité juridique, même si, par répercussion, l'"humanité" peut être atteinte ; [...] ce type de préjudice ne présente ainsi aucun caractère personnel ».

Ne s'arrêtant pas à ce constat, le Conseil d'État prend appui sur l'enseignement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 7/2016 du 21 janvier 2016 – en le citant longuement – pour souligner que « *la Cour constitutionnelle admet qu'une association de défense de l'environnement puisse subir un dommage moral en cas d'atteinte à l'intérêt collectif pour lequel elle a été constituée et en obtenir réparation, sur la base de l'article 1382 du Code civil ; [et que], par identité de*

motifs, cette évolution ne peut demeurer sans effet sur la manière d'apprécier le dommage éligible à l'indemnité réparatrice; qu'il doit dès lors être admis que l'acte attaqué a pu engendrer un préjudice écologique qui méconnaît les valeurs que l'association requérante défend et lui causer un dommage moral ».

Le Conseil d'État admet, à cette suite, le principe de l'indemnisation d'un préjudice écologique vanté par une association environnementale, mais en le balisant strictement. Il précise, en effet, que *« l'admission de principe du préjudice écologique comme dommage personnel ne dispense toutefois pas l'association requérante d'une certaine démonstration de la réalité du préjudice collectif qu'elle allègue, ni du lien entre le préjudice écologique ou certains aspects de celui-ci et l'illégalité sanctionnée par le Conseil d'État ».*

En l'espèce, le juge administratif estime que *« l'association requérante s'abstient de faire une certaine démonstration du préjudice écologique qu'elle allègue, du lien entre ledit préjudice et les illégalités sanctionnées par l'arrêt d'annulation »* – tenant notamment aux lacunes de l'évaluation des incidences du projet –, *« ainsi que du lien entre le préjudice écologique allégué et l'indemnité réparatrice qu'elle réclame ».*

En revanche, il admet que les vices touchant, en l'espèce, à la procédure d'évaluation des incidences du projet portent atteinte à l'objet social de l'association requérante et lui alloue, en conséquence, une indemnité symbolique d'un euro au titre de dommage moral – l'étendue du préjudice n'étant pas plus établie –.

Dans une deuxième affaire, l'association environnementale requérante sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice d'un euro, au titre de préjudice écologique causé par l'illégalité du permis d'urbanisme litigieux partiellement mis en œuvre – et portant sur la construction de 25 logements –³⁷.

Le Conseil d'État constate que l'existence de ce préjudice est certaine, compte tenu de l'objet social de la partie requérante, d'une part, et du site classé pour sa valeur esthétique et scientifique (figurant au patrimoine exceptionnel de Wallonie), sur lequel certains travaux ont eu lieu, d'autre part.

³⁷ C.E., arrêt *asbl Association pour la défense des sites et vallées du Namurois*, n° 250.708 du 27 mai 2021.

Le Conseil d'État relève que *« l'autorisation illégale a [...] engendré un préjudice écologique qui méconnaît les valeurs que l'association environnementale requérante défend et lui a causé un dommage moral éligible à l'indemnité réparatrice ».*

Reste alors à déterminer le *quantum* du préjudice écologique ainsi reconnu. A cet égard, le juge administratif souligne que s'il *« est exact que l'étendue de ce préjudice écologique n'est pas évaluée concrètement, la conséquence qui en découle est non pas que ce poste doive être écarté mais que le dédommagement est limité à un euro symbolique ».*

Le Conseil d'État met en exergue deux raisons conduisant à conclure que le dommage moral

n'a pas été réparé par le seul constat d'illégalité opéré par l'arrêt ayant constaté que le bénéficiaire a renoncé au permis d'urbanisme – le préjudice écologique représentant ainsi aux yeux du juge administratif une facette particulière du dommage moral de l'association requérante –.

Primo, le permis litigieux n'a pas été annulé. Si son bénéficiaire y a renoncé, il n'a pas pour autant disparu de l'ordonnancement juridique ; l'autorité délivrante « *s'étant abstenue de le retirer bien qu'il fut illégal* ». Ce passage laisse entendre qu'il appartenait, dès lors, à l'autorité délivrante, pour prévenir l'octroi d'une indemnité réparatrice (ici, destinée à réparer un préjudice écologique), de retirer l'acte illégal – ne faut-il pas y voir même une obligation de retrait d'un acte dont l'illégalité a été constatée et auquel son bénéficiaire a renoncé ? –.

Secundo, le permis litigieux a reçu un commencement d'exécution. Il y a eu une atteinte portée à l'intégrité du site classé par cette exécution partielle donnée au permis.

Les travaux de défrichage et de terrassement réalisés sont donc à l'origine d'un préjudice écologique que ni un arrêt d'annulation, ni un arrêt qui constate une illégalité, ne seraient à eux seuls en mesure de réparer.

Ces deux affaires mettent en exergue la difficulté d'évaluer *in concreto* le préjudice écologique – lorsqu'il est reconnu et que le lien causal avec l'illégalité constatée est prouvé – et la distinction pouvant ou devant être opérée avec le dommage moral dont ces personnes morales pourraient solliciter réparation.

L'on peut, par ailleurs, citer un arrêt du 8 décembre 2016 par lequel le Conseil d'État a accordé à une association de défense de l'environnement une indemnité réparatrice de 1000 €, au titre de la réparation du dommage moral causé à celle-ci par la délivrance d'un permis d'environnement par l'autorité flamande pour la construction et l'exploitation d'un hélicoptère en zone d'intérêt paysager³⁸.

2.2. Le contentieux de l'indemnité pour cause de dommage exceptionnel

A notre connaissance, le Conseil d'État n'a pas encore accordé d'indemnité relative à la réparation d'un dommage exceptionnel en matière d'environnement.

L'arrêt du Conseil d'État du 13 octobre 2011³⁹ présente, néanmoins, un certain intérêt, puisqu'il

³⁸ C.E., arrêt *VZW Milieusteunpunt Huldenberg*, n° 236.697 du 8 décembre 2016.

³⁹ C.E., arrêt *n.v. Henvro et consorts*, n° 215.736 du 13 octobre 2011.

porte sur la réparation d'un dommage exceptionnel relatif à l'abattage de porcs réalisé dans le cadre de la lutte contre la prolifération de la peste porcine.

Le régime prévu dans ce cadre présentait les caractéristiques suivantes :

- le responsable qui constate des troubles ou des signes de maladie ou de mort chez plusieurs porcs de son exploitation doit immédiatement faire appel à l'autorité

compétente ;

- un régime d'indemnisation est organisé. Cette indemnisation est, toutefois, réduite de moitié lorsque l'exploitant ne respecte pas l'obligation d'information prévue au premier tiret.

En l'espèce, l'exploitation concernée a été touchée par la peste porcine. L'autorité publique a considéré que son exploitant a été négligeant et a décidé de réduire de moitié l'indemnisation qui lui a été accordée. L'exploitant a fait, par ailleurs, l'objet de poursuites pénales pour ces manquements. Il a, toutefois, été acquitté par le juge pénal des charges retenues à son égard. L'exploitant a, alors, assigné l'autorité devant les juridictions judiciaires – en invoquant la responsabilité civile des pouvoirs publics, fondée sur les articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil –. Il a, toutefois, été débouté de sa demande. Il a, ensuite, introduit une demande d'indemnité pour réparation d'un dommage exceptionnel devant le Conseil d'État – par laquelle il postule l'indemnisation de la moitié de l'indemnité, dont il avait été privé en vertu des dispositions précitées –.

Le Conseil d'État a jugé que le dommage dont se prévalait l'exploitant pouvait être considéré comme exceptionnel :

- l'exploitant a été relaxé par les juridictions pénales ;
- la règle en vertu de laquelle l'indemnisation était réduite de moitié a été en vigueur durant un laps de temps limité ;
- l'autorité publique ne démontre pas que d'autres éleveurs de porcs auraient également été confrontés à une réduction de l'indemnisation prévue par le régime existant.

Le Conseil d'État a, partant, condamné l'État belge à verser à l'exploitant une indemnité pour cause de dommage exceptionnel correspondant à la seconde tranche de l'indemnité dont il avait été privé, d'un montant de 433.183,89 €.

- b.** Pour la facilité de la lecture, l'on répond successivement, en les distinguant, aux sous questions posées par la question **15 b**.

Quelles sont les personnes pouvant agir en responsabilité contre l'État ou les personnes publiques ?

Devant le **juge judiciaire**, toute personne physique ou morale qui dispose d'un intérêt personnel, né et actuel, conformément aux articles 17 et 18 du Code judiciaire peut introduire une action en responsabilité contre l'État ou les personnes publiques (voy. aussi les réponses aux questions **9 a** et **15 a**).

18

Désormais, l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire ouvre également une action d'intérêt collectif aux personnes morales, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, qui répondent aux conditions suivantes :

- 1° l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général ;

- 2° la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective ; 3° la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet ;
4° seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action.

Il convient également de mentionner **l'action en cessation environnementale** instituée par la loi du 12 janvier 1993 « concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement » (déjà évoquée à la réponse à la question **15 a**).

Cette action est considérée comme une action attitrée, qui peut être introduite non seulement par le Procureur du Roi ou une autorité administrative, mais, aussi et surtout, par toute personne morale « *ayant dans son objet social la protection de l'environnement, ayant défini dans ses statuts le territoire auquel s'étend son activité et remplissant les conditions prévues à l'article 17, alinéa 2, 1° à 4°, du Code judiciaire* » – qui vient d'être évoqué⁴⁰.

Cette action est également singulière en ce qu'elle a pour objet un acte matériel, à l'exclusion d'un acte juridique. En outre, cet acte matériel doit constituer une violation « manifeste » d'une norme de protection de l'environnement. La menace grave est également sanctionnée⁴¹.

Il convient encore d'évoquer l'action ouverte par l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 août 1911 « pour la conservation de la beauté du paysage ». Cette loi impose, en son article 1^{er}, à tout exploitant de mines, minières ou carrières, tout concessionnaire de travaux publics « *de restaurer, dans la mesure du possible, l'aspect du sol, en boisant ou en garnissant de végétation les excavations, déblais ou remblais destinés à subsister d'une manière permanente* »⁴². A défaut pour la personne concernée de se conformer à cette obligation, elle pourra y être contrainte par voie de justice. L'action peut être diligentée non seulement par le Procureur de Roi, mais aussi par « *tout citoyen belge* » – termes compris comme visant également les associations environnementales⁴³. Il s'agit là d'une véritable *actio popularis*.

Toute personne physique ou morale qui excipe d'un intérêt, conformément à l'article 19 des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » peut introduire un recours en annulation devant le

⁴⁰ Il a jugé que les personnes morales répondant aux conditions de cet article sont réputées avoir un intérêt à agir (Gand, 8 mars 2013, *TROS*, 2013/5, p. 9 ; C. Const., n° 70/2007, 26 avril 2007 et C. Const., n° 121/2007, 19 septembre 2007).

⁴¹ Sur l'action en cessation environnementale, voy. not. B. GORS, M. KAROLINSKI et F. DE MUYNCK, *Mémento de l'environnement 2022 (Régions wallonne et bruxelloise)*, Waterloo, Kluwer, 2022, pp. 477 et s. ; J.-M. SECRETIN, « En périphérie du droit répressif de l'environnement : l'action en cessation environnementale », in P. MOËRYNCK, et al. (dir.), *Droit répressif de l'environnement en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 417-441

⁴² L'article 3 de cette loi précise qu'elle « *s'applique à l'État, aux provinces et aux communes, de même qu'aux entreprises privées* ».

⁴³ Voy. Liège, 5 février 2019, reflet de J.-F. NEURAY, *Amén.*, 2020/4, p. 254.

juge administratif (et éventuellement à sa suite une demande d'indemnité réparatrice⁴⁴). La jurisprudence est fixée, en ce sens, qu'« *Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite,*

l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il »⁴⁵.

L'exigence d'un intérêt personnel n'est, toutefois, pas absolue. Elle connaît notamment un tempérament qui tient à l'intérêt collectif. À certaines conditions, le Conseil d'État admet, en effet, qu'une partie requérante puisse exciper d'un intérêt collectif. À cet égard, le juge administratif a développé une jurisprudence propre aux associations environnementales qui peut être synthétisée comme suit :

« les associations de défense de l'environnement peuvent agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la qualité requise ; [...] elles témoignent de cette dernière condition lorsqu'elles agissent dans le but qu'elles se sont fixé dans leurs statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de leurs membres ; [...] pour apprécier le caractère général du but statutaire poursuivi par une association, deux critères doivent être pris en compte : un critère social et un critère géographique ; 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 de l'intérêt général ; [...] sur le plan géographique, lorsque l'acte attaqué a une portée géographique bien délimitée, il ne peut être attaqué par une association dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale sauf si cette association a un objet social spécialisé ; [...] 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 ; [...] cette vérification se fait par l'analyse des statuts de l'association, les termes dans lesquels l'objet social est défini devant être suffisamment précis et spécifiques »⁴⁶.

Cette jurisprudence connaît, toutefois, à la faveur de l'article 9, § 2, combiné avec les articles 2, § 5, et 6 de la Convention d'Aarhus, une exception. Le Conseil d'État a, en effet, admis que, sur le fondement de ces dispositions combinées, une association environnementale disposait d'un intérêt suffisant à contester la régularité d'un acte faisant partie de ceux visés à l'annexe I de ladite Convention, même si, en vertu de son objet social, cette association avait « *vocation à contester tout projet qui porterait atteinte d'une manière ou d'une autre à l'environnement au sens large en quelque endroit que ce soit* »⁴⁷.

Par ailleurs, l'article 271 de la Nouvelle loi communale⁴⁸ permet aux habitants de la commune d'ester au nom de celle-ci, en cas d'inertie du collège des bourgmestre et échevins, en offrant, sous caution, de se charger personnellement des frais et condamnations judiciaires⁴⁹. La Région

⁴⁴ Sur l'incidence de la perte de l'intérêt à agir au contentieux de l'annulation sur la demande d'indemnité réparatrice, voy. not. D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 485 et s. ⁴⁵ Voy. C.E. (ass. gén.), arrêt *Van Dooren*, n° 243.406 du 15 janvier 2019. Sur les diverses composantes de l'intérêt à agir, voy. not. D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 115 et s. ⁴⁶ Voy. not. C.E., arrêt *Defosse et consorts*, n° 234.375 du 13 avril 2016.

⁴⁷ Voy. not. C.E., arrêt *Vervoort et consorts*, n° 241.141 du 28 mars 2018 ; C.E., arrêt *Bouvier et consorts*, n° 242.979 du 19 novembre 2018.

⁴⁸ Pour la Région wallonne, il s'agit de l'article l'article 1242-2 du Code la démocratie locale et la décentralisation. ⁴⁹ Selon la Cour constitutionnelle (C. Const., arrêts n° 70/2007 du 26 avril 2007 et n° 121/2007 du 19 septembre 2007 et la note critique de G. PIJCKE et F. TULKENS, *Amén.*, 2007, p. 205), suivie en cela par la Cour de cassation

flamande a entendu supprimer cette faculté pour les habitants des communes sises sur son territoire. La Cour constitutionnelle a, toutefois, censuré cette suppression au motif qu'elle constituait une atteinte au principe de *standstill* – ou non-régression – contenu à l'article 23 de la Constitution, consacrant notamment le droit à la protection d'un environnement sain. La Cour

a, en effet, considéré qu'en « *raison de l'usage fréquent de l'action en cessation environnementale par les habitants qui agissent en justice au nom de la commune ou de la province, l'abrogation [litigieuse] relève du champ d'application de l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution* » et qu'en « *abrogeant le droit d'action au nom de la commune, le législateur [flamand] a réduit significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général* »⁵⁰.

Quels sont les mesures, sanctions ou remèdes dont elles peuvent demander l'application (réparation en nature ou en équivalent, injonction, astreinte, etc.), et ceux dont elles ont obtenu le prononcé, le cas échéant ?

Dans le cadre de la responsabilité civile extracontractuelle d'une personne morale de droit public, mise en cause devant le juge judiciaire, le dommage doit être évalué *in concreto* et la réparation doit être intégrale et, par priorité, en nature⁵¹ (voy. égal. la réponse à la question 7).

Comme on l'a relevé, dans le cadre de l'indemnité réparatrice pouvant être allouée par le Conseil d'État, la réparation du dommage a ceci de particulier qu'elle est résiduelle, qu'elle consiste nécessairement en une réparation pécuniaire, à l'exclusion d'une réparation en nature et, surtout, qu'elle doit être fixée « *en tenant compte des intérêts publics et privés en présence* ».

L'action en cessation environnementale est instruite par le président du Tribunal de première instance selon les formes du référé (procédure accélérée), sans que la démonstration de l'urgence ne soit imposée, et lorsqu'elle aboutit peut mener à trois types de décision :

- 1) un ordre de cessation d'actes⁵² qui ont formé à tout le moins un commencement d'exécution, violant manifestement⁵³ la législation environnementale ;
- 2) l'imposition de mesures visant à prévenir l'exécution d'actes qui soit ont constitué une violation manifeste, soit ont constitué une menace grave de violation de la législation environnementale et qui se sont manifestés par des actes préparatoires ;

(Cass., 10 mars 2008, *T.M.R.*, 2008/3, p. 337), ce droit d'action des habitants, au nom et pour compte de la commune, leur permet d'agir en cessation, même contre un acte qui est conforme à une autorisation ou à un avis favorable de la commune. La commune doit pouvoir participer à l'instance introduite par un habitant, non seulement pour soutenir la demande de l'habitant, mais également pour exposer son propre point de vue et le cas échéant contester cette demande (C. Const., n° 60/2016, 28 avril 2016).

⁵⁰ C. Const., n° 2019/129, 10 octobre 2019, B.13.

⁵¹ Ce n'est, toutefois, pas toujours la réparation retenue : Anvers, 12 octobre 2016, *R.G.D.C.*, 2018/8, pp. 440-444.

⁵² Un acte positif est en principe nécessaire ; une abstention ne tombe pas sous le coup de la loi (Prés. civ. Bruxelles, 27 avril 2001, *J.D.P.*, 1^{er} juin 2001, p. 22).

⁵³ La violation de la loi environnementale doit être manifeste, c'est-à-dire ne pas prêter à un doute sérieux (voir Prés. Civ. Bruxelles, 10^{ème} ch., 10 octobre 2018, *T.M.R.*, 2018, liv. 6, pp. 706 et s., qui précise que le juge des cessations doit donc constater qu'il y a infraction à une disposition environnementale qui est clairement identifiable et imputable et que les conséquences de cette infraction entraînent un dommage pour

l'environnement avec un degré de gravité qui peut justifier une intervention judiciaire). En outre, selon la Cour de cassation (Cass., 2 mars 2006, *Amén.-Env.*, 2007/1, pp. 13 et 14), afin d'établir le caractère manifeste d'une violation des lois et règlements en matière d'environnement, le juge de la cassation doit non seulement examiner si l'infraction est établie de manière suffisamment certaine mais il doit aussi tenir compte de la gravité des conséquences sur l'environnement.

21

- 3) ou encore l'imposition de mesures visant à empêcher des dommages à l'environnement, lorsqu'il est constaté l'existence d'un acte constituant une violation manifeste de la législation environnementale ou lorsqu'il y a menace grave de violation de cette législation.

Le juge de « l'urgence écologique » pourra, ainsi, ordonner les mesures conservatoires qu'il juge utiles (ordonner de remettre dans leur milieu des espèces sauvages braconnées, de dégager les remblais illégaux recouvrant des bulbes de plantes protégées, de faire dresser un barrage sur une rivière pour bloquer une pollution aux hydrocarbures)⁵⁴.

Concernant la faculté d'injonction, il est renvoyé à ce qui précède, concernant la *Klimaatzaak* (réponse à la question 15 a).

Concernant la faculté d'imposer des astreintes, il est renvoyé à ce qui précède (réponse à la question 15 a).

Existe-t-il un statut spécifique accordé à certaines personnes morales dont la mission statutaire est la protection de l'environnement (agrément pour les associations, agences de l'État, présomption d'intérêt à agir, etc.) ?

Il est renvoyé, sur ce point, à la réponse relative aux personnes pouvant agir en responsabilité contre l'État ou les personnes publiques.

Certaines dispositions particulières établissent une présomption au profit des associations environnementales dans le domaine qu'elles couvrent. L'on peut citer notamment :

- l'article 40 de la loi du 11 décembre 2022 « visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges » ;
- l'article D.131 du Code wallon de l'environnement.

La responsabilité environnementale de votre État a-t-elle été recherchée devant des juridictions internationales ?

A notre connaissance, pas devant une juridiction internationale autre la Cour de justice de l'Union européenne. L'on peut citer notamment deux exemples.

(i) *Traitement des eaux urbaines résiduaires*

La CJUE a, par un arrêt du 17 octobre 2013 (C-533/11), condamné la Belgique au paiement d'une somme forfaitaire de 10 millions d'euros pour ne pas avoir pris l'ensemble des mesures nécessaires afin de se conformer entièrement à l'arrêt du 8 juillet 2004 (C-27/03) constatant les manquements de la Belgique. Celle-ci n'avait pas adopté les dispositions législatives,

réglementaires et administratives nécessaires à la mise en œuvre complète des articles 3, 5 et 17 de la directive 91/271 « relative au traitement des eaux urbaines résiduaires » (114 agglomérations de la Région flamande, 60 agglomérations de la Région wallonne ainsi que la

⁵⁴ Bruxelles, 8 mars 1995, *Amén.* 1996, p. 161 ; Prés. civ. Gand, 27 août 1993, *T.M.R.*, 1994, p. 271.

Région de Bruxelles-Capitale ont été jugées non conformes aux exigences de la directive 91/271).

Et pour cause, certaines agglomérations (cinq au moment de l'audience) n'étaient toujours pas équipées de systèmes de collecte et de stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires conformes aux exigences de la directive 91/271.

La Cour a, néanmoins, souligné les « *efforts d'investissements importants* » et les « *progrès considérables* » réalisés par la Belgique afin d'exécuter l'arrêt du 8 juillet 2004.

(ii) Atteintes à un site Natura 2000

La Commission européenne a été saisie d'une plainte dénonçant l'exploitation d'une étable industrielle située dans la Région wallonne (Belgique), en bordure d'un site Natura 2000. Le plaignant y faisait état de la forte détérioration du milieu de ce site Natura 2000 par les effluents de ladite étable.

Conformément à la législation wallonne, l'exploitation de cette étable requérait une simple déclaration auprès de l'administration communale et n'était pas soumise à une évaluation préalable de ses incidences environnementales (et donc de ses éventuelles incidences sur le site Natura 2000).

La Commission a introduit un recours en manquement auprès de la CJUE.

La CJUE a considéré, dans un arrêt du 26 mai 2011 (C-538/09), qu'il appartenait à l'État belge (ici, la Région wallonne) de démontrer que le régime adopté permettait d'exclure, sur la base d'éléments objectifs, que tout plan ou tout projet soumis à ce régime déclaratif affecte un site Natura 2000 de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets.

L'État belge n'ayant pas apporté les éléments suffisants à cette démonstration, la Cour a considéré que la législation belge (en l'espèce, le droit applicable en Région wallonne) n'était pas conforme aux exigences fixées à l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » dès lors qu'elle n'imposait pas une évaluation des incidences environnementales et qu'elle prévoyait un régime déclaratif pour certaines activités alors même que celles-ci étaient susceptibles d'affecter un site Natura 2000.

