

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

30 JUIN 1992

PROJET DE LOI

**concernant un droit d'action
des associations protectrices
de l'environnement**

AMENDEMENTS

N° 1 DE MM. DEJONCKHEERE ET BARBE

Article 1^{er}

**Au premier alinéa, à la septième ligne, sup-
primer le mot « manifeste ».**

JUSTIFICATION

Cette notion de « violation manifeste » trahit la volonté initiale des auteurs du projet, qui était que l'acte visé par l'action en cessation soit référé à un critère *objectivable*, celui de la violation d'une norme légale ou réglementaire (Doc. Sénat, n° 1232-1 (1990-1991), p. 3).

Au contraire, ce terme imprécis risque de donner lieu à de continuelles divergences d'interprétation, génératrices d'incertitude juridique. Quelle qu'en soit l'interprétation, l'utilisation de ce terme est critiquable, pour les raisons suivantes :

— La violation exigée est en contradiction avec la suite de la disposition qui mentionne « une menace grave » de violation : l'exigence du caractère « manifeste » de la violation n'est guère conciliable, juridiquement, avec le fait que

Voir :

- 556 - 91 / 92 (S.E.) : — N° 1.

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

30 JUNI 1992

WETSONTWERP

**betreffende een
vorderingsrecht van
milieuverenigingen**

AMENDEMENTEN

N° 1 VAN DE HEREN DEJONCKHEERE EN
BARBE

Artikel 1

**Op de zevende regel van het eerste lid, het
woord « kennelijke » weglaten.**

VERANTWOORDING

Het begrip « kennelijke inbreuk » staat haaks op de oorspronkelijke bedoeling van de indieners van het ontwerp, die van mening waren dat « de bedoelde handeling een *objectiveerbaar* criterium moet bevatten, te weten de overtreding van een wetgevende of uitvoerende norm » (Stuk Senaat n° 1232-1 (1990-1991), blz. 3).

De onduidelijke term dreigt tot eindeloze interpretatieverschillen te leiden, die op hun beurt de rechtszekerheid op de helling zetten. Hoe de interpretatie ervan ook moge luiden, het gebruik van de term is en blijft voor kritiek vatbaar, en wel om de volgende redenen :

— er bestaat een contradictie tussen de « kennelijke inbreuk » en het vervolg van die bepaling waarin sprake is van een « ernstige dreiging » voor een overtreding. Juridisch gezien kan moeilijk worden geëist dat het een « ken-

Zie :

- 556 - 91 / 92 (B.Z.) : — N° 1.

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

la partie requérante puisse également invoquer des faits ne constituant pas encore la violation d'une norme, mais seulement une menace, même grave » de celle-ci. Dans un souci de cohérence, il serait plus judicieux d'exiger tout simplement une violation de la norme tout court.

— Si cette disposition est une reproduction du principe de droit suivant lequel le juge n'a pas à s'occuper des conflits sans importance (« de minimis non curat praetor »), elle est en contradiction avec la jurisprudence de la Cour de Cassation, laquelle a clairement condamné ce principe dans son arrêt du 12 mars 1956 (Pas. 1956, I, p. 739) : chaque affaire, même minime, mérite protection juridique, sinon on se rend coupable de déni de justice (voir Storme M. « s'il y a action, il y a intérêt », sur la compétence d'ester en justice des associations de défense de l'environnement, dans « Le droit, pour les associations de défense de l'environnement, d'ester en justice », éd. H. Bocken, Story-Scientia, Bruxelles, p. 8). Le juge n'est d'ailleurs pas à même d'apprécier le caractère minime ou important d'une violation de la législation sur l'environnement sans entrer dans des débats d'experts.

Cette exigence de gravité va à l'encontre du but so-disant préventif de la législation sur l'environnement en général, et de cette action en particulier.

— Si cette disposition a pour but d'alourdir la charge de la preuve, elle est également sujette à critique, car le juge compétent estime toujours d'une manière autonome la force probante des éléments de preuve.

N° 2 DE MM. DEJONCKHEERE EN BARBE

Article 1^{er}

1° Au deuxième alinéa, remplacer les mots « Il peut ordonner » et les mots « ou imposer » respectivement par les mots « Il ordonne » et les mots « ou impose ».

2° Au même deuxième alinéa, entre les mots « des dommages à l'environnement. » et les mots « Avant tout débat au fond » insérer la phrase « Dans les cas de délits permanents, le juge ordonne la remise en état des lieux. ».

3° Au même deuxième alinéa, supprimer la deuxième phrase.

JUSTIFICATION

Quant au 1°

Cette faculté laissée au juge restreint par trop l'efficacité et l'utilité de la procédure et la prive de son caractère objectif. Voir cesser l'activité dont elle dénonce l'illégalité et les conséquences dommageables est le seul avantage que l'ASBL requérante peut espérer retirer de l'intentement de son action puisque le présent projet ne fait aucunement allusion à un quelconque droit à réparation du préjudice causé, en nature ou par équivalent; si le juge constate l'existence des faits invoqués à l'appui de la requête, et vérifie l'infraction que constituent ceux-ci par rapport aux

nelijke » overtreding moet betreffen als de eiser zich ook kan beroepen op feiten die nog geen overtreding van een norm zijn, maar alleen maar een — zij het « ernstige » dreiging vormen dat een dergelijke overtreding zal worden begaan. Het zou de samenhang ten goede komen als men gewoon de overtreding van de norm als uitgangspunt zou nemen;

— die bepaling mag dan wel stoelen op het rechtsbeginsel dat de rechter zich niet met onbelangrijke geschillen dient bezig te houden (« de minimis non curat praetor »), zij druist in tegen de rechtspraak van het Hof van Cassatie, die dat beginsel in zijn arrest van 12 maart 1956 (Pas. 1956, I, blz. 571) heeft veroordeeld. Elke zaak, ook de meest minieme, verdient rechtsbescherming, zo niet, dan pleegt men rechtsweigering (vergelijk daartoe M. Storme, « S'il y a action, il y a intérêt » over de bevoegdheid voor milieuverenigingen om vorderingen in te stellen, in « Vorderingsbevoegdheid voor milieuverenigingen », ed. H. Bocken, Story-Scientia, Brussel, blz. 8). De rechter is trouwens niet bevoegd om te oordelen of een milieuovertreding al dan niet belangrijk is zonder in het vaarwater van de deskundigen terecht te komen.

De vereiste ernst van de overtreding is in tegenspraak met het preventieve karakter van de milieuwetten in het algemeen en van die vordering in het bijzonder;

— als die bepaling daadwerkelijk tot doel heeft de bewijslast te verzwaren, is zij ook voor kritiek vatbaar. De bevoegde rechter beoordeelt immers geheel onafhankelijk wat de bewijskracht van het bewijsmateriaal is.

N° 2 VAN DE HEREN DEJONCKHEERE EN BARBE

Artikel 1

1° In het tweede lid, de woorden « Hij kan de staking bevelen » en de woorden « of maatregelen opleggen, » vervangen door de woorden « Hij beveelt de staking » en « of legt maatregelen op ».

2° In hetzelfde tweede lid, tussen de woorden « ter voorkoming van schade aan het leefmilieu » en de woorden « Voor elk debat over de grond van de zaak », de volzin « Als de misdrijven aanhouden, beveelt de rechter dat het milieu in zijn oorspronkelijke staat wordt hersteld » invoegen.

3° In hetzelfde tweede lid, de tweede volzin weglaten.

VERANTWOORDING

Met betrekking tot het 1°

De mogelijkheid waarover de rechter beschikt, beknot al te zeer de doeltreffendheid en het nut van de procedure en doet het objectieve karakter ervan teniet : de staking van de handelingen waarvan de VZW, die eisende partij is, de onwettigheid en de schadelijke gevolgen aanklaagt, is immers het enige voordeel waarop zij kan rekenen als zij haar vordering instelt. Het ontwerp zinspeelt namelijk nergens op enig recht op vergoeding, in natura of in tegenwaarde, van de berokkende schade; indien de rechter het bestaan van de ter staving van de eis aangevoerde handelingen

normes en vigueur, il serait incohérent qu'il n'en ordonne pas d'office la cessation, ainsi que les mesures qui s'imposent pour prévenir ou effacer leurs conséquences. La légalité doit être restaurée au maximum, et l'action déclarée fondée suivie de mesures matérielles, faute de quoi elle ne présente que peu d'intérêt. Il est de plus peu souhaitable de laisser le juge dans la position extrêmement inconfortable du choix entre l'exigence du strict respect des normes en vigueur et la prééminence des intérêts économiques en jeu.

Cette faculté ne peut que nuire au bon fonctionnement de la justice, et n'existe pas dans le cadre de l'action en cessation ouverte aux associations de consommateurs par les articles 55 et 57 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce, dont se sont pourtant inspirés les auteurs du projet.

Quant au 2°

Dans ces cas précis, cette forme de réparation est nécessaire afin de rendre effective la cessation de l'activité illégale et des dommages observés.

Par exemple : enlèvement des déblais qui ont comblé une zone humide ou évacuation des déchets déversés illégalement.

Quant au 3°

La tentative de conciliation mentionnée ne peut entraîner en aucun cas un ralentissement dans le déroulement de l'action.

Un appel à la conciliation par le juge est d'ailleurs toujours possible, de même qu'une proposition de transaction par l'une des parties. Il n'y a aucune nécessité de le prévoir expressément. Cette phrase est donc superfétatoire et peut être supprimée.

N° 3 DE MM. DEJONCKHEERE ET BARBE

Art. 2

Supprimer le troisième alinéa.

JUSTIFICATION

La rédaction de cet alinéa suppose trop de méfiance vis-à-vis des associations protectrices de l'environnement, dont les auteurs du projet craignent à tort une multiplication intempestive d'actions. La pratique montre cependant qu'il n'en est rien dans les pays voisins (France, Luxembourg, Pays-Bas) ou plus éloignés (Suisse, Etats-Unis) où la législation permet déjà aux associations d'agir en justice pour la protection de l'environnement.

Dans notre pays-même, où quelques lois ont déjà reconnu un droit d'action équivalant à d'autres groupements (résumé des précédents : voir document du Sénat, 1232-2

vaststelt en nagaat of de vigerende normen werden overtreden, zou het incoherent zijn als hij niet van ambtswege de staking van die handelingen beveelt of nalaat de maatregelen op te leggen die vereist zijn om de gevolgen ervan te voorkomen of ongedaan te maken. De wettigheid moet zo volmaakt mogelijk worden hersteld en als de gegrond verklaarde vordering niet vergezeld gaat van materiële maatregelen, boet zij veel aan betekenis in. Bovendien mag men de rechter niet in de uiterst ongerieflijke situatie laten waarbij hij voor de volgende keus staat : ofwel eisen dat de vigerende normen streng worden in acht genomen, ofwel de in het geding zijnde economische belangen helemaal bovenaan plaatsen.

Die mogelijkheid kan de goede werking van het gerecht alleen maar schaden. Er wordt daarin ten andere niet voorzien in het raam van de vordering tot staking die door de verbruikersverenigingen kan worden ingesteld krachtens de artikelen 55 en 57 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken waardoor de indieners van het ontwerp zich nochtans hebben laten leiden.

Met betrekking tot het 2°

In die specifieke gevallen is een dergelijke vorm van vergoeding noodzakelijk wil men de onwettige bedrijvigheid en de geconstateerde schade daadwerkelijk kunnen doen ophouden.

Bijvoorbeeld : opruiming van puin en steenafval waarmee een vochtig gebied gedempt werd of verwijdering van het onwettig gestorte afval.

Met betrekking tot het 3°

De verzoeningspoging waarvan in die volzin gewag gemaakt wordt, mag het verloop van de vordering niet vertragen.

Overigens kan de rechter altijd vragen dat een verzoeningspoging wordt ondernomen en kan een van de partijen om een regeling in der minne verzoeken. Aangezien het helemaal niet vereist is dat uitdrukkelijk in die mogelijkheden wordt voorzien, is die volzin overbodig en kan hij worden weggelaten.

N° 3 VAN DE HEREN DEJONCKHEERE EN BARBE

Art. 2

Het derde lid weglaten.

VERANTWOORDING

De formulering van dit lid impliceert een te groot wantrouwen ten aanzien van milieuverenigingen, waarvan de indieners van het wetsontwerp ten onrechte vrezen dat ze een overmatig aantal vorderingen zullen instellen. Uit de praktijk in onze buurlanden (Frankrijk, Luxemburg, Nederland) en in verder afgelegen landen (Zwitserland, Verenigde Staten), waar het vorderingsrecht voor milieuverenigingen al bij wet geregeld is, blijkt dat zulks niet het geval is.

In ons land is op grond van een aantal wetten reeds een gelijkaardig vorderingsrecht aan andere verenigingen verleend (voor een overzicht van de precedents : zie stuk

(90-91) p. 3), il n'a jamais été constaté d'engorgement des tribunaux causé par l'exercice de ces actions.

Pourtant ces lois particulières font état de conditions de recevabilité nettement moins strictes et plus objectives.

Le fait que l'ASBL doive apporter la preuve de la conformité de son activité réelle avec son objet statutaire, et du lien entre cette activité et l'intérêt collectif de l'environnement est une condition de nature à permettre au président du tribunal de première instance de se prononcer sur la représentativité de l'association. Toute la problématique de « l'intérêt et de la qualité à agir » se voit donc transposée en termes nouveaux par le projet de loi. Cet examen préalable, ouvert à trop d'interprétations, détourne de l'objet réel de l'action qui est de faire constater la réalité de l'infraction et prendre d'urgence les mesures propres à la faire cesser, à prévenir les problèmes et à réparer le dommage causé. Cette condition doit donc être supprimée afin de permettre aux associations d'avoir véritablement accès au prétoire, mais aussi d'éviter de compliquer les débats avec des questions procédurales sans bénéfice réel ni pour l'environnement, ni pour la justice. Lorsque les statuts ont défini le territoire général d'action de l'organisme, le juge ne peut plus contester son droit d'action pour des faits locaux englobés dans son territoire général.

N° 4 DE MM. DEJONCKHEERE ET BARBE

Art. 3

Supprimer le dernier alinéa.

JUSTIFICATION

Cet alinéa est superfétatoire, la possibilité de statuer sur demande reconventionnelle existant déjà en droit commun.

R. DEJONCKHEERE
L. BARBE

Senaat n° 1232-2, (90-91), blz. 3). De gebruikmaking van het vorderingsrecht heeft in die gevallen nooit tot een overbelasting van de rechtbanken geleid.

Daarbij komt dat de in de desbetreffende bijzondere wetten opgesomde voorwaarden veel minder stringent en meer objectief zijn.

Iedere vereniging zonder winstoogmerk moet het bewijs leveren dat haar reële werkzaamheden stroken met haar statutaire doelstellingen, alsmede dat die werkzaamheden verband houden met het collectieve milieubelang. Uitgaande van deze voorwaarde kan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg zich over de representativiteit van een vereniging uitspreken. Dit wetsontwerp schoeit de benadering van de kwestie van « het belang en het vorderingsrecht » dan ook op een nieuwe leest. Dit voorafgaand onderzoek, dat voor een te ruime interpretatie openstaat, gaat voorbij aan het werkelijke doel van de vordering. Dat bestaat erin te doen vaststellen of er echt een overtreding is begaan, en zo spoedig mogelijk de passende maatregelen te doen nemen, om een einde te maken aan de overtreding, moeilijkheden te voorkomen, en de toegebrachte schade te vergoeden. De hier bedoelde voorwaarde moet dan ook worden weggelaten, teneinde de verenigingen daadwerkelijk toegang tot de rechtbanken te verlenen, maar ook om te voorkomen dat de debatten te ingewikkeld worden ten gevolge van procedurele kwesties die geen wezenlijke bijdrage tot de milieubescherming en de rechtsbedeling leveren. Wanneer in de statuten van een vereniging is vastgesteld binnen welk algemeen actieterrein zij mag optreden, kan de rechter het vorderingsrecht van deze vereniging voor binnen haar algemeen werkterrein gepleegde plaatselijke overtredingen niet meer betwisten.

N° 4 VAN DE HEREN DEJONCKHEERE EN BARBE

Art. 3

Het laatste lid weglaten.

VERANTWOORDING

Dit lid is overbodig omdat de mogelijkheid om uitspraak te doen over een tegenvordering al in het gemeen recht bestaat.