

la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse n'avait pas appréhendé l'agrandissement de l'usine isolément mais avait bien, à juste titre, appréhendé l'ensemble des installations globalement et, d'autre part, que, compte tenu de la superficie occupée déjà par ladite usine avant son agrandissement, le plan de secteur l'avait déjà classée en zone d'activité économique industrielle afin de prendre en compte l'importance de cette usine. L'agrandissement de celle-ci ne pouvait donc juridiquement pas être autorisé dans la zone d'habitat limitrophe.

Dominique LAGASSE

## C.E., 24 janvier 2017, asbl L'Erablière, n° 237.118

Demande d'indemnité réparatrice (art. 11bis LCCE) par une association pour « préjudice écologique » – Notion de préjudice écologique pur – Dommage moral causé à l'association – Évaluation du dommage moral – Preuve du dommage

1. Dans son arrêt n° 237.118 du 24 janvier 2017, le Conseil d'État se prononce sur la possibilité pour une association sans but lucratif d'obtenir une indemnité réparatrice pour le préjudice écologique causé par un acte administratif illégal, comme le permet désormais l'article 11bis, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En l'espèce, la demande fait suite à l'annulation par le Conseil d'État<sup>1</sup> d'un permis, délivré sur recours par le ministre compétent le 25 août 2009, autorisant IDELUX à implanter et exploiter un centre d'enfouissement technique (CET) de classe 2 et 3 à Tenneville, notamment parce que l'étude d'incidences prévue par l'article 26, § 4, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et réalisée lors de l'élaboration du plan des CET ne contenait aucun examen relatif à la petite et surtout à la grande érablière d'éboulis. Or il s'agissait d'un habitat d'intérêt communautaire prioritaire, ce qui entraînait une lacune importante de l'étude.

L'asbl L'ERABLIÈRE, dont l'objet statutaire est la défense de l'environnement dans la région de Marche-Nassogne, demande que lui soit allouée une indemnité réparatrice fixée *ex aequo et bono* à 250.000 € provisionnels pour le préjudice écologique que lui a causé l'acte administratif illégal annulé par le Conseil d'État.

2. Examinant la genèse et la portée de l'article 144 de la Constitution – modifié, pour rappel, par la révision du 6 janvier 2014 pour autoriser le Conseil d'État à accorder une indemnité réparatrice –, celui-ci souligne, à l'instar de l'auteur, que lorsque la section du contentieux administratif

est saisie d'une demande d'indemnité réparatrice, elle statue, non pas sur un contentieux objectif, mais sur le contentieux des droits civils. Le Conseil d'État rappelle que l'article 11bis soumet l'octroi d'une indemnité réparatrice aux conditions suivantes : une illégalité, l'existence d'un préjudice dont la détermination et la preuve incombent au requérant, un lien de causalité entre l'illégalité et le préjudice invoqué<sup>2</sup>.

L'affaire a cette particularité que l'association requérante réclame « une indemnité réparatrice pour un dommage causé à un intérêt collectif, pour un préjudice écologique ». Or, on sait qu'une des difficultés de l'indemnisation de ce type de préjudice provient de l'exigence d'un dommage personnel au demandeur en réparation. Le demandeur doit avoir subi le dommage dans son patrimoine propre alors que le préjudice écologique frappe un patrimoine commun.

La condition relative au dommage est difficile à distinguer de la condition d'intérêt propre requise du demandeur à l'action. De plus, la notion d'intérêt propre varie en fonction de la juridiction saisie. Si le Conseil d'État a pu faire preuve de souplesse, il n'en a pas été de même en ce qui concerne les juridictions judiciaires. La Cour de cassation a donné de la condition d'intérêt propre une interprétation stricte dans un arrêt du 19 novembre 1982 en considérant que « le seul fait qu'une personne morale ou une personne physique poursuit un but, ce but fût-il statutaire, n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre »<sup>3</sup>. Cette jurisprudence a évolué sous l'influence, explicitement reconnue, de la Convention d'Aarhus, ce que l'association requérante ne manque pas de souligner. La Cour de cassation, dans son arrêt du 11 juin 2013, a considéré qu'est légalement justifiée la décision des juges d'appel qui ont déclaré recevable l'action d'une association ayant pour objet la protection de l'environnement notamment pour le motif qu' : « Il ne peut être nié que cette atteinte portée à l'aménagement du territoire [ infraction établie ] a entraîné un préjudice moral dans le chef de la seconde défenderesse, également compte tenu de ses objectifs statutaires, par exemple du fait de la place que ces constructions illégales ont pris dans l'aménagement du territoire ; de sorte que cette perturbation porte préjudice aux intérêts moraux de cette personne morale »<sup>4</sup>. Remarquons qu'il n'est pas question dans ce texte de préjudice écologique mais de préjudice moral (collectif)<sup>5</sup>.

L'affaire n'est certes pas soumise à une juridiction de l'ordre judiciaire mais la compétence du Conseil d'État en matière d'indemnité réparatrice engendre une certaine proximité avec les limites que le pouvoir judiciaire fixe à la recevabilité des actions d'associations et à l'indemnisation qui peut s'ensuivre.

3. Le Conseil d'État consacre une attention particulière au dommage collectif de nature écologique qu'il qualifie, références doctrinales à l'appui, de « préjudice écologique pur », pur parce qu'il y va de l'atteinte directe au milieu, à l'environnement naturel, ne présentant aucun caractère personnel. Le Conseil d'État rappelle d'abord qu'« en ce qui concerne l'existence d'un dommage, celui-ci doit être certain, personnel et direct ; (...) qu'en l'espèce, quant au

1. C.E., 30 décembre 2014, asbl L'Erablière, n° 229.717.

2. La présentation de ces conditions varie selon les exposés. Pour plus de détails, D. RENDERS, B. GORS et A. PERCY, « L'indemnité réparatrice », *A.P.*, 2016, pp. 362 et s., avec de larges développements sur la condition du lien causal entre l'illégalité et le préjudice allégué.

3. Cass., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338.

4. Cass., 11 juin 2013, P.12.13989.N., *T.M.R.*, 2013/4, p. 393, note P. LEFRANC.

5. La jurisprudence belge, plus réservée que la jurisprudence française, n'a pas jusqu'ici dégagé la spécificité du préjudice écologique et l'abrite, en quelque sorte, sous le dommage moral. Sur ce point, X. THUNIS, « Compenser le préjudice écologique : ressources et limites de la responsabilité civile », *Amén.*, n° spécial 2012/3, pp. 81 à 96.



caractère personnel du dommage, la requérante a pour objet social la défense, dans la région de Marche-Nassogne, de l'environnement, c'est-à-dire 'des qualités et diversités des écosystèmes et espèces naturelles ou semi-naturelles, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de la valeur paysagère, de l'eau, l'air et autres éléments vitaux pour les êtres humains ainsi que la quiétude des lieux'; que la requérante expose que la nature de son préjudice consiste en un dommage collectif (c'est-à-dire, qui affecte la collectivité), d'ordre écologique (...).

Sans aborder de front l'indemnisation de préjudice écologique pur, le Conseil d'État, en cite une définition doctrinale<sup>6</sup> et juge que « le 'préjudice écologique pur' se distingue ainsi des préjudices écologiques lésant directement une multitude de personnes, qui ont des conséquences économiques ou morales, et qui ne sont en réalité qu'une addition de préjudices individuels ; que, 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 ; que ce type de préjudice ne présente ainsi aucun caractère personnel ».

Le Conseil d'État aurait pu se référer à la remarquable définition que la Cour d'appel de Paris a donnée dans un arrêt du 30 novembre 2010, rendu dans l'affaire Erika :

« Ce préjudice objectif, autonome, s'entend de toute atteinte non négligeable à l'environnement naturel, à savoir, notamment, à l'air, l'atmosphère, l'eau, les sols, les terres, les paysages, les sites naturels, la biodiversité et l'interaction entre ces éléments, qui est sans répercussions sur un intérêt humain particulier mais affecte un intérêt collectif légitime »<sup>7</sup>. Le Conseil d'État cite ensuite longuement l'arrêt n° 7/2016 du 21 janvier 2016 de la Cour constitutionnelle. Cet arrêt important ne porte pas sur le préjudice écologique comme tel. La Cour constitutionnelle reconnaît aux associations environnementales le droit d'obtenir une indemnisation effective pour le dommage moral qu'elles subissent en raison de l'atteinte à l'intérêt collectif qu'elles défendent<sup>8</sup>. Le Conseil d'État en tire les enseignements. Les deux passages suivants (pp. 17 et 18) sont significatifs.

« Considérant qu'ainsi, 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 ; (...) que, par identité de motifs, cette évolution ne peut demeurer sans effet sur la manière d'apprécier le dommage éligible à l'indemnité réparatrice (nous soulignons); 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 ; (...) ». L'arrêt précise 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 ; (...) » (nous soulignons). Le Conseil d'État ne reconnaît donc pas à l'association le droit à l'indemnisation d'un préjudice écologique, mais reconnaît qu'un préjudice écologique peut constituer un dommage (moral) personnel dans le chef de ladite association. L'indemnisation de l'association porte donc sur le dommage moral que l'association a subi du fait de l'atteinte portée à des éléments de l'environnement qu'elle a pour objet de protéger.

4. En définitive, si l'association requérante échoue dans sa demande d'indemnité réparatrice, ce n'est pas en raison du refus du Conseil d'État de reconnaître le préjudice écologique ou le dommage moral causé à l'association par la violation de l'intérêt collectif qu'elle défend. La réalité est plus prosaïque : le Conseil d'État estime que l'association requérante n'apporte pas une « certaine » (*sic*)<sup>9</sup> démonstration du préjudice écologique qu'elle allègue ni du lien entre ce préjudice et les illégalités sanctionnées par l'arrêt n° 229.717 du 30 décembre 2014.

Comme les vices de la procédure relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement ont porté atteinte à l'objet social de l'association, celle-ci obtient, outre l'annulation du permis unique attaqué par l'arrêt n° 229.717 du 30 décembre 2014, une indemnité symbolique d'un euro à titre de dommage moral. Cette solution n'est pas exclue par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 janvier 2016 (point B.10.2). La boucle est bouclée, comme il se doit d'une justice qui fonctionne en réseau.

Xavier THUNIS

#### C.E., 22 février 2017, Commune de Messancy, n° 237.441

Permis d'urbanisme – Modification de l'utilisation d'un bien – Notion – Exonération au regard des articles 84, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, et 271 du CWATUP – Non-conformité aux prescriptions du PCA – Ne constitue pas un fait générateur d'un permis obligatoire

La commune de Messancy poursuivait l'annulation d'un permis délivré en 2015 par le ministre suite à un refus de permis pour créer un snack-bar brasserie dans un bâtiment autorisé en 1996 pour un commerce de véhicules d'occasion. En 2006, le bâtiment fut transformé en discothèque

6. Selon laquelle « le dommage écologique y est envisagé en tant que tel, indépendamment de ses répercussions sur l'homme, comme une atteinte directe au milieu, à l'environnement naturel, abstraction faite de tout autre préjudice personnel' (P. JOURDAIN, 'Le dommage écologique et sa réparation – rapport français', in *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen – point de vue franco-belge*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 92-93) ». Il n'est pas fréquent que le Conseil d'État cite des références doctrinales.
7. Paris, 30 mars 2010, *D.*, 2010, p. 2476 et l'étude de L. NEYRET, « L'affaire de l'Erika : moteur d'évolution des responsabilités civile et pénale », *D.*, 2010, chron., p. 2239. Le pourvoi formé contre l'arrêt de la Cour d'appel de Paris, a été rejeté par la Cour de cassation française dans un arrêt du 25 septembre 2012, *Rev. trim. dr. civ.*, 2013, p. 119, obs. P. JOURDAIN. La définition du préjudice écologique figure maintenant dans l'article 1386-10 du Code civil qui s'inspire de la définition de la Cour d'appel de Paris.
8. Pour plus de détails sur le contenu et l'importance de l'arrêt, J.-F. PÜTZ, « Quand le juge se prononce sur le dommage moral d'une association environnementale », *Observations* sous C.C., 21 janvier 2016, n° 7/2016, *Amén.*, 2016/3, p. 192 ; P. GILLAERTS, « De vergoeding van morele schade bij een collectief belang : ieder vogeltje zingt zoals het gebekt is ? », *R.G.D.C.*, 2017/4, p. 261.
9. Cet adjectif indique, à notre avis, que le Conseil d'État serait prêt à une certaine souplesse dans l'établissement du préjudice écologique (ou moral ?) étant donné la difficulté de la tâche, tant au niveau de l'évaluation du dommage qu'au niveau de sa compensation.

