

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1992-1993**

9 DECEMBER 1992

**Ontwerp van wet betreffende een vorde-
ringsrecht inzake bescherming van het
leefmilieu**

**VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER R. VAN ROMPAEY**

De Commissie voor de Justitie heeft tijdens haar vergadering van 9 december 1992 dit ontwerp van wet besproken.

Het ontwerp werd in eerste orde door de Senaat onderzocht en aangenomen.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers, die het op haar beurt besprak, heeft het in beperkte mate geamendeerd, meer in het bijzonder artikel 1, eerste lid.

Hierin werd bepaald dat, onverminderd de bevoegdheid van andere rechtscollege's de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, op verzoek van de

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Lallemand, voorzitter; Arts, Barzin, Cerexhe, Erdman, Goovaerts, Hermans, Loones, Lozie, Mahoux, mevr. Maximus, de heren Mouton, Pataer, Vaes, Vandenberghe en R. Van Rompaey, rapporteur.
2. Plaatsvervangers: de heren Hatry en Seeuws.
3. Andere senator: de heer Desmedt.

R. A 15292*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:**

547-1 (1992-1993): Ontwerp geamendeerd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1992-1993**

9 DECEMBRE 1992

**Projet de loi concernant un droit d'action en
matière de protection de l'environne-
ment**

**RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR M. R. VAN ROMPAEY**

La Commission de la Justice a discuté le projet de loi qui vous est soumis au cours de sa réunion du 9 décembre 1992.

Il s'agit d'un projet qui avait été examiné et adopté en premier lieu par le Sénat.

La Chambre des représentants, en le discutant à son tour, l'a amendé dans une mesure restreinte, plus précisément à l'article 1^{er}, premier alinéa.

Celui-ci disposait que, sans préjudice des compétences d'autres juridictions, le président du tribunal de première instance, à la requête du procureur du

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: MM. Lallemand, président; Arts, Barzin, Cerexhe, Erdman, Goovaerts, Hermans, Loones, Lozie, Mahoux, Mme Maximus, MM. Mouton, Pataer, Vaes, Vandenberghe et R. Van Rompaey, rapporteur.
2. Membres suppléants: MM. Hatry et Seeuws.
3. Autre sénateur: M. Desmedt.

R. A 15292*Voir:***Document du Sénat:**

547-1 (1992-1993): Projet amendé par la Chambre des représentants.

procureur des Konings of van een rechtspersoon zoals omschreven in artikel 2, het bestaan vaststelt van een zelfs onder het strafrecht vallende handeling, die een kennelijke inbreuk is of een ernstige dreiging vormt voor een inbreuk op een of meer bepalingen van wetten, decreten, ordonnances, verordeningen of besluiten betreffende de bescherming van het leefmilieu.

Deze bepaling werd in die zin gewijzigd dat het verzoek niet enkel kan uitgaan van de procureur des Konings en van bedoelde rechtspersoon, maar eveneens « van een administratieve overheid ».

De Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu herinnert aan de retroacta van voormeld ontwerp, dat thans door de Regering als prioritair wordt beschouwd.

In de Kamercommissie heeft inderdaad een ruime bespreking plaatsgehad over de hoedanigheid van degenen die de staking van de bedoelde handelingen kunnen vorderen.

In de Kamer werd inderdaad een amendement ingediend [Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 556/5 (B.Z. 1991-1992)], luidende als volgt:

« In het eerste lid, tussen de woorden « procureur des Konings of » en de woorden « van een rechtspersoon » de woorden « van een administratieve overheid of » invoegen. »

Het werd verantwoord als volgt:

Er is geen enkele reden om de administratieve overheden, de behoeders bij uitstek van het algemeen belang, niet hetzelfde recht toe te kennen als private verenigingen die de bescherming van een collectief milieubelang willen nastreven.

Door de administratieve overheden op gelijke voet te stellen met milieuverenigingen, kan men ongetwijfeld een betere bescherming van het milieu bekomen. Tevens vermijdt men dat een private vereniging het monopolie zou bekleden om, naast het openbaar ministerie, inbreuken of dreigende inbreuken op milieuwetgeving te vervolgen.

Dit amendement heeft de bedoeling het recht van tussenkomst eveneens toe te kennen onder meer aan administratieve overheden zoals de gemeenten; dit begrip werd op zijn beurt verruimd tot elke administratieve overheid.

Wat daaronder dient te worden verstaan, werd in het rapport van de Kamercommissie gepreciseerd (blz. 15):

« Het begrip « administratieve overheid » werd overgenomen uit artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om er een welomschreven inhoud aan te geven.

Roi ou d'une personne morale telle que définie à l'article 2, constate l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une ou de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement.

Cette disposition a été modifiée en ce sens que la requête peut émaner non seulement du procureur du Roi et de la personne morale visée, mais aussi « d'une autorité administrative ».

Le ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement rappelle les antécédents du projet susvisé, qui est maintenant considéré comme prioritaire par le Gouvernement.

En effet, une large discussion a eu lieu en commission de la Chambre concernant la qualité de ceux qui peuvent requérir la cessation des actes en question.

Un amendement y a été déposé [Chambre des représentants, n° 556/5 (S.E. 1991-1992)]; il était libellé comme suit:

« Au premier alinéa, quatrième ligne, entre les mots « procureur du Roi » et le mot « ou », insérer les mots « , d'une autorité administrative. »

Il était justifié comme suit:

Il n'y a aucune raison de ne pas accorder aux autorités administratives, qui sont les gardiennes par excellence de l'intérêt public, le même droit qu'aux associations privées qui poursuivent la protection d'un intérêt écologique collectif.

La mise sur un pied d'égalité des autorités administratives et des associations protectrices de l'environnement permettra sans conteste d'améliorer la protection de l'environnement, tout en évitant que les associations privées soient, en dehors du ministère public, les seules instances à pouvoir tenter une action en cas d'infraction ou de risque d'infraction à la législation relative à l'environnement.

Cet amendement visait à accorder le même droit d'action à des autorités administratives telles que les communes. Ce droit d'action a ensuite été étendu à toute autorité administrative.

Le rapport de la commission de la Chambre précise ce qu'il convient d'entendre par là (p. 15):

« Le terme « autorité administrative » a été repris de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat afin de lui donner un contenu bien défini.

De indiener van het amendement voegt eraan toe dat dit recht alleen wordt toegekend aan administratieve overheden die bevoegd zijn inzake milieu.» (blz. 15).

Het is dan ook belangrijk duidelijk te stellen dat een administratieve overheid slechts kan optreden binnen het raam van de specialisatie van de openbare dienst; dit wil zeggen dat slechts die administratieve overheid kan optreden wanneer zij bevoegd is voor deze materie. Het zal dan ook vooral gaan om gemeenten, de Gewesten en eventueel andere instanties belast met de nucleaire controle, die eveneens zouden kunnen tussenkomen ingeval van nucleair risico. Bedoeld worden met andere woorden alle openbare organismen die een belang hebben bij deze materie.

Een lid herinnert eraan dat het standpunt van zijn fractie er juist in bestond aan de rechtspersonen die zich tot taak hebben gesteld de milieubelangen te behartigen, de mogelijkheid te bieden op te treden ten einde de staking van de handelingen te bekomen, hetgeen als de fundamentele doelstelling van het ontwerp moet worden beschouwd.

Nochtans moet worden opgemerkt dat het moeilijk te aanvaarden zou zijn de mogelijkheid om op te treden te weigeren aan bepaalde administratieve overheden, in de mate dat zij in geen dele het recht van bedoelde V.Z.W.'s zouden verhinderen.

Wel moet er worden aan herinnerd dat de toepassing van de wetten, decreten en ordonnances, die in deze materie zijn uitgevaardigd, de administratieve overheden zelf in het gedrang kan brengen. Bovendien kan het niet-naleven van de procedureregelen op zichzelf het risico inhouden dat de beslissing, die later wordt getroffen, nadelige gevolgen met zich meebrengt.

Er zal zich dus ter zake een rechtspraak ontwikkelen, zodat de rechtbanken zullen gehouden zijn een ruime interpretatie, eerder dan een beperkte interpretatie, aan de wetgeving te geven, ten einde de uitoefening van het recht om op te treden voor bedoelde rechtspersonen mogelijk te maken.

Vervolgens komt het lid op tegen het feit dat bepaalde parketten geen gevolg geven aan klachten; ten einde zulks te voorkomen, dient aan de rechters en de parketten de nodige vorming ter zake te worden gegeven. Daarom dringt het lid erop aan dat de Minister de rechters daarbij zou helpen, hen informeren of vormen inzake milieuvorderingen.

Ten slotte rijst het probleem van het territorium van de gemeente waarop de inbreuk is gepleegd of dreigt te worden gepleegd; bepaalde misdrijven kunnen immers een grensoverschrijdend effect hebben. Het lid vraagt of de bedreigde gemeente eveneens zal kunnen optreden. Hetzelfde geldt trouwens voor de in artikel 2 bedoelde rechtspersonen.

L'auteur de l'amendement ajoute que ce droit est uniquement accordé aux autorités administratives compétentes en matière d'environnement » (p. 15).

Dès lors, il importe de préciser qu'une autorité administrative ne peut agir que dans le cadre de la spécialisation du service public; cela signifie qu'elle ne peut le faire que si elle est compétente en la matière. Il s'agira donc surtout des communes, des Régions et, éventuellement, d'autres autorités chargées du contrôle nucléaire, qui pourraient également intervenir en cas de risque nucléaire. Autrement dit, l'on vise tout organisme public ayant un intérêt en la matière.

Un membre rappelle que son groupe entendait précisément permettre aux personnes morales œuvrant pour la défense de l'environnement d'ester en justice afin d'obtenir la cessation des actes, ce qui constitue l'objectif fondamental du projet à l'examen.

Toutefois, l'on pourrait difficilement admettre que certaines autorités administratives se voient refuser la possibilité d'agir, dans la mesure où elles ne porteraient pas atteinte aux droits desdites A.S.B.L.

Il convient toutefois de rappeler que l'application des lois, décrets et ordonnances, pris en la matière, peut mettre en cause les autorités administratives elles-mêmes. En outre, en cas de non-respect des règles de procédure, la mesure prise ultérieurement risque d'avoir des conséquences néfastes.

Une jurisprudence se développera donc en la matière, de sorte que les tribunaux seront tenus de donner de la législation une interprétation plutôt large qu'étroite, afin de permettre aux personnes morales visées d'exercer leur droit d'action.

L'intervenant dénonce ensuite le fait que certains parquets ne donnent pas suite aux plaintes; pour éviter d'en arriver là, les juges et les parquets doivent recevoir une formation adéquate. Et l'intervenant d'insister pour que le ministre aide, informe ou forme les juges concernant les actions en matière d'environnement.

Enfin, se pose le problème du territoire de la commune où l'infraction a été commise ou risque d'être commise. En effet, certains délits peuvent avoir des conséquences au-delà des limites territoriales. L'intervenant demande si la commune menacée pourra également agir. Il en va d'ailleurs de même pour les personnes morales visées à l'article 2.

Een ander lid herinnert eraan dat ter zake de gemeenrechtelijke regelen van toepassing zijn en verwijst meer in het bijzonder naar artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, waaruit voortvloeit dat elkeen die een belang heeft, kan optreden; de vordering zal vooreerst moeten beantwoorden aan de hoedanigheid van het optredend organisme zoals in de wet is bepaald; het zal ofwel een ter zake bevoegde administratieve overheid moeten zijn, ofwel een V.Z.W. gericht op het in de wet omschreven maatschappelijk doel en vervolgens zal het belang moeten worden aangetoond, zo niet is de vordering onontvankelijk.

Dit belang kan grensoverschrijdend zijn; het zal actueel en reëel moeten zijn; over dit alles zal de rechter oordelen.

De vorige interveniënt herinnert eraan dat de rechtspersoon kan optreden voor een bedreiging op het grondgebied en eveneens wanneer het grondgebied daarbij betrokken is, zo de inbreuken zich op een ander grondgebied voordoen.

Een ander lid merkt op dat de bedoeling van het ontwerp erin bestaat dat er een soort vermoeden van belang wordt gecreëerd vanwege de rechtspersoon. Het lid vraagt of het gaat om administratieve overheden die uitdrukkelijk moeten bevoegd zijn in bedoelde materie, hetgeen immers betrekking heeft op het principe zelf van het belang.

De Minister bevestigt zulks. Wat het vermoeden van belang betreft, moet worden verwezen naar artikel 2, laatste lid, waarin wordt bepaald dat de rechtspersoon het bewijs moet leveren dat er een werkelijke bedrijvigheid is die overeenstemt met zijn statutair doel en dat die bedrijvigheid betrekking heeft op het collectief milieubelang dat hij beoogt te beschermen.

In elk geval wordt inzake het belang de gemeenrechtelijke regel toegepast, namelijk dat er geen vordering mogelijk is zonder belang.

Het is bovendien juist dat bedoelde rechtspersonen eventueel zullen kunnen optreden tegen de administratieve overheden, niettegenstaande het feit dat deze laatste eveneens over een recht van tussenkomst beschikken.

Wat de vorming van de magistraten betreft, bevestigt de Minister dat het inderdaad een zeer belangrijk probleem uitmaakt. Het ontwerp moet worden beschouwd als een eerste stap naar de bewustwording van de gerechtelijke overheden in deze materie.

Deze eerste stap moet worden aangevuld met andere initiatieven die thans in onderzoek zijn. Ter zake kan onder meer de vraag worden gesteld of er niet kan worden gedacht aan de oprichting van een gespecialiseerde rechtbank.

Ten slotte vestigt de Minister er de aandacht op dat in artikel 1 wordt bepaald dat het moet gaan om een

Un autre membre rappelle que les règles de droit commun s'appliquent en la matière, et il renvoie notamment à l'article 17 du Code judiciaire, d'où il résulte que quiconque a un intérêt peut agir; l'action devra d'abord répondre à la qualité de l'organisme agissant en justice, comme le prévoit la loi; ce devra être soit une autorité administrative compétente en la matière, soit une A.S.B.L. ayant l'objet social défini dans la loi; ensuite, il faudra faire la preuve de l'intérêt, sans quoi l'action sera irrecevable.

Cet intérêt, qui peut avoir un caractère transfrontalier, devra être actuel et réel; il appartiendra au juge d'apprécier tous ces éléments.

Le préopinant rappelle que la personne morale peut agir pour une menace localisée sur le territoire, mais aussi lorsque celui-ci est concerné par des infractions commises sur un autre territoire.

Un autre membre observe que le but du projet est de créer une sorte de présomption d'intérêt chez la personne morale. Il demande s'il s'agit d'autorités administratives qui doivent être expressément compétentes dans la matière en question, ce qui touche en effet au principe même de l'intérêt.

Le ministre confirme qu'il en est bien ainsi. Quant à la présomption d'intérêt, on s'en référera à l'article 2, deuxième alinéa, où il est dit que la personne doit apporter la preuve qu'elle a une activité réelle conforme à son objet statutaire et que cette activité concerne l'intérêt collectif de l'environnement qu'elle vise à protéger.

En tout état de cause, pour ce qui est de l'intérêt, on applique la règle de droit commun, à savoir qu'aucune action n'est possible en l'absence d'intérêt.

Il est en outre exact que les personnes morales en question pourront éventuellement agir contre les autorités administratives, même si ces dernières disposent également d'un droit d'action.

A propos de la formation des magistrats, le ministre confirme que c'est là un problème extrêmement important. Le projet doit être considéré comme un premier pas dans la sensibilisation des autorités judiciaires en la matière.

Ce premier pas doit être complété par d'autres initiatives qui sont actuellement à l'étude. On peut notamment se demander si l'on ne pourrait envisager la création d'un tribunal spécialisé.

Enfin, le ministre attire l'attention sur le fait que l'article 1^{er} dispose qu'il doit s'agir d'une violation

kennelijke inbreuk of een ernstige bedreiging. De wetgever heeft daarvan, zowel in de Senaat als in de Kamer, de juiste omschrijving gegeven.

*
* *

STEMMINGEN

Artikel 1 wordt aangenomen met 7 stemmen, bij 5 onthoudingen.

De artikelen 2, 3, 4 en 5 worden aangenomen met 9 stemmen, bij 3 onthoudingen.

Het geheel van het ontwerp van wet wordt aangenomen met 7 stemmen, bij 5 onthoudingen.

Met eenparigheid van de 12 aanwezige leden wordt vertrouwen gegeven aan de rapporteur voor het opstellen van het verslag.

De Rapporteur,
Robert VAN ROMPAEY. *De Voorzitter,*
Roger LALLEMAND.

manifeste ou d'une menace grave. Le législateur, tant au Sénat qu'à la Chambre, a donné la définition exacte de ces notions.

*
* *

VOTES

L'article 1^{er} est adopté par 7 voix et 5 abstentions.

Les articles 2, 3, 4 et 5 sont adoptés par 9 voix et 3 abstentions.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 7 voix et 5 abstentions.

Confiance a été faite au rapporteur, à l'unanimité des 12 membres présents, pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
Robert VAN ROMPAEY. *Le Président,*
Roger LALLEMAND.