

RAPPORT

de la délégation Belge

présenté par

M. Walther van Assche, Auditeur général au Conseil d'Etat

et

M. Louis-Paul Suetens, Conseiller d'Etat.

1. INTRODUCTION

Pour comprendre la notion de l'intérêt dans le contentieux administratif du Conseil d'Etat belge, il faut la situer dans l'ensemble du droit.

Schématiquement, on distingue deux espèces de contentieux: le *contentieux subjectif* et le *contentieux objectif*.

Le premier a comme objet la reconnaissance de droits subjectifs; les droits subjectifs sont de deux ordres: les droits civils d'une part, les droits politiques d'autre part.

Les contestations relatives aux droits subjectifs sont de la compétence des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, sauf les exceptions que la loi peut prévoir en ce qui concerne les droits politiques seulement.

Le contentieux objectif n'a pas pour objet la reconnaissance de droits, mais le contrôle de la légalité des actes des autorités administratives.

Alors que dans le contentieux subjectif, le titulaire du droit demande au tribunal généralement la condamnation du défendeur -condamnation qui peut revêtir plusieurs formes (dommages-intérêts, exécution en nature, etc.), dans le contentieux objectif le requérant -qui n'est pas titulaire d'un droit- demande au Conseil d'Etat l'annulation de l'acte entaché d'illégalité.

Si l'effet juridique de la décision judiciaire obtenue par le titulaire d'un droit est limité aux seules parties dans la cause (caractère relatif de l'autorité de chose jugée), celui d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, au contraire, est absolu, puisque l'annulation de l'acte administratif vaut erga omnes et opère ex tunc.

Après avoir brossé ce tableau général, voyons maintenant quelle place »l'intérêt« occupe parmi les conditions de recevabilité des actions dont disposent les justiciables pour saisir le juge (ce mot est employé dans son sens le plus général et vise tant le juge judiciaire que le juge administratif, donc le Conseil d'Etat).

A. Dans le *contentieux subjectif*, l'intérêt à lui seul est insuffisant pour porter une affaire devant le juge. Selon l'adage »Pas de droit, pas d'action«, il est nécessaire que le demandeur soit titulaire d'un droit subjectif (1). L'action en justice tend à assurer au droit sa sanction.

En plus du droit dont il doit être titulaire, le demandeur pour être recevable dans son action doit avoir un intérêt (2). Nul n'est admis à se plaindre d'irrégularités qui ne lui ont pas nuï. L'intérêt doit être né et actuel, ce qui implique qu'en principe les actions ad futurum sont irrecevables, sauf si la menace se présente avec un caractère tel que le droit soit mis sérieusement en doute.

En général, celui qui possède un droit justifie de l'intérêt requis pour l'exercer. D'où il suit qu'en pratique l'intérêt soulève rarement des problèmes dans le contentieux subjectif et que les décisions du pouvoir judiciaire relatives à l'intérêt sont peu nombreuses.

Si pour tenter une action judiciaire le demandeur doit être titulaire d'un droit, il existe toutefois des cas où cette condition n'est pas nécessaire. En effet, dans un nombre limité de cas l'intérêt est suffisant pour l'intentement d'une action. Ces cas sont généralement déterminés par des dispositions légales expresses. Parmi les plus importantes, il y a lieu de mentionner:

- l'article 184 du Code civil qui reconnaît à «tous ceux qui y ont intérêt» le droit de demander l'annulation du mariage contracté en contravention aux conditions essentielles prévues par ledit Code (âge minimum, dissolution du mariage antérieur, empêchements dirimants);
- la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif selon laquelle le tribunal peut à la demande «d'un tiers intéressé» prononcer la dissolution de l'association lorsque celle-ci contrevient gravement à ses statuts, à la loi ou à l'ordre public (3);
- la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce selon laquelle «soit à la requête des intéressés, soit à la requête d'un groupement professionnel ou interprofessionnel intéressé ayant la personnalité civile» le président du tribunal de commerce peut ordonner la cessation de certains actes (notamment l'usurpation d'appellations d'origine et tout acte contraire aux usages honnêtes en matière commerciale).

B. Dans le «*contentieux objectif*», le requérant ne doit pas invoquer la lésion d'un droit. Comment d'ailleurs pourrait-il l'invoquer puisqu'en principe il ne possède pas de droit, sauf le droit général de tout citoyen de réclamer le respect des lois et règlements par les autorités publiques.

Dans le «contentieux objectif» qui comprend les recours en annulation devant le Conseil d'Etat, il suffit que le requérant invoque un intérêt. L'adage «Pas d'intérêt, pas d'action» s'applique à ce contentieux. Puisque aucun droit subjectif ne doit être invoqué, l'examen de l'intérêt prendra dans la jurisprudence du Conseil d'Etat une grande ampleur.

2. DEFINITION DE L'INTERET DANS LE CONTENTIEUX SUBJECTIF ET DANS LE CONTENTIEUX OBJECTIF, NOTAMMENT DANS LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT.

a) Définition de l'intérêt légal.

L'intérêt dit «légal» peut avoir plusieurs significations. En *premier lieu*, on peut dire qu'un intérêt est «légal» lorsqu'il est prévu par une disposition légale. Dans ce sens, on peut citer les lois qui mentionnent l'intérêt comme l'une des conditions de la recevabilité des actions (par exemple, l'article 184 du Code civil, la loi du 27 juin 1921 et la loi du 14 juillet 1971, cités supra p.3 et 4). En ce qui concerne plus spécialement le contentieux objectif, il y a lieu de mentionner l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui dispose que les recours et demandes peuvent être formés par «toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt».

En *deuxième lieu*, les termes «intérêt légal» peuvent signifier que l'intérêt doit être «juridique». Dans cette conception, il est nécessaire que celui qui intente une action se trouve dans une situation juridique particulière vis-à-vis du défendeur.

Ainsi, sous l'ancienne législation relative aux sociétés commerciales, certains auteurs enseignaient que la nullité de la société, en raison de l'absence d'un acte écrit, pouvait être réclamée par les tiers possédant un intérêt pécuniaire et juridique. Dans ce système, le débiteur assigné par la société irrégulière en paiement des marchandises qu'elle lui avait livrées, pouvait opposer la nullité de la société au cas où celle-ci n'était pas constituée par un acte écrit (voy. R.P.D.B., v° Sociétés a forme «dite commerciale» (en général), n°s 134 et sv.) (4).

L'intérêt ainsi compris donnait lieu à critique, parce qu'il pouvait créer des situations iniques dans certains cas, tel celui du débiteur qui, pour échapper au paiement des marchandises invoquait la nullité de la société. En général, la jurisprudence et la doctrine ont estimé que l'intérêt juridique à lui seul est insuffisant pour qu'une action soit recevable. Elles soutiennent qu'en outre, il est nécessaire que l'intérêt présente un caractère légitime.

Nous en arrivons ainsi à la *troisième* signification de l'«intérêt légal», à savoir la nécessité de la légitimité ou de la licéité de l'intérêt.

Dans la jurisprudence judiciaire (contentieux subjectif), on rencontre l'intérêt légitime en matière de responsabilité civile.

La jurisprudence belge admet que l'intérêt est suffisant pour introduire une action en réparation de dommages et intérêts, à condition qu'il soit *légitime*.

Pour illustrer cette jurisprudence, citons le cas du membre d'une communauté religieuse qui, par la faute d'un tiers, perd la vie dans un accident de voiture. Lorsque la victime abandonnait bénévolement à sa communauté la rémunération qu'elle touchait comme membre du personnel enseignant de l'Etat, ladite communauté est recevable à demander au tiers responsable la réparation de la privation de l'avantage dont elle bénéficiait (Cass. 4 septembre 1972, Pas. 1973, I, 1, et Cass. 18 décembre 1972, Pas. 1973, I, 381; voy. aussi J. Ronse, Schade en schadeloosstelling, A.P.R., n°s 13-18).

En revanche, la jurisprudence déclare irrecevable la demande en réparation introduite par une femme mariée qui vit en concubinage avec une tierce personne contre l'auteur responsable du décès de son concubin. Les relations adultères allant à rencontre des obligations résultant du mariage et violant des dispositions d'ordre public, la jurisprudence en déduit que la femme mariée ne subit pas la privation d'un avantage légitime (Cass. 19 décembre 1978, Pas. 1979, I, 472 et la note; H. De Page, Tr. élém. dr. civ. belge, II, n° 950, et complém. 950bis; J. Ronse, Schade en schadeloosstelling A.P.R. n°s 50 et sv.; De Wilde, Concubinaat en rechtmatig belang, R.W. 1978-79, k. 1681-1696) (5).

Dans la jurisprudence du Conseil d'Etat (contentieux objectif), les cas où l'intérêt du requérant est illégitime sont rares. Cela est dû au fait que l'acte faisant l'objet du recours en annulation est un acte unilatéral d'une autorité administrative auquel le requérant est en principe demeuré étranger.

Toutefois, lorsque le requérant a participé à la préparation de l'acte administratif, par exemple par l'introduction de sa candidature ou d'une soumission, son intérêt à l'annulation de l'acte final peut être entaché d'illégitimité. L'adage «Nemo auditur turpitudinem suam allegans» pourra alors trouver matière à application.

Tel fut le cas dans l'affaire de la concession de l'exploitation de salles de jeux ou de casinos.

La loi du 24 octobre 1902 interdit en Belgique l'exploitation des jeux de hasard. A la suite d'une tolérance, l'autorité admet l'existence de casinos dans certains lieux (par exemple, les villes balnéaires). Il existe même une loi fiscale du 4 juillet 1930 qui établit une taxe sur le jeu et les paris.

Une ville balnéaire procéda à une adjudication en vue de concéder l'exploitation des bâtiments destinés aux spectacles, concerts et autres festivités; la concession comprit également des salles de jeux. Un des candidats dont la soumission ne fut pas retenue, demanda l'annulation de la décision accordant l'exploitation à un autre candidat.

Le Conseil d'Etat déclara sa demande irrecevable parce que l'intérêt invoqué par le candidat évincé n'était pas licite (arrêts du 24 décembre 1955, Motte, n° 4781, et du 12 mai 1960, Bouveroux, n° 7844) (6).

b) *Définition de l'actio popularis, de l'intérêt personnel et de l'intérêt collectif.*

Les termes »*actio popularis*« sont empruntés au droit romain.

Dans sa conception actuelle on dit d'une action qu'elle est »populaire« lorsque celui qui l'intente est dispensé de se prévaloir d'un intérêt qui lui est spécifique; en d'autres mots, il s'agit de l'intérêt que tout citoyen possède à une application correcte de la loi.

Nous ne parlerons pas ici de l'action exercée par l'officier du ministère public en matière répressive; cette action exercée au nom de la société peut être considérée comme une action populaire (*pro populo*).

En règle générale, les particuliers ne disposent, ni devant les tribunaux de l'ordre judiciaire ni devant le Conseil d'Etat d'une *actio popularis*. L'intérêt de tout citoyen à une application correcte de la loi est insuffisant.

Certes, le législateur a apporté à ce principe général quelques exceptions mais elles sont peu nombreuses:

1) *en matière électorale*, toute personne peut dans l'arrondissement électoral où elle a sa résidence électorale introduire une réclamation contre les inscriptions, radiations ou omissions de noms d'électeurs aux listes des électeurs (Code électoral, article 19).

En matière d'élections communales seulement, tout électeur peut se pourvoir contre le résultat des élections dans sa commune, d'abord devant la députation permanente et en appel devant le Conseil d'Etat.

2) *en matière répressive*, la loi du 30 juillet 1981 accorde à certains groupements le droit d'ester en justice aux fins de faire réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

En dehors de ces cas, l'action des personnes privées n'est recevable que lorsque leur intérêt est *personnel*.

Il est difficile de donner une définition générale de l'intérêt personnel parce qu'il diffère selon les cas concrets. Parfois une personne est directement l'objet d'une mesure administrative, par exemple, le fonctionnaire qui est révoqué. Le caractère personnel de l'intérêt de ce fonctionnaire pour demander l'annulation de la mesure disciplinaire, ne sera contesté par personne.

Dans d'autres cas, il est nécessaire pour créer l'intérêt personnel que l'intéressé ait lui-même posé un acte, tel le candidat à une place vacante. Il ne sera recevable à attaquer la nomination d'un concurrent que lorsqu'il a introduit en temps utile une candidature régulière.

Suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat le seul fait d'invoquer sa qualité d'habitant ou de contribuable d'une commune, ne constitue pas un intérêt personnel suffisant. Ainsi fut déclaré irrecevable le recours introduit par une personne, en sa qualité d'habitant et de contribuable, contre l'affiliation de sa commune à une intercommunale d'électricité (C.E. 22 mai 1974, Patrie, n° 16.439).

En revanche, les habitants d'un quartier déterminé ont chacun un intérêt personnel à demander l'annulation de l'autorisation donnée en vue de l'exploitation dans leur quartier d'un établissement dangereux ou insalubre.

Les commerçants qui exploitent au pied du site du Lion de Waterloo des magasins de souvenirs, ou des petites salles de projection de films relatant les événements de 1815, ont intérêt à l'annulation de l'autorisation accordée à un tiers d'installer sur le domaine public du site un guide parlant (C.E. 7 mai 1965, Grauwels, n° 11.221).

Jusqu'à présent, il ne fut question que d'actes individuels (mesure disciplinaire, nomination, autorisation d'exploitation). Quid lorsque l'acte attaqué devant le Conseil d'Etat est un *acte à caractère réglementaire*?

Souvent, l'application concrète d'un règlement n'a lieu qu'au moment où le délai de recours, qui en Belgique est de soixante jours après la publication officielle, est déjà expiré. Par exemple, un règlement sur la police de la circulation recevra une application concrète lors d'une infraction, et le règlement sur les pensions des agents de l'autorité publique s'appliquera seulement au moment de la mise à la retraite.

L'intérêt personnel (et certain) ne naît que lors de l'application concrète. A ce moment, il est possible d'invoquer, par la voie de l'*exception* (Constitution, article 107), l'illégalité du règlement et le juge saisi pourra refuser l'application du règlement qu'il estime illégal.

En ce qui concerne maintenant le recours *direct* devant le Conseil d'Etat -recours dont le but est l'annulation du règlement illégal erga omnes-, la jurisprudence se montre très souple. Elle admet que le requérant justifie d'un intérêt personnel (et certain), dès qu'il s'avère que le règlement peut s'appliquer à lui dans l'avenir (C.E. 19 septembre 1968, Baert, n° 13.123; 29 mars 1979, Nat. federatie gewestelijke ontvangers, n° 19.537).

On observera que l'intérêt personnel requis en l'espèce est mince: chaque détenteur d'un permis de conduire est un contrevenant potentiel du règlement de la circulation routière. Il possède un intérêt à attaquer devant le Conseil d'Etat le règlement illégal dès sa publication.

A titre d'information, signalons que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme admet qu'un individu puisse, sous certaines conditions, se prétendre victime d'une violation entraînée par la simple existence d'une législation, sans avoir besoin d'avancer qu'elle lui a été réellement appliquée (voy. notamment l'arrêt du 6 septembre 1978, affaire Klass et autres, vol. 28, p. 17 et 18).

Enfin, il reste à donner la définition de l'«*intérêt collectif*».

Dans une première conception on entend par intérêt collectif l'intérêt que possèdent plusieurs personnes se trouvant dans une même situation de fait, par exemple les habitants d'un quartier où doit être érigé un établissement dangereux ou insalubre. Chaque habitant possède un intérêt personnel à demander l'annulation de l'autorisation d'exploitation; il lui est loisible d'agir séparément, ou d'introduire une requête collective avec ses voisins.

L'adjectif «collectif» n'a d'autre but que d'indiquer qu'une catégorie déterminée de personnes (par exemple, les habitants d'un quartier) ont un intérêt identique.

Dans une seconde conception on emploie les termes «intérêt collectif» relativement aux groupements. On parle d'une action «collective» ou «corporative» lorsqu'un groupement, soit en cas de lésion collectivement subie par ses membres (première hypothèse), soit en cas de tort causé à la fin qu'il poursuit (seconde hypothèse), intente une action en réparation du préjudice causé (contentieux subjectif), ou introduit un recours en excès de pouvoir contre l'acte de l'autorité administrative (contentieux objectif).

L'ordre des médecins qui se constitue partie civile devant le tribunal répressif contre la personne qui exerce illégalement l'art de guérir, défend les intérêts collectifs de tous les médecins (première hypothèse).

L'association pour la protection des animaux qui se constitue partie civile contre une personne qui fait subir des cruautés à des animaux, défend le but en vue duquel elle a été constituée (seconde hypothèse).

Dans certains cas, les deux hypothèses se trouvent confondues. Lorsqu'une association pour la pêche fluviale demande l'annulation de l'autorisation donnée aux sucreries de déverser des eaux usées dans les rivières, elle agit à la fois pour la protection de la nature, notamment des poissons, et pour la défense des intérêts collectifs de ses membres, les pêcheurs à la ligne (voy. C.E. 8 avril 1960, Fédération des sociétés de pêche «Les amis de la Meuhaigne ...», n° 7779).

La définition des deux hypothèses où l'on parle d'action collective des groupements a été l'objet de savantes discussions. Il suffira de les signaler ici (voy. J. Dabin, sous Cass. 9 décembre 1957, R.C.J.B., 1958, p. 247 et suiv.; R. Dalcq, Traité de la responsabilité civile, Nouvelles (Droit civil), II, 1962, n° 3027 et suiv.; J. van Compernelle, Le droit d'action en justice des groupements, 1972, p. 295).

c) *La notion d'environnement.*

Si le droit de l'environnement a été l'objet de nombreuses études ces dernières années, il convient cependant de reconnaître «que le mot qui sert à le définir correspond à une idée relativement claire dans son noyau central et parfaitement imprécise dans ses contours» (7).

Lors même que dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 on observe l'apparition de «la protection de l'environnement» au rang des compétences régionales, la portée exacte de la notion d'environnement reste plutôt un point obscur.

Un essai de définition adéquate se retrouve dans plusieurs arrêts du Conseil d'Etat: «l'organisation des activités humaines d'une manière visant à offrir à tous les hommes les meilleures possibilités sur le plan du bien-être matériel et spirituel, par un aménagement judicieux des installations humaines et la réalisation de l'équilibre indispensable avec l'environnement naturel» (8).

Cette définition présente l'avantage de faire ressortir que le concept d'environnement est plus large que celui de nature; l'environnement humain est tout à la fois «donné» et «construit» (9); il est un domaine à composantes multiples, englobant aussi bien la nature que des éléments qui lui sont étrangers, tel l'espace urbain.

3. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN DROIT BELGE.

A. Introduction

En Belgique, comme partout ailleurs, ne voyant pas les avantages de la protection de l'environnement ni sa place dans la vie quotidienne, longtemps les dirigeants, les praticiens du développement et le grand public ne voyaient pas l'urgence d'en réaliser les objectifs.

Cette vérité se reflète dans l'évolution de la législation belge en matière d'environnement.

Si le régime des établissements dangereux, insalubres ou incommodes remonte au XIXe siècle (décret impérial du 15 octobre 1810), le but recherché était fort limité: éviter ou diminuer les dommages et les nuisances dépassant les inconvénients normaux de voisinage - avant tout dans une perspective de protection de la propriété privée (10).

Les préoccupations relatives à l'habitat et à l'urbanisme se sont développées depuis une trentaine d'années; il en résulta une deuxième coulée de législation, notamment la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Enfin, ce n'est que tout récemment que le législateur a adopté en matière d'environnement une série de lois sectorielles et fragmentaires ayant chacune un objet distinct et une économie propre.

6. Les institutions politiques.

Avant de passer en revue les principaux instruments juridiques, il faut prendre acte de la mutation de la Belgique en un état fédéral.

Sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans les détails, il convient de faire observer que le pouvoir législatif est désormais partagé entre le parlement national -c'est-à-dire la Chambre des représentants et le Sénat- d'une part, et le Conseil flamand -organe législatif de la communauté flamande et de la région flamande-, le Conseil de la communauté française et le Conseil régional wallon, d'autre part.

Le parlement national légifère dans tous les domaines qui n'ont pas été expressément transférés à l'un des trois autres organes législatifs. Les conseils des communautés et des régions règlent par voie de décret ayant force de loi les matières de leur compétence.

Le pouvoir exécutif est exercé au plan national par le gouvernement national; il existe en outre un «Exécutif flamand», un «Exécutif de la Communauté française» et un «Exécutif régional wallon».

L'article 6, § 1er, II, de la loi du 8 août 1980 dispose qu'est une matière régionale:

»En ce qui concerne l'environnement:

- 1° la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles;
- 2° l'enlèvement et le traitement des déchets;
- 3° la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail».

C. Le régime des établissements dangereux, insalubres ou incommodes (règlement général pour la protection du travail, titre I, arrêté du Régent du 11 février 1946).

La réglementation des établissements dangereux insalubres et incommodes se propose de concilier, du point de vue de l'intérêt général, les intérêts privés de ces établissements avec ceux des propriétaires voisins, pour atteindre ce but, trois principes fondamentaux ont été inscrits dans le règlement général.

1. Tout établissement repris dans le règlement ne peut être érigé, transformé, ou déplacé qu'en vertu d'une autorisation de l'autorité administrative compétente (art. 1er, second alinéa, règlement général).
2. Tout établissement repris dans la réglementation est soumis à une surveillance administrative permanente (art. 19, règlement général).
3. les autorisations accordées ne peuvent porter préjudice aux droits des tiers (art. 24, règlement général).

On ne saurait assez le répéter, l'objectif de ce régime d'autorisation n'est pas de supprimer de manière radicale tous les inconvénients; l'autorité qui délivre l'autorisation doit seulement s'assurer que les voisins ne subiront pas des inconvénients excédant les troubles normaux du voisinage. Il est donc bien évident que l'objectif du régime des établissements classés est la protection des citoyens, et non pas -du moins pas directement- la protection de l'environnement dans son ensemble.

Le règlement général est en principe applicable aux «fabriques, usines, ateliers, magasins, dépôts, carrières à ciel ouvert, machines, appareils, etc., dont l'existence, l'exploitation ou la mise en oeuvre peut être une cause de danger, d'insalubrité ou d'inconfort» (art. 1er, alinéa 1er).

Il ressort des termes mêmes de cette disposition que le champ d'application ne comprend pas seulement des exploitations commerciales et industrielles mais également les machines et appareils pour usage particulier, l'énumération faite par l'article 1er ne valent qu'à titre d'exemple (11).

Non seulement l'exploitation, mais même la seule existence de l'établissement tombe sous l'application du règlement général.

Ainsi qu'il a déjà été dit, une autorisation est requise pour l'édification, la transformation et le déplacement d'un établissement classé (art. 1er, alinéa 2, du règlement général).

Les demandes relatives aux établissements de première classe sont de la compétence de la députation permanente du conseil provincial; les demandes relatives aux établissements de deuxième classe de celle du collège des bourgmestre et échevins (art. 2, 1er alinéa, règlement général). Les autorités provinciales ou communales compétentes sont celles du lieu de l'exploitation (art. 25, règlement général).

Dans chaque cas, une enquête publique -«l'enquête de commodo et incommodo»- est instituée.

La *ratio legis* de cette enquête est que la plus large publicité doit être donnée à la demande, afin de permettre aux propriétaires riverains et aux principaux occupants des immeubles compris dans un rayon déterminé, ainsi qu'aux administrations publiques concernées, d'exposer tous arguments valables à l'encontre de l'établissement prévu. Cependant, les formes dans lesquelles elle doit s'effectuer ne sont pas en elles-mêmes toutes prescrites sous peine de nullité. Une omission ne peut donner lieu à annulation lorsqu'il appert qu'elle ne lèse pas les intérêts des personnes et autorités concernées (12).

L'autorité compétente rend sa décision dans un délai de trois mois à partir du jour où elle a été régulièrement saisie (art. 10, 1er alinéa, du règlement général).

La décision de l'autorité qui se prononce au sujet d'une demande d'autorisation, n'est pas une décision juridictionnelle; c'est une décision administrative qui, de ce fait, n'a pas l'autorité de chose jugée (13). Toutefois, conformément à l'article 10 du règlement général, l'autorité qui doit statuer sur une demande d'autorisation, est tenue de motiver sa décision.

L'article 13 du règlement général prévoit un recours administratif - (voir infra); ce recours n'a pas d'effet suspensif.

L'autorisation d'exploiter prend cours au moment où l'installation satisfait entièrement aux prescriptions réglementaires générales et aux conditions spéciales imposées par l'arrêté d'autorisation.

La surveillance est effectuée par des fonctionnaires techniques et par le bourgmestre (art. 20, règlement général).

En vertu de l'article 19 du règlement général, l'autorité qui a octroyé l'autorisation peut prendre deux types de sanctions administratives: d'une part, si le chef d'entreprise n'observe pas les prescriptions et conditions imposées par l'autorisation, elle peut retirer ou suspendre celle-ci; d'autre part, elle peut toujours imposer des conditions nouvelles d'exploitation à l'établissement (14).

Le recours administratif contre ces sanctions administratives est suspensif de la décision attaquée.

Il n'est pas nécessaire, pour que des conditions nouvelles soient imposées en cours d'autorisation, qu'une modification soit intervenue dans l'exploitation ou dans la réglementation à laquelle cette exploitation est soumise (15).

En effet, en matière d'établissements incommodes, soumis au règlement général sur la protection du travail, des droits acquis ne peuvent être invoqués, fondés exclusivement sur la considération que l'établissement a été déjà exploité depuis longtemps (16).

D. *La loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme* (loi du 29 mars 1962).

L'article 1er, second alinéa, de la loi du 29 mars 1962 dispose que l'aménagement du territoire est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du pays.

La loi crée deux instruments d'urbanisme, à savoir les plans d'aménagement et la police des constructions; elle instaure en outre un contrôle des constructions effectuées tant par des particuliers que par des autorités publiques et soumet à autorisation préalable toute transformation de l'usage ou de l'état actuel d'une propriété.

Aux termes de l'article 1er de la loi, l'aménagement du territoire est fixé par des plans pour tout le pays, pour les régions, pour les secteurs et pour les communes.

Dans la pratique, il n'existe que des plans de secteur et des plans communaux.

Actuellement, l'ensemble du territoire a été divisé en 48 secteurs, c'est-à-dire des unités géographiques présentant une homogénéité suffisante et constituées autour d'un ou de plusieurs centres considérés comme pôles de croissance (17). Pour la région flamande, tous les plans de secteur ont été définitivement arrêtés par arrêté royal; pour les régions wallonne et bruxelloise, ces plans sont arrêtés, soit définitivement par arrêté royal, soit provisoirement par arrêté ministériel.

Tous les plans ont valeur réglementaire. Ils doivent être respectés lors de l'application de législations particulières (18). Les plans inférieurs s'inspirent, en les complétant, des indications et stipulations des plans supérieurs; ils peuvent au besoin y déroger.

Les différents niveaux de plans prévus reposent sur le zonage, c'est-à-dire »sur la détermination de zones à usage réservé défini par l'autorité publique« (19). La force obligatoire des plans d'aménagement implique non seulement que l'autorité qui a adopté le plan doit s'y conformer, mais aussi qu'aucune autorité ne peut accorder un permis pour un usage du sol qui ne serait pas autorisé par le plan.

Les exécutifs régionaux et, dans les limites de leur compétence *ratione loci*, les conseils communaux, peuvent édicter des règlements généraux sur les bâtisses ou concernant les lotissements. Les règlements sur les bâtisses peuvent contenir notamment des dispositions de nature à assurer la salubrité, la solidité et la beauté des constructions, des installations et de leurs abords ainsi que leur sécurité.

L'action individuelle est soumise à un régime d'autorisation: le permis de bâtir et le permis de lotir. Un permis préalable écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins est exigé tant pour construire, démolir, reconstruire, déboiser, modifier sensiblement le relief du sol, etc., que pour vendre ou louer pour plus de neuf ans un lot faisant partie d'un lotissement destiné à la construction d'habitations.

Outre les sanctions pénales, des sanctions tendant à supprimer les effets d'infractions peuvent être prononcées par les tribunaux. Ces sanctions particulières revêtent trois formes: la remise des lieux en leur pristin état; l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement; le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction.

Le droit d'urbanisme occupe une position-clé dans la protection de l'environnement. De nombreux auteurs n'ont pas manqué de relever la liaison entre l'environnement et l'aménagement du territoire. Jacques Hoeffler, qui s'est à plusieurs reprises penché sur ces problèmes, rappelle à juste titre que »la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme est celle qui, naturellement, accorde la plus large place à la formation d'un milieu de vie harmonieux« (20).

E. Les lois sectorielles.

1. LA PROTECTION DES EAUX.

La *protection des eaux de surface* contre la pollution est actuellement organisée par la loi du 26 mars 1971 (21). Il est interdit de jeter ou de déposer des objets ou matières dans les eaux du réseau hydrographique public ou dans les eaux côtières, d'y laisser couler des liquides pollués ou polluants ou d'y introduire des gaz. Est également interdit le dépôt de matières solides ou liquides à un endroit d'où elles peuvent être entraînées par un phénomène naturel dans lesdites eaux.

Toutefois, les autorités compétentes peuvent autoriser des déversements d'eaux usées, que la loi soumet à autorisation, quel que soit leur degré de pollution.

L'autorisation de déversement fixe les conditions auxquelles celui-ci doit répondre. L'autorisation peut être suspendue ou retirée si ces conditions ne sont pas respectées; les conditions imposées peuvent être modifiées en tout temps.

Par rapport à la loi antérieure du 11 mars 1950, la principale innovation consistait assurément dans la création de trois sociétés d'épuration des eaux usées, auxquelles est accordée une compétence exclusive pour lutter contre la pollution des eaux.

La loi belge était inspirée sur ce point par les législations française (loi du 16 décembre 1964) et anglaise (Water Resources Act, 1963).

Les sociétés de bassin -des associations de droit public ayant la personnalité civile- sont chargées, chacune dans sa circonscription, de la programmation, du contrôle et de la recherche, en bref, de l'aménagement qualitatif du bassin hydrographique.

Elles ont notamment pour mission:

- d'établir et d'assurer l'exécution des programmes d'épuration des eaux usées provenant des égouts publics ou dont l'épuration leur est confiée par les entreprises;
- d'exercer un contrôle sur les déversements d'eaux usées soumis à autorisation;
- de rechercher toute cause éventuelle de pollution des eaux.

A l'égard des programmes d'épuration, les sociétés de bassin ont en premier lieu pour mission de reprendre, d'aménager et d'améliorer les installations d'épuration existantes relevant d'administrations publiques -principalement les communes-, d'organismes d'intérêt public ou d'associations intercommunales. Les sociétés de bassin doivent en outre établir les projets d'installations nouvelles, procéder à l'exécution de ceux-ci et assurer l'exploitation et l'entretien de ces installations.

Dans la pratique, les limites de la circonscription de deux des trois sociétés d'épuration ne coïncidant pas avec la délimitation géographique des régions politiques, une seule société d'épuration des eaux usées -celle du bassin côtier, dont la circonscription se situe totalement dans la région flamande- été constituée et elle fonctionne d'une façon très satisfaisante.

En vertu du décret du 23 décembre 1980, un arrêté royal du 9 mars 1981 crée une société flamande d'épuration des eaux; l'arrêté royal du 13 décembre 1977 règle l'épuration des eaux usées en région wallonne, en faisant appel à des associations de communes (22).

La loi du 26 mars 1971 sur *la protection des eaux souterraines* forme le deuxième volet de la législation sur la protection des eaux (23).

Contrairement à la loi sur la protection des eaux de surface, celle-ci est une loi-cadre, dont le centre de gravité se trouvera donc dans les arrêtés d'exécution non encore pris.

La loi considère comme eau souterraine »toute eau qui n'appartient pas au réseau hydrographique, et par assimilation, toute eau contenue dans des conduits d'adduction et destinée à l'alimentation«. Dans l'intérêt de la santé publique, le Roi peut, sur avis du Conseil supérieur des distributions d'eau, prendre toutes mesures destinées à protéger les eaux souterraines en vue de leur utilisation éventuelle à des fins alimentaires et domestiques.

Ainsi, il peut établir et délimiter des »zones de captage« et des »zones de protection«. Une »zone de captage« est l'aire géographique »dans laquelle sont ou seront implantés les ouvrages et installations destinés au prélèvement et au stockage des eaux souterraines utilisées ou susceptibles d'être utilisées en ordre principal pour la distribution d'eau alimentaire«. Une »zone de protection« est l'aire géographique délimitée »pour prémunir contre tout risque d'altération les eaux contenues dans les conduits d'adduction et destinées à l'alimentation«.

Dans les zones de captage et de protection, un arrêté royal peut interdire, réglementer ou soumettre à autorisation:

- a) le transport, l'entreposage, le dépôt, l'évacuation, l'enfouissement, le rejet, le déversement et l'épandage de matières susceptibles d'altérer les eaux souterraines;
- b) les travaux, installations, ouvrages et activités ainsi que les modifications du sol et du sous-sol qui peuvent constituer une cause ou un risque d'altération des eaux souterraines.

De même le Roi peut, en dehors des zones de captage et des zones de protection, interdire, réglementer ou soumettre à autorisation, le déversement ou le dépôt direct ou indirect sur le sol et dans le sol de matières qu'il déclare susceptibles d'altérer les eaux souterraines.

2. LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE.

La loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique est également une loi-cadre (24). Aux termes de l'article 1er de cette loi, le Roi est habilité à prendre toutes mesures appropriées en vue de prévenir ou de combattre la pollution atmosphérique.

Cette loi est restée sans exécution aucune pendant sept ans.

En vertu d'un arrêté royal du 26 juillet 1971 (25), des zones de protection spéciale ont été établies notamment sur base d'une moyenne annuelle des mesures dépassant 150 microgrammes d'oxydes de soufre par m³ ces zones font l'objet de mesures particulières de lutte contre la pollution atmosphérique provenant des installations de chauffage des bâtiments par combustion.

Parmi les mesures applicables à l'ensemble du territoire, il convient de signaler toute une gamme d'arrêtés royaux concernant les installations de chauffage des bâtiments, d'une part, et la pollution d'origine automobile, d'autre part.

En ce qui concerne la pollution industrielle, la place de choix revient à l'arrêté royal du 8 août 1975 relatif à la prévention de la pollution atmosphérique par les oxydes de soufre et les poussières engendrées par les installations industrielles de combustion (26).

3. LA LUTTE CONTRE LE BRUIT.

La loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit est aussi une loi-cadre (27).

L'article 1er habilite le Roi à prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir ou combattre le bruit provenant de sources sonores fixes ou mobiles, permanentes ou temporaires.

En exécution de cette loi, un arrêté royal du 27 mars 1974 interdit l'organisation de courses, d'entraînements et d'essais de véhicules automobiles à moins de 500 mètres de la limite d'une agglomération, des établissements de soins, des terrains de camping, des parcs publics, des plages et des zones réservées à la récréation, tandis qu'un arrêté royal du 24 février 1977 fixe les normes acoustiques pour la musique dans les établissements publics et privés.

En outre, le Pouvoir exécutif est intervenu à plusieurs reprises par des arrêtés destinés à limiter les inconvénients résultant du bruit causé par les véhicules automoteurs.

4. L'ENLÈVEMENT ET LE TRAITEMENT DES DÉCHETS.

Devant la quantité croissante de déchets de toute nature, il s'avère indispensable de mettre sur pied une politique de gestion globale, fondée sur la prévention, la récupération et le recyclage des matières premières secondaires et l'élimination des déchets.

Il est dès lors regrettable que la Belgique ne dispose pas de loi-cadre en la matière et que, bien au contraire, l'on assiste à une dispersion des compétences et des prescriptions réglementaires (28). En effet, comme on l'a vu, le parlement national n'est plus compétent pour adopter une législation générale sur les déchets (29). Cette tâche incombe dorénavant aux Région,

Cependant, la gestion des déchets reste soumise à un certain nombre de régies juridiques nationales.

L'instrument légal national le plus important reste sans aucun doute la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets *toxiques*, complétée par l'arrêté royal du 9 février 1975 qui fixe les principales mesures d'exécution (30).

Cette loi donne, en premier lieu, une définition de la notion de »déchets toxiques«.

Elle prévoit ensuite toute une série de clauses prohibitives. Ainsi, il y a une interdiction absolue d'abandonner des déchets toxiques. Par «abandon», il faut entendre l'abandon de déchets à extérieur de l'exploitation, en n'importe quel lieu ou place.

La loi soumet bon nombre d'activités à autorisation ou déclaration; il en est ainsi de l'exploitation de dépôts et d'installations de destruction, de neutralisation et d'élimination; de l'acquisition, de l'importation, de la détention, de la vente et de l'exportation.

Pour les installations qui ne se trouvent pas chez le producteur, est requise une agrégation qui peut, de tout temps, être suspendue ou retirée.

La loi prône le principe que l'exploitant d'une activité qui produit des déchets toxiques, est et reste entièrement responsable de ces déchets, même s'il en a confié le transport, la destruction, la neutralisation ou l'élimination à une autre personne.

Par conséquent, le producteur de déchets toxiques est toujours responsable, même lorsque dans le chef de sa personne il n'y a pas de faute, de sorte que la partie préjudiciée ne devra pas apporter la preuve de la faute pour obtenir une indemnisation.

Il s'agit ici du principe de la responsabilité objective.

Enfin, la loi prévoit la création d'un Fonds de garantie pour la destruction des déchets toxiques, société de droit public ayant la personnalité civile, à la création duquel l'Etat est autorisé à participer.

Ce Fonds de garantie est doté d'une double fonction:

- un objectif commercial et industriel, c'est-à-dire favoriser la création, la réorganisation ou l'extension d'entreprises de destruction, de neutralisation ou d'élimination des déchets toxiques dont le siège social et l'établissement d'exploitation sont en Belgique, ou en assurer la gestion, et éventuellement acquérir une participation dans le capital;
- une mission d'intervention garantissant qu'en cas de faillite des personnes responsables de la destruction des déchets toxiques, l'exécution des obligations qui incombent à ces personnes puisse être assurée.

On peut considérer cette innovation comme importante, car elle permet à l'Etat de pratiquer une politique active d'incitation ou de prise en charge, lorsque l'initiative privée est défailante.

Sur le plan régional, il convient de mettre en lumière l'adoption, par le Conseil flamand, d'un décret-cadre: le décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, à l'exclusion des déchets radioactifs, des cadavres, des eaux usées, des déchets toxiques et des effluents gazeux.

Ce décret crée une société publique flamande des déchets, organisme d'intérêt public doté de la personnalité civile, qui a commencé ses activités le 1er octobre 1981; elle a pour mission d'élaborer une politique coordonnée. Le plan concernant l'élimination des déchets, qui sera arrêté au terme d'une procédure avec enquête publique, aura valeur réglementaire.

Le décret flamand du 2 juillet 1981 édicté en outre des interdictions pouvant dans certains cas être levées moyennant autorisation. L'Exécutif flamand est habilité à fixer des règles relatives à la prévention de la production des déchets; il peut établir des redevances sur les produits générateurs de déchets.

5. LA CONSERVATION DE LA NATURE.

La loi du 12 juillet 1973 (31) tend non seulement à assurer la protection de l'homme et de ses biens, mais aussi à »sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitants, ainsi que du sol, sous-sol, des eaux et de l'air« (article 1er).

La loi confère au Roi -dorénavant les Exécutifs régionaux- le droit de prendre des mesures de protection en faveur des espèces de la flore indigène croissant à l'état sauvage et en faveur des espèces de la faune indigène vivant à l'état sauvage.

En outre, la loi prévoit la création de réserves naturelles intégrales ou dirigées, domaniales ou agréées, de réserves forestières et de parcs naturels.

F. *Réflexions critiques.*

Cette rapide étude du droit belge de l'environnement n'est certes pas complète. Outre les législations indiquées, une multitude de textes d'ordre législatif ou réglementaire tendent à la protection de l'environnement; citons notamment la loi du 7 août 1931 sur la protection des monuments et sites (et les décrets régionaux en la matière), la loi du 4 juillet 1962 sur les pollutions des eaux de la mer par les hydrocarbures, la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux.

Il ressort de ce bref aperçu de la législation belge relative à la protection de l'environnement une dispersion des textes législatifs, un recours fréquent à la technique des lois-cadre, et l'absence d'une loi organique concernant l'ensemble de l'environnement.

Aussi est-ce à juste titre que le Baron Constant a fait observer:

»En procédant par des approches exclusivement sectorielles des différents aspects de l'environnement, le législateur a édifié une oeuvre qui devait fatalement manquer de cohésion, eu égard aux étroites interférences que présentent les différentes formes de pollution.

D'autre part, certaines lois ont été, pendant des mois et parfois même pendant des années, frappées de stérilité soit parce que les arrêtés d'exécution ont été publiés tardivement, soit parce que les autorités publiques n'ont pas été mises en possession des moyens matériels indispensables pour réaliser les réformes envisagées.

Enfin, dans certains cas, l'insuffisance des peines prévues par le législateur -notamment le taux trop peu élevé du maximum de l'emprisonnement et la possibilité de réduire les peines prévues en cas de circonstances atténuantes- enlevé aux sanctions pénales le caractère intimidant qui joue un rôle essentiel dans la prévention des infractions» (32).

4. LES RECOURS ADMINISTRATIFS.

Le *recours administratif* permet de régler, d'une manière purement administrative, c'est-à-dire à l'intérieur de l'administration, des différends concernant des décisions unilatérales des pouvoirs publics. Ce recours offre l'avantage que, contrairement au recours juridictionnel, tant l'opportunité que la légalité de l'acte administratif sont examinés, en principe, dans ce cadre.

La connaissance des litiges relatifs à des actes unilatéraux d'administration, peut présenter trois aspects distincts: le recours non organisé, le recours auprès du pouvoir de tutelle et le recours organisé.

En dehors de toute prescription légale ou réglementaire, le particulier intéressé peut faire connaître ses griefs contre un acte d'administration à l'organe du pouvoir qui a pris la décision (recours gracieux) ou à l'autorité hiérarchique de cet organe (recours hiérarchique). Ces deux sortes de recours administratif constituent une forme d'application du droit de pétition garanti par la Constitution (33).

L'efficacité de ces deux recours est plutôt minime. Tout d'abord, l'autorité peut laisser le recours sans réponse. Ensuite, un organe d'administration ne sera pas aisément enclin à revenir sur une décision prise; ce sera également le cas du supérieur hiérarchique qui peut s'estimer lié par la solidarité administrative. Enfin, certaines décisions sont par nature définitives.

Un particulier n'est pas tenu de faire usage du recours non organisé; l'exercice du recours n'a aucune influence sur le délai dans lequel un recours en annulation peut être introduit auprès du Conseil d'Etat (34).

Le recours auprès de l'autorité de tutelle n'offre également que peu de garanties aux citoyens (35). En effet, si l'autorité de tutelle peut examiner d'office, tant du point de vue de leur légalité que de leur opportunité, les décisions des pouvoirs décentralisés soumis à sa surveillance, et donc également lorsque aucun grief n'est articulé contre la décision, cette autorité n'est toutefois nullement obligée de tenir compte de griefs éventuels de particuliers. L'explication de ce fait est que la tutelle administrative est organisée dans l'intérêt de l'administration elle-même et qu'elle ne sert les intérêts particuliers qu'à titre accessoire.

Le citoyen n'est jamais tenu de faire usage de cette possibilité de recours; s'il le fait néanmoins, le délai pour l'introduction d'un recours juridictionnel au Conseil d'Etat est prorogé (36).

Le recours organisé s'entend de la détermination par une loi (ou un règlement d'exécution) d'une procédure spécifique, selon laquelle un corps indépendant, après recours d'un particulier intéressé, soumet la décision d'une autorité administrative à un nouvel examen.

Le recours organisé présente les aspects favorables suivants:

- a. La décision appartient à un corps indépendant; ex.: la députation permanente envers le collège des bourgmestre et échevins; le Roi envers la députation permanente.
- b. Le corps qui juge en appel *doit* statuer (contrairement au cas du recours non organisé et du recours à l'autorité de tutelle).
- c. Le pouvoir d'appréciation de l'instance d'appel est le même que celui de l'autorité qui a pris la décision (37). La procédure de recours ayant été instaurée formellement par la loi elle-même, l'instance d'appel peut annuler ou modifier la décision attaquée, même si cette décision était juridiquement correcte et définitive. L'existence du recours organisé rend en effet la décision précaire, en ce sens qu'elle peut être modifiée dans le délai fixé, tant pour des raisons d'opportunité que pour des raisons de légalité.

Le recours juridictionnel au Conseil d'Etat ne peut être introduit qu'après épuisement du recours administratif organisé (38).

Les exemples les plus typiques sont le recours administratif ouvert par la loi du 29 mars 1962 contre les décisions du collège des bourgmestre et échevins en matière de demande de permis de bâtir et de lotir, et le recours dans le cadre de la réglementation sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

L'article 55 de la loi organique sur *l'urbanisme* organise en faveur du demandeur à qui le permis est refusé, deux recours successifs, auprès de la députation permanente du conseil provincial en premier lieu, auprès du Roi -maintenant l'Exécutif régional deuxième et dernier lieu.

La même disposition légale confère au collège des bourgmestre et échevins, ainsi qu'au fonctionnaire délégué de l'administration de l'urbanisme le droit de se faire entendre aux divers stades de la procédure et de prendre, le cas échéant, devant le Roi un recours en vue d'aboutir à l'annulation de la décision de la députation permanente.

Quant aux tiers lésés, ils ne peuvent intervenir dans le système dudit article 55.

En ce qui concerne les *établissements dangereux, insalubres ou incommodes*, l'article 13 du règlement général prévoit un recours administratif, qui se caractérise par le fait qu'il est ouvert aux tiers intéressés.

En effet, tous les intéressés -dans le sens le plus large: propriétaires et occupants des parcelles limitrophes, y compris ceux à qui une notification par écrit devait être adressée; pouvoirs publics; associations de protection de l'environnement; bref, quiconque pouvant subir une incommode par suite de l'exploitation- peuvent introduire auprès de la députation permanente un recours contre les décisions du collège des bourgmestre et échevins.

Envers des décisions prises en première instance par la députation permanente, un recours auprès du Roi -dorénavant l'Exécutif régional- peut être introduit soit par le gouverneur de la province agissant d'office ou sur requête du fonctionnaire technique, soit par l'autorité communale, soit par les autres intéressés.

Le recours n'a pas d'effet suspensif: l'exploitation de l'établissement reste donc interdite ou peut être poursuivie selon que l'autorisation a été refusée ou accordée.

L'arrêté pris à la suite d'un tel recours n'est pas une décision contentieuse et n'a pas l'autorité de la chose jugée (39).

Les autorités qui décident en appel, disposent de la même compétence que l'autorité qui s'est prononcée en première instance. Elles peuvent ordonner une nouvelle enquête mais n'y sont pas obligées (40).

Après avoir épuisé les recours administratifs organisés par l'article 13 du règlement général, tout intéressé peut introduire un recours juridictionnel auprès du Conseil d'Etat.

5. QUAND LES POSSIBILITÉS DEVANT LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES SUPÉRIEURES SONT ÉPUISÉES, QUELLES SONT LES POSSIBILITÉS DE PORTER PLAINTÉ EN TRADUISANT L'AFFAIRE DEVANT LES TRIBUNAUX (TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, TRIBUNAUX ORDINAIRES)?

En ce qui concerne les actes *réglementaires* de l'autorité (par exemple, le règlement sur l'entretien des installations de chauffage au mazout, ou le règlement de police sur le bruit des voitures automobiles, des motos et des vélomoteurs), toute personne à qui le règlement peut normalement s'appliquer a un intérêt personnel à en demander l'annulation au Conseil d'Etat (voy. supra).

On observera que les catégories de personnes à qui un tel règlement peut causer grief, auront parfois des intérêts opposés. Les uns prétendront qu'ils sont lésés matériellement (par exemple, le fabricant qui doit faire de nouvelles dépenses pour réduire le bruit des véhicules qu'il vend); d'autres, par contre, peuvent avoir un intérêt qui est relatif aux conditions de vie en commun (par exemple, l'habitant d'une ville ou le groupement pour la protection de l'environnement qui estiment que le bruit toléré par le règlement est supérieur aux normes admissibles).

Ces deux catégories de personnes ont, chacune en ce qui la concerne, intérêt à demander au Conseil d'Etat l'annulation du règlement qui leur cause grief.

En ce moment, le Conseil d'état n'a pas encore souvent eu l'occasion de se prononcer sur des recours contre des actes réglementaires en matière d'environnement. Citons toutefois l'affaire Eikendaal. La requérante, une association pour la protection de la nature, demandait l'annulation du plan de secteur de la région d'Anvers, dans la mesure où ce plan fixait la destination d'un parc de 10 hectares situé à Brasschaat et permettait d'y construire un complexe pour personnes du troisième âge (seniorie) (C.E. 11 septembre 1981, v.z.w. Werkgroep voor milieubeheer Brasschaat, n° 21.384).

En ce qui concerne les actes *individuels* de l'autorité administrative (par exemple, la décision d'implantation d'une centrale nucléaire, ou l'autorisation donnée à une usine de déverser les eaux usées dans la rivière), toute personne justifiant d'un intérêt personnel et certain peut demander au Conseil d'Etat l'annulation de cet acte. Pour avoir un intérêt personnel, le requérant devra se trouver dans une situation spécifique par rapport à l'acte. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'un établissement dangereux ou insalubre, celui qui habite dans la zone où a eu lieu l'enquête de commodo et incommodo aura certainement un intérêt.

Les groupements sont recevables à attaquer les actes à caractère individuel si, en vertu de leur but statutaire, ils ont pour mission de prévenir de tels actes ou de prémunir leurs membres contre leurs effets. Il est toutefois requis que le groupement soit constitué selon les formes légales et possède la personnalité juridique.

Il arrive évidemment que le même acte soit à la fois attaqué devant le Conseil d'Etat par un groupement et par des particuliers lésés dans leurs intérêts personnels.

En effet, il est possible qu'un acte (par exemple, la décision d'implanter à un endroit déterminé une usine insalubre) lèse en premier lieu les intérêts des voisins du lieu d'implantation de l'usine, et qu'en même temps cet acte fasse grief à un groupement qui a pour but de protéger la nature.

Si, au contraire, l'acte est sans répercussion sur le but poursuivi par le groupement, celui-ci ne peut se substituer aux particuliers lésés. Dans ce cas, ces derniers ont seuls qualité pour introduire le recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé à plusieurs reprises sur des requêtes en annulation introduites par des groupements ayant pour but la protection de la nature ou de l'environnement. En voici les principales:

- demande d'annulation d'un arrêté royal relatif au déversement des eaux usées des sucreries dans les rivières; la demande émanait d'un groupement de pêcheurs à la ligne (C.E. 8 avril 1960, Fédération sociétés de pêche «Les amis de la Mehagne, du Geer et de la Soehle», n° 7779);

- demande d'annulation de l'autorisation d'organiser des courses automobiles sur le circuit de Nivelles à Baulers; la demande était introduite par une association pour la préservation de l'environnement de Nivelles (C.E. 11 février 1977, n° 18.101);
- l'affaire du refus de l'autorisation d'établir sur des terrains situés au-dessus des grottes de Remouchamps un parc animalier (safari). La société commerciale qui avait demandé l'autorisation, attaqua le refus de celle-ci. Plusieurs groupements, dont celui des Amis des grottes de Remouchamps, sont intervenus dans le litige aux côtés de l'autorité administrative; leur intervention a été recevable (C.E. 17 octobre 1980, s.a. Siepa, n° 20.648);
- demande d'annulation du permis de bâtir un motel à l'entrée de l'autostrade de Bruxelles à Ostende (C.E. 9 janvier 1980, v.z.w. Bond beter leefmilieu, N° 20021), et demande d'annulation du permis de bâtir un building dans la commune balnéaire De Panne (C.E. 20 janvier 1981, v.z.w. Bond beter leefmilieu, 20883). Dans ces deux cas la demande était introduite par un groupement pour la protection de l'environnement.

Il résulte de ces exemples que le Conseil d'Etat se montre très large en ce qui concerne la recevabilité des demandes en annulation émanant de groupements poursuivant un but d'intérêt général en matière de protection de la nature ou de l'environnement. Le considérant suivant de l'arrêt du 10 mars 1981, en cause Malle, n° 21.012, le démontre à suffisance:

«Considérant qu'il est admis que les associations peuvent agir en vue de protéger l'intérêt général; que la protection de l'environnement physique — c'est-à-dire l'organisation des activités humaines d'une manière visant à offrir à tous les hommes de meilleures possibilités sur le plan du bien-être matériel et spirituel, par un aménagement judicieux des installations humaines et la réalisation de l'équilibre indispensable avec l'environnement naturel — est une affaire d'intérêt général; que cet intérêt peut être défendu par les associations qui oeuvrent pour la protection de l'environnement et qui sont mues par des intérêts se situant sur le plan des idées et ayant un caractère collectif plutôt que par des intérêts propres;»

La seule réserve qui semble résulter de la jurisprudence -qui, il y a lieu de le dire, est en pleine évolution- est la suivante: seul le groupement qui défend les intérêts dans une région déterminée possède la qualité requise pour introduire un recours en annulation contre des mesures qui sont relatives à cette région. Il n'appartient pas à une fédération de groupements de se substituer au groupement local (C.E. 20 janvier 1981, n° 20.883).

Dans la procédure devant le Conseil d'Etat belge il existe toutefois une lacune. Celui-ci est dépourvu du pouvoir de suspendre le caractère exécutoire des actes administratifs; l'arrêt qui constate l'illégalité de la mesure arrive souvent trop tard. En effet, la procédure pouvant durer plusieurs mois, rien ne peut empêcher le titulaire d'un permis de bâtir de commencer les travaux ou le titulaire d'une autorisation d'exploiter un établissement dangereux de mettre l'installation en marche.

On se demandera si le particulier ou le groupement à qui la mesure fait grief ne disposent d'aucun moyen pour faire arrêter provisoirement les travaux ou l'exploitation, dans l'attente de la décision du Conseil d'Etat.

Dans certains cas, la législation prévoit l'intervention d'une autorité administrative. Le règlement relatif aux établissements dangereux, insalubres et incommodes permet au bourgmestre de la commune, d'office ou sur plainte, d'arrêter l'exploitation lorsque l'exploitant ne possède pas d'autorisation ou ne respecte pas les conditions imposées pour l'exploitation (article 21 du règlement général pour la protection du travail).

De même, la législation relative à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme prévoit-elle que les fonctionnaires compétents peuvent ordonner l'interruption des travaux lorsqu'ils constatent que ceux-ci ne sont pas conformes au permis de bâtir ou lorsqu'ils sont exécutés sans permis (article 68, loi du 29 mars 1962 modifiée par la loi du 22 décembre 1970).

La possibilité d'une intervention de l'autorité administrative n'offre pas toujours les garanties nécessaires. Par exemple, dans des cas douteux, le bourgmestre préférera s'abstenir plutôt que d'arrêter l'exploitation de l'établissement dangereux.

En cas d'inaction de l'autorité, les particuliers et les groupements ont à leur disposition une voie de droit, dont il est fait de plus en plus usage ces dernières années. Il s'agit de *l'assignation en référé* devant le président du tribunal de première instance qui, en cas d'urgence, est compétent pour prendre une mesure provisoire qui ne préjuge en rien le fond de l'affaire (article 586 du Code judiciaire). La juridiction dite présidentielle a pour but de mettre provisoirement un terme à ce qu'on appelle des voies de fait et de prévenir toute lésion d'un droit civil.

Le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas obstacle à la connaissance par le pouvoir judiciaire, siégeant en référé, des voies de fait administratives (rapport Ch. van Reepinghen, Doc. Sén. 1963-1964, n° 60, p. 139).

Si le président du tribunal estime que l'exécution d'un acte administratif créera une perte irréparable (par exemple, la démolition d'un bâtiment à caractère historique), il ordonnera la suspension des travaux pendant un temps limité, donnant ainsi au Conseil d'Etat la possibilité de se prononcer sur la légalité de l'acte administratif, ou s'il s'agit d'un bâtiment historique ou d'un paysage digne d'être classé, en accordant à l'autorité administrative compétente le

temps nécessaire de poursuivre la procédure relative au classement des monuments et des sites (voy. référé Anvers, 29 septembre 1976, R.W. 1976-1977, col. 560, relatif à la démolition de maisons de maître Koningin Elisabethlei; référé Cour d'appel d'Anvers, 31 juillet 1979 relatif à la démolition du bâtiment dit Tolhuis; référé Anvers 20 octobre 1980, R.W. 1980-1981, col. 2553 relatif à la construction d'une seniorie au domaine Eikendaal à Brasschaat) (voy. aussi K. Baert, De rechter en de overheid, Tijds. v. Best. 1981, p. 55-58).

Il reste un mot à dire de la recevabilité des actions introduites pour obtenir la réparation des dommages subis par les particuliers et les groupements.

Le particulier qui a subi un dommage par l'effet d'un acte administratif dont le Conseil d'Etat a constaté l'illégalité, peut intenter devant les tribunaux de l'ordre judiciaire une *action en réparation fondée sur l'article 1382 du Code civil* (C.E. 6 octobre 1972, Van Woensel, n° 15.497; Bruxelles, 14 septembre 1978, Administr. publ. 1980, p. 56).

En ce qui concerne les groupements ayant pour but de défendre l'environnement, leur action en dommages et intérêts devant les tribunaux semble jusqu'à présent vouée à l'échec. En effet, on peut se demander de quel dommage ils peuvent se prévaloir. Lorsqu'à l'occasion d'un procès devant le juge pénal, des groupements défendant des buts abstraits se constituent partie civile et réclament une réparation symbolique, le juge déclare en général leur action irrecevable, pour le motif qu'il ne leur appartient pas de se substituer au ministère public (Cass. 9 décembre 1957, Pas. 1958, I, 375; J. Van Compemolle, Le droit d'action en justice des groupements, 1972, p. 308-309).

CONCLUSIONS

L'expression la plus parfaite de la démocratie est la participation directe du citoyen à la prise de décisions. Ce type de démocratie est de nos jours pratiquement inexistant, ne fût-ce qu'à cause de difficultés purement pratiques, autant que de l'ampleur des structures administratives ou de la complexité des problèmes auxquels nos sociétés contemporaines doivent faire face.

Depuis plusieurs décennies il existe en Europe une «démocratie de délégation», c'est-à-dire une forme de société dans laquelle les membres d'une communauté délèguent le pouvoir de décision à des représentants choisis par des élections libres (41).

En réalité, cette démocratie de délégation ou de représentation ne fonctionne plus de manière optimale. On assiste, en effet, à un net glissement du pouvoir des organes représentatifs vers les organes exécutifs. Cela est dû notamment à l'apathie politique du citoyen moyen. Les démocraties occidentales sont devenues en fait des «polyarchies». En outre, l'administration est elle-même devenue un «quatrième pouvoir».

Dès lors, il n'est pas surprenant de voir que dans cette démocratie formelle, il s'est dessinée une tendance, une recherche d'autres méthodes et techniques pour permettre au plus grand nombre de citoyens possible de participer de façon constructive à l'action des autorités publiques, sans pour autant porter préjudice aux compétences des représentants élus du peuple au sein d'institutions démocratiques.

La collaboration de la population aux affaires publiques se justifie par excellence dans le domaine de l'environnement.

L'époque moderne se caractérise par l'apparition de droits et d'intérêts collectifs, par exemple, le droit à l'environnement; dans le cadre de cette évolution se situe le droit d'action des associations, auxquelles la législation reconnaît le droit de participer à des tâches d'intérêt public.

C'est dans cette optique qu'il faut situer *l'étude d'Impact sur l'environnement* (E.I.E.), d'une part, et *l'action associationnelle*, d'autre part.

Associée à une procédure de concertation, l'E.I.E. vise à considérer, lors de l'élaboration de programmes ou de projets d'infrastructures ou d'implantations industrielles, non seulement les aspects socio-économiques, mais également les conséquences pour l'environnement.

L'E.I.E. vise un double objectif:

- mesurer à l'avance l'effet sur l'environnement;
- assurer la participation du public et la transparence du processus décisionnel.

»Les difficultés rencontrées par les particuliers pour défendre efficacement leur environnement menacé, la fragilité d'un droit à l'environnement encore discuté, imposent la transposition au niveau collectif de problèmes trop souvent insolubles au plan individuel« (42).

C'est l'idée qui est à la base des législations française et luxembourgeoise, qui accordent aux associations le pouvoir d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens

de la législation relative à la protection de la nature et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre: l'action associative (43).

On pourrait objecter à ce sujet que c'est plutôt la mission du ministère public d'agir dans «l'intérêt général». Ce point de vue n'est pas exact. En effet, «il faut que le ministère public reste au-dessus de la mêlée qu'il donne des avis impartiaux et qu'il puisse éventuellement se distancer d'intérêts dits «collectifs», qui en fait peuvent ne représenter qu'une partie de la collectivité. Il faut laisser ces questions à l'appréciation et à l'initiative des groupements qui ont été formés et se forment dans ce but» (44).

«Les droits et les devoirs ne se présentent plus, comme dans les codes traditionnels d'inspiration individualiste-libérale, comme des droits et des devoirs essentiellement individuels, mais métaindividuels et collectifs» (45).

Le droit de l'environnement présente -comme le droit social- un caractère essentiellement évolutif. A l'heure actuelle, la législation belge sur la protection de l'environnement ne connaît -pas encore ni l'étude d'impact ni l'action associative.

Nous terminons en exprimant l'espoir que le législateur belge -tant le parlement national que les conseils régionaux- enfin conscient de l'importance d'une politique globale de l'environnement, ne tardera pas à pallier les sérieux inconvénients de notre droit.

Ce serait pourtant une illusion de croire qu'une oeuvre législative plus cohérente et plus complète constituera la panacée. Le Procureur général près la Cour d'appel de Liège, le Baron Jean Constant, n'écrit-il pas à juste titre: «L'essentiel est peut-être moins d'élaborer une loi sans défaut que d'assurer l'application effective d'une législation même imparfaite» (46)

-
- (1) Selon H. Solus et R. Perrot, l'adage »pas de droit, pas d'action« est à l'heure actuelle «simplement la réaffirmation de cette idée maîtresse du droit judiciaire privé selon laquelle l'action en justice n'a pas pour fondement le respect de la légalité en soi, mais la sauvegarde des droits subjectifs; d'où il résulte qu'elle ne peut être exercée que par celui qui, à tort ou à raison, se prétend titulaire d'un droit subjectif méconnu ou contesté» (Droit judiciaire privé, Paris, 1961, n° 221). Selon ces auteurs, l'existence effective du droit invoqué par le demandeur n'est pas une condition de recevabilité de la demande, mais uniquement la condition de son succès au fond, ou, en d'autres termes, de son bien-fondé.
 - (2) L'article 17 du Code judiciaire (loi du 10 octobre 1967) dispose: «L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former».
 - (3) Nous ne parlons pas ici des sociétés commerciales qui sont régies par une législation qui a été adaptée à la première directive du Conseil des communautés européennes du 9 mars 1968. Malgré l'absence d'une disposition légale expresse, la doctrine admet que les tiers qui justifient d'un intérêt légitime peuvent demander la nullité d'une société commerciale pour les causes déterminées dans la loi (J. Ronse, De vennootschapswetgeving 1973, Gent, 1975, n°s 169-170).
 - (4) Depuis la modification des lois coordonnées sur les sociétés commerciales par la loi du 6 mars 1973, la doctrine estime que le tiers qui demande la nullité d'une société doit justifier d'un intérêt légitime (J. Ronse, De vennootschapswetgeving 1973, 3e dr., 1975, n° 170).
 - (5) La jurisprudence se montre moins sévère lorsque aucun des concubins n'est tenu par les liens d'un mariage (Overzicht van rechtspraak. Onrechtmatige daad. Schade en schadeloosstelling, 1969-1976, Tijds.v.Privaatrecht, 1977, p. 445; J.L. Fagnart, La responsabilité civile 1968-1975, J.T. 1976, p. 574-575).
 - (6) Voy. aussi l'arrêt du 25 mars 1975, Vandermeer, n° 16.946; qui est relatif au cas d'un conseiller communal qui demandait l'annulation de l'adjudication de l'exploitation du service d'enlèvement des immondices dans sa commune. L'article 68, 2°, de la loi communale interdit aux conseillers communaux de participer à toute adjudication de services communaux.
 - (7) Jacques de Lanversin, Contribution du juge au développement du droit de l'environnement, in *Mélanges offerts à Marcel Waline*, tome II, 1974, p. 519.
 - (8) Conseil d'Etat, 20 janvier 1981, n°s 20.882 à 20.885, a.s.b.l. Bond-Beter Leefmilieu - Interenvironnement; 10 mars 1981, n° 21.012, Comité Beter Leefmilieu Malle; 11 septembre 1981, n° 21.384, Werkgroep Milieubeheer Brasschaat. Cette définition est à rapprocher de celle établie par le comité interministériel de l'environnement: «La politique de l'environnement comprend la lutte contre les nuisances de l'environnement, la défense du consommateur, l'assainissement du milieu urbain, la conservation de la nature, la stimulation de la recherche scientifique dans le domaine de la gestion de l'environnement et la sensibilisation aux problèmes de l'environnement».

- (9) Michel Despax, dans son magistral ouvrage: Droit de l'environnement, Paris, 1980, p. XIII.
- (10) A.Ch. Kiss, le contrôle d'activités préjudiciables à l'environnement par des régimes d'autorisation préalable, ou de déclaration, in: *Tendances actuelles de la politique et du droit de l'environnement*, IUCN, Gand, 1980, p. 83.
- (11) Conseil d'Etat, 14 mai 1974, n° 16.412, Paque.
- (12) Conseil d'Etat, 7 juillet 1954, n° 3556, Gruber.
- (13) Conseil d'Etat, 14 juillet 1955, n° 4508, Maes et cons.; 4 octobre 1960, n° 8107, Wimme; 22 janvier 1963, n° 9827, Moerman; 26 novembre 1963, n° 10.292, Hutsebaut; 20 décembre 1963, n° 10.349, Vandevijver; 17 février 1976, n° 17.439, Peeters et cons.; 30 avril 1976, n° 17.594, Kuzniak.
- (14) Conseil d'Etat, 27 février 1964, n° 16.272, Robin et cons.
- (15) Conseil d'Etat, 7 octobre 1960, n° 8118, s.a. Compagnie centrale de construction.
- (16) Comp. Conseil d'Etat, 27 octobre 1976, n° 17.865, Rubrecht: »La circonstance que des personnes construisent dans les environs n'emporte pas non plus qu'elles acceptent ou doivent accepter quelque forme d'exploitation que ce soit d'une entreprise existante«.
- (17) *Doc. parl. Sénat*, 1968-1969, doc. n° 559, p. 3.
- (18) Conseil d'Etat, 21 décembre 1956, n° 5433, Commune de Hologne-aux-Pierres.
- (19) Liliane Voye, L'aménagement du territoire et la politique foncière: approche sociologique, *Rev. jur. éc. urbanisme et environnement*, Seres, avril 1979, p. 13.
Outre le plan de destination, tout plan d'aménagement peut contenir un plan d'expropriation où sont mentionnées les parcelles à exproprier.
- (20) Jacques Hoeffler, La dimension spatiale de l'environnement, in: *Les aspects juridiques de l'environnement*, Namur, 1975, p. 191.
- (21) *Moniteur belge*, 1er mai 1971.
Par pollution, on entend «tout apport, résultant directement ou indirectement d'activités humaines, de matières susceptibles d'altérer l'eau dans sa combinaison ou sa condition de sorte qu'elle ne convient plus ou convient moins aux utilisations qui doivent pouvoir en être faites ou qu'elle dégrade le milieu par son aspect ou ses émanations» (art 1er dernier alinéa).
- (22) V. Etienne Orban, Les aspects juridiques de l'épuration des eaux usées en région wallone, *Rev. jur. éc. urbanisme et environnement*, Seres, juin 1980, p. 1-14.
- (23) Egalement publiée dans le *Moniteur belge* du 1er mai 1971.
- (24) *Moniteur belge*, 14 janvier 1965.
Par pollution de l'atmosphère, on entend «toute émission dans l'air, quelle qu'en soit la source, de substances gazeuses, liquides ou solides, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine, de nuire aux animaux et aux plantes, ou de causer un dommage aux biens et aux sites» (art. 2).
- (25) A.R. du 26 juillet 1971 relatif à la création de zones de protection spéciale contre la pollution atmosphérique - *Moniteur belge*, 5 août 1971 - modifié par l'arrêté royal du 3 juillet 1972 - *Moniteur belge* 26 septembre 1972 - et par l'arrêté royal du 29 janvier 1974 - *Moniteur belge*, 2 mars 1974.
- (26) *Moniteur belge*, 2 octobre 1975.
- (27) *Moniteur belge*, 14 septembre 1973.
- (28) V. J.-P. Hannequart, Etat actuel de la réglementation des déchets en Belgique, *rev. jur. ec. urbanisme et environnement*, décembre 1981, p. 11-17.
- (29) La directive du Conseil des Communautés européennes 75/442 du 15 juillet 1975 fixant des objectifs généraux et proposant une série de dispositions spécifiques aurait dû être traduite dans les textes depuis juillet 1977, mais en raison des problèmes liés à la régionalisation des compétences, la Belgique se trouve encore dans ce domaine en infraction avec la réglementation communautaire.
- (30) *Moniteur belge*, 1er mars 1975 et 14 février 1976.
- (31) *Moniteur belge*, 21 septembre 1973.
- (32) Baron Jean Constant, La protection pénale de l'environnement en droit belge, in: *Rapports belges au Xe Congrès international de droit comparé*, Budapest, 23-28 août 1978, Bruxelles, 1978, p. 602.
- (33) F.M. Rémion, L'effet du recours gracieux sur le délai du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, *R.J.D.A.*, 1953, p. 241-248.
- (34) Conseil d'Etat, 22 juin 1951, arrêt n° 947, Watch Tower Bible and Tract Society; 12 octobre 1971, arrêts n°s 14.939 à 14.941, CAP. Geel.
- (35) Sur la tutelle administrative en général, voir: J. Dembour, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, Bruxelles, 1955.
- (36) Conseil d'Etat, 20 mai 1952, arrêt n° 1578, Maes.
- (37) Voir not. Conseil d'Etat, 27 avril 1966, arrêt n° 11.775, Ville de Courtrai.
- (38) Voir not. Conseil d'Etat, 30 septembre 1960, arrêt n° 8081, Caes; 9 octobre 1964, arrêt n° 10.824, Houvenaghel.
- (39) Conseil d'Etat, 20 décembre 1963, n° 10.349, Vandevijver; Paul Vermeulen, Etablissements dangereux, insalubres ou incommodes. Demandes d'autorisation en vue de leur exploitation. Décision de la députation permanente statuant en appel. Nature de ces décisions. *Revue administrative*, 1953, 53.
- (40) Conseil d'Etat, 14 mai 1957, n° 5645, Van Doorslaer, 5 octobre 1965, n° 11.228, d'Hondt.
- (41) V. article 3 du premier protocole à la Convention européenne des droits de l'homme.
- (42) Michel Despax, *op. cit.*, p. 814.
- (43) Voir l'article 40 de la loi française n° 76-620 du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature et l'article 25 de la loi luxembourgeoise du 27 juillet 1978, concernant la protection de l'environnement.
- (44) J.E. Krings, Le rôle du ministère public dans le procès civil, in: *Rapports belges au IXe Congrès de l'Académie internationale de droit comparé*, Bruxelles 1974, p. 166.
- (45) M. Cappelletti, La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil, *Rev. internat. droit comparé*, 1975, p. 573.
- (46) Baron J. Constant, *op. cit.*, p. 602.