

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1983-1984**

4 JANVIER 1984

**Proposition de loi modifiant
l'article 584 du Code judiciaire**

(Déposée par M. Trussart)

DEVELOPPEMENTS

Le contentieux administratif belge établit en principe que l'introduction d'un recours au Conseil d'Etat contre un acte administratif n'a pas pour effet de suspendre la mise en œuvre de ce dernier.

Un tel principe produit des conséquences parfois extrêmement dommageables, lorsque, tout particulièrement, la mise en œuvre de l'acte attaqué entraîne des effets irréversibles pour le requérant, avant même que le Conseil d'Etat ne rende son arrêt.

Pour remédier à cette problématique — et abstraction faite de procédures spéciales, telles que celle qui est organisée par l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers — un certain nombre de présidents de tribunaux de première instance siégeant en référé développent actuellement une jurisprudence qui leur permet, en pratique, d'ordonner le sursis à exécution de décisions administratives faisant l'objet d'un recours au Conseil d'Etat. Cette jurisprudence se fonde sur l'article 584 du Code judiciaire, qui reconnaît au président du tribunal le droit de « statuer au provisoire dans les cas dont il reconnaît l'urgence ».

Une telle tendance jurisprudentielle est assez généralement acceptée, mais des « poches de résistance » se manifestent encore çà et là, qui se fondent sur la séparation des pouvoirs pour dénier au juge des référés la faculté d'ordonner le sur-

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1983-1984**

4 JANUARI 1984

**Voorstel van wet houdende wijziging
van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek**

(Ingediend door de heer Trussart)

TOELICHTING

In de Belgische regeling van geschillen van bestuur geldt als beginsel dat het instellen van beroep bij de Raad van State tegen een bestuurshandeling niet leidt tot schorsing van de uitvoering van die handeling.

Een dergelijk beginsel werkt soms uiterst schadelijk vooral wanneer de uitvoering van de bestreden handeling onherstelbare gevolgen heeft voor de verzoeker, nog voordat de Raad van State zijn arrest heeft gewezen.

Om dit probleem op te lossen — afgezien nog van bijzondere procedures als die van artikel 70 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen — ontwikkelen een aantal voorzitters van rechtbanken van eerste aanleg, in kort geding, tegenwoordig een rechtspraak die hen praktisch in staat stelt de uitvoering op te schorten van administratieve beslissingen waarvan bij de Raad van State beroep is ingesteld. Deze rechtspraak is gegrond op artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek dat aan de voorzitter van de rechtbank het recht verleent om « in gevallen die hij spoedeisend acht, bij voorraad uitspraak te doen ».

Deze strekking in de rechtspraak wordt vrij algemeen aanvaard, maar hier en daar zijn er nog « weerstandsnesten », die op grond van de machtenscheiding aan de rechter in kort geding de bevoegdheid ontzeggen om de uitvoering van

sis à exécution de décisions administratives (voyez l'étude de B. Jadot, « Le sursis à exécution face aux prérogatives de l'administration », *A.P.T.* 1982, pp. 244 et suivantes).

Le premier objet de la présente proposition de loi consiste dès lors à lever toute équivoque sur ce point et à consacrer le droit pour le président du tribunal siégeant en référé d'ordonner le sursis à exécution de la mise en œuvre de décisions administratives, à condition — il faut le souligner :

— que celles-ci fassent l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat;

— que les moyens développés à l'appui du recours en annulation de l'acte administratif litigieux n'apparaissent pas manifestement dénués de tout fondement; et

— que la mise en œuvre de cette décision crée ou fasse craindre un dommage irréversible.

Il convient de constater que la jurisprudence dont nous avons rappelé le développement trouve tout particulièrement à s'appliquer lorsque des individus ou des groupes de défense de l'environnement entreprennent l'annulation de décisions administratives qui emportent des effets dommageables pour leur cadre de vie, leur santé ou leur sécurité. Ainsi, par exemple, lorsqu'ils sont confrontés à un permis de bâtir ou à un permis d'exploiter un établissement dangereux, insalubre ou incommode.

L'intervention du juge des référés s'avère, en pareil cas, absolument indispensable, si l'on souhaite éviter une dégradation irréversible de l'environnement ou la production d'événements tout à fait dommageables pour la santé ou la sécurité de la population.

Il est certain qu'à cet égard, l'intervention du juge s'impose dès avant que ne se produise le dommage irréversible qui est redouté. Or, une certaine jurisprudence semble considérer que le juge doit attendre que ledit dommage commence à devenir réalité pour pouvoir intervenir.

Ainsi, par exemple, le président du tribunal de première instance de Huy a-t-il rejeté une demande qui tendait à obtenir l'arrêt de l'exploitation de la centrale de Tihange II — exploitation dont l'autorisation faisait l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. Ce président a justifié sa décision par l'attendu suivant : « Attendu... que la poursuite de l'exploitation de Tihange II ne peut constituer une menace ou un danger suffisamment précis, concret et immédiat dont la réalisation emporterait, sur la santé et l'environnement, des conséquences irréremédiables » (Réf. Huy, 8 novembre 1983, Inter-Environnement Wallonie et Fagnoul c. S.A. Intercom).

De telles considérations doivent absolument être bannies de la jurisprudence, car elles reviennent à exiger qu'un risque aussi grave que le risque nucléaire commence à se réaliser pour que le juge des référés puisse être saisi.

C'est pourquoi la présente proposition de loi souhaite voir expressément inscrite, à l'article 584 du Code judiciaire, l'idée que l'urgence est présumée lorsque le dommage existant ou redouté, qui résulte de la mise en œuvre d'un acte adminis-

tratif, entraîne ou peut entraîner des dommages graves à la santé ou à l'environnement (zie de studie van B. Jadot, « Le sursis à exécution face aux prérogatives de l'administration », *A.P.T.*, 1982, blz. 244 v.v.).

Dit voorstel van wet wil dus allereerst elke dubbelzinnigheid op dit punt opheffen en het recht van de voorzitter van de rechtbank in kort geding bekrachtigen om de uitvoering van administratieve beslissingen te doen opschorten, op voorwaarde — let wel :

— dat daartegen beroep tot vernietiging bij de Raad van State is ingesteld;

— dat de middelen tot staving van het beroep tot vernietiging van de betwiste bestuurshandeling niet kennelijk van elke grond ontbloot zijn; en

— dat de uitvoering van die beslissing een onherstelbare schade teweegbrengt of doet vrezen.

Er zij op gewezen dat de rechtspraak waarvan wij de ontwikkeling hebben geschetst in het bijzonder toepassing vindt wanneer personen of groeperingen ter verdediging van het leefmilieu een administratieve beslissing willen laten vernietigen die schadelijke gevolgen heeft voor hun leefmilieu, hun gezondheid of hun veiligheid. Zo bijvoorbeeld wanneer zij te maken hebben met een bouw- of exploitatievergunning voor een gevaarlijk, ongezond of hinderlijk bedrijf.

Een ingreep van de rechter in kort geding blijkt in dat geval volstrekt noodzakelijk, om te voorkomen dat het milieu voor immer wordt bedorven of dat de gezondheid of de veiligheid van de bevolking zwaar wordt aangetast.

Het staat vast dat de rechter in dezen moet optreden alvorens de gevreesde schade zich voordoet. Een bepaalde rechtspraak schijnt er echter van uit te gaan dat de rechter moet wachten totdat die schade werkelijkheid begint te worden om uitspraak te kunnen doen.

Zo heeft bijvoorbeeld de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Hoei de eis verworpen tot stopzetting van de exploitatie van de centrale van Tihange II — terwijl tegen de exploitatievergunning beroep tot vernietiging bij de Raad van State was ingesteld. Die voorzitter verantwoordde zijn beslissing als volgt : « Overwegende... dat bij een voortgezette exploitatie van Tihange II de dreiging of het gevaar niet zou duidelijk, concreet en onmiddellijk was dat er, als het geval zich werkelijk voordeed, onherstelbare gevolgen zouden ontstaan voor de gezondheid en het leefmilieu » (Ref. Hoei, 8 november 1983, *Inter-Environnement Wallonie* en *Fagnoul* tegen *S.A. Intercom*).

Dergelijke overwegingen moeten absoluut uit de rechtspraak worden gebannen, want zij komen neer op de eis dat een zo zwaar risico als het kerngevaar vaste vorm begint aan te nemen om een kort geding te kunnen aanspannen.

Daarom wil dit voorstel van wet in artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek de uitdrukkelijke bepaling doen opnemen dat de zaak dringend wordt geacht wanneer de bestaande of gevreesde schade, die haar oorzaak vindt in

tratif entrepris devant le Conseil d'Etat, produit ou est susceptible de produire des effets irréversibles pour l'environnement, la santé ou la sécurité du demandeur. Une telle présomption ne peut évidemment souffrir de preuve contraire.

G. TRUSSART.

♦♦

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE UNIQUE

L'article 584 du Code judiciaire est remplacé par les dispositions suivantes :

« § 1^{er}. Le président du tribunal de première instance statue au provisoire dans les cas dont il reconnaît l'urgence, en toutes matières, sauf celles que la loi soustrait au pouvoir judiciaire.

Le président du tribunal du travail et le président du tribunal de commerce peuvent statuer au provisoire dans les cas dont ils reconnaissent l'urgence, dans les matières qui sont respectivement de la compétence de ces tribunaux.

§ 2. Les présidents des tribunaux pourront ordonner qu'il soit sursis à l'exécution d'un acte administratif faisant l'objet d'un recours en annulation introduit sur base de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, si la mise en œuvre de cette décision crée ou fait craindre un dommage irréversible et si les moyens développés à l'appui du recours en annulation de l'acte administratif litigieux n'apparaissent pas manifestement dénués de tout fondement.

L'urgence est présumée irréfragablement, lorsque le dommage existant ou redouté, qui résulte de la mise en œuvre de l'acte administratif litigieux, produit ou est susceptible de produire dans un avenir rapproché des effets irréversibles pour l'environnement ou pour la santé, ou la sécurité du demandeur.

§ 3. Le président est saisi par voie de référé ou, en cas d'absolue nécessité, par requête.

Il peut notamment :

1° désigner des séquestres;

2° prescrire à toutes fins des constats ou des expertises, même en y comprenant l'estimation du dommage et la recherche de ses causes;

3° ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde des droits de ceux qui ne peuvent y pourvoir, y compris la vente des meubles délaissés ou abandonnés;

de uitvoering van een bestuurshandeling waartegen voor de Raad van State wordt opgekomen, onherstelbare gevolgen teweegbrengt of kan teweegbrengen voor het leefmilieu, de gezondheid of de veiligheid van de eiser. Een dergelijk vermoeden kan uiteraard geen tegenbewijs lijden.

♦♦

VOORSTEL VAN WET

ENIG ARTIKEL

Artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek wordt vervangen als volgt :

« § 1. De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg doet, in gevallen die hij spoedeisend acht, bij voorraad uitspraak in alle zaken, behalve die welke de wet aan de rechterlijke macht onttrekt.

De voorzitter van de arbeidsrechtbank en de voorzitter van de rechtbank van koophandel kunnen bij voorraad uitspraak doen in gevallen die zij spoedeisend achten, in aanlegenheden die tot de respectieve bevoegdheid van die rechtbanken behoren.

§ 2. De voorzitters van de rechtbanken kunnen de opschorting van de uitvoering van een bestuurshandeling gelasten wanneer daartegen op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beroep tot vernietiging is ingesteld, de uitvoering van die beslissing onherstelbare schade teweegbrengt of doet vrezen en de middelen tot staving van het beroep tot vernietiging van de betwiste bestuurshandeling niet kennelijk van elke grond ontbloot zijn.

Het vermoeden dat de zaak spoed vereist is onweerlegbaar, wanneer de bestaande of gevreesde schade, die haar oorzaak vindt in de uitvoering van de betwiste bestuurshandeling onherstelbare gevolgen teweegbrengt of in een nabije toekomst kan teweegbrengen voor het leefmilieu, de gezondheid of de veiligheid van de eiser.

§ 3. De zaak wordt vóór de voorzitter aanhangig gemaakt in kort geding of, in geval van volstreekte noodzaak, bij verzoekschrift.

De voorzitter kan onder meer :

1° sekwesters aanstellen;

2° alle vaststellingen of deskundige onderzoeken bevelen, zelfs met raming van de schade en opsporing van de oorzaken;

3° alle noodzakelijke maatregelen gelasten tot vrijwaring van de rechten van hen die daarin niet kunnen voorzien, met inbegrip van de verkoop van roerende goederen die heerloos of verlaten zijn;

4° ordonner l'audition d'un ou de plusieurs témoins lorsqu'une partie justifie d'un intérêt apparent, même en vue d'une contestation future, s'il est constant que tout retard apporté à cette audition doit faire craindre que le témoignage ne puisse plus être recueilli ultérieurement. »

G. TRUSSART.

4° bevelen dat een of meer getuigen worden gehoord wanneer een partij van een kennelijk belang doet blijken, zelfs met het oog op een toekomstig geschil, indien vaststaat dat het bij vertraging van dat verhoor te vrezen is dat de getuigenis niet meer zal kunnen worden afgenomen. »