

Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1988

5 APRIL 1988

WETSVOORSTEL

inzake de collectieve bescherming van milieubelangen

(Ingediend door de heer Vanvelthoven c.s.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Het wetsvoorstel heeft tot doel de efficiëntie van de rechtsbescherming van milieubelangen te vergroten. Daartoe worden de mogelijkheden verruimd om, in het collectief belang en los van individuele schade, geschillen over de rechtmatigheid van milieuverstorende gedragingen aan de rechter voor te leggen. Tevens wordt de preventieve werking van gerechtelijke uitspraken met betrekking tot milieuverstoring versterkt. Tenslotte worden een aantal bijkomende juridische problemen opgelost welke momenteel de handhaving van het milieurecht bemoeilijken.

2. Het voornaamste objectief van het voorstel is de mogelijkheid om in rechte op te treden ter bescherming van milieubelangen los te koppelen van het vereiste persoonlijk belang en persoonlijke schade dat de procesvoering traditioneel beheerst.

In dit opzicht sluit het voorstel aan bij een tendens die in de laatste jaren duidelijk waarneembaar is om de verdediging van collectieve belangen mogelijk te maken buiten de perken van het klassieke procesrecht. Materies als de milieuzorg bv. zijn geen aangelegenheden van louter privé-belang; zij kunnen evenmin gereduceerd worden tot het algemene belang van de Staat. Het gaat hier om collectieve, meta-individuele belangen. In het kader van het klassieke proces-

Chambre des Représentants

SESSION EXTRAORDINAIRE 1988

5 AVRIL 1988

PROPOSITION DE LOI

sur la protection collective de l'environnement

(Déposée par M. Vanvelthoven et consorts)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. La présente proposition de loi vise à renforcer l'efficacité de la protection juridique de l'environnement. A cet effet, elle élargit les possibilités existantes de soumettre au juge, dans l'intérêt collectif et indépendamment de tout dommage personnel, les litiges portant sur la légalité des comportements perturbateurs de l'environnement. En outre, elle renforce l'effet préventif des décisions judiciaires relatives à la perturbation de l'environnement. Enfin, elle résout un certain nombre de problèmes juridiques connexes qui, actuellement, rendent difficile l'application du droit de l'environnement.

2. L'objectif principal de la proposition est de dissocier la possibilité d'ester en justice pour la protection de l'environnement de la condition d'intérêt et de dommage personnels qui régit traditionnellement la procédure.

A cet égard, la proposition se rattache à la tendance, de plus en plus affirmée ces dernières années, d'autoriser que la défense des intérêts collectifs s'exerce hors des limites du droit de procédure classique. Des matières telles que la défense de l'environnement, par exemple, ne sont pas des questions d'intérêt purement privé et ne peuvent davantage se ramener à l'intérêt général de l'Etat. Il s'agit là d'intérêts collectifs se situant au delà des intérêts

recht dat uitgaat van een strikte scheiding tussen algemeen belang en privaat belang en privaat belang, kunnen deze collectieve belangen moeilijk aan bod komen. De overheidsorganen die met de verdediging van het algemeen belang belast zijn kunnen in vele gevallen niet optreden ter bescherming van deze collectieve belangen of doen dit onvoldoende. Ook de mogelijkheden voor private rechtshandhaving zijn beperkt. Dikwijls wordt niemand individueel geraakt bij de schending van deze collectieve belangen of is de individuele betrokkenheid erbij te gering om een private procesvoering te motiveren. Sinds lang reeds heeft de rechtsleer, in België zowel als in het buitenland, de behoefte aan een meer effectieve bescherming van collectieve belangen erkend (1).

De noodzaak om de beperkingen gesteld door de klassieke vereisten van een persoonlijk belang en van persoonlijke schade te doorbreken, is bijzonder groot voor wat betreft de bescherming van het leefmilieu. In deze sector vindt men alle praktische bezwaren terug welke verbonden zijn aan de individuele procesvoering in situaties waar geen zeer grote financiële belangen op het spel staan. Hoge proceskosten en andere moeilijkheden belemmeren het instellen van gerechtelijke procedures door individuele burgers, zelfs indien deze het theoretisch vereiste procesbelang hebben om milieuverstoring te bestrijden: de individuele schade die eenieder lijdt ten gevolge van luchtverontreiniging bv. is dikwijls gering. Bovendien gebeurt het frequent dat diegene die het procesbelang zou kunnen aantonen, economisch voordeel haalt uit de milieuverstoring zodat hij niets ertegen onderneemt. De eigenaar die zijn bos omhakt, in strijd met de bepalingen van een plan van aanleg, haalt voordeel uit deze handelwijze. Ook de landbouwers die de nabijgelegen percelen bewerken zullen meestal niet protesteren. De tussenkomst van de met het toezicht belaste ambtenaren blijkt vaak niet afdoende, omdat ze te kampen hebben met personeelstekort, omdat de coördinatie tussen de verschillende diensten gebrekkig is, of nog omdat ze soms een te grote tolerantie aan de dag leggen. Het openbaar ministerie tenslotte besteedt relatief weinig aandacht aan de opsporing en vervolging van milieumisdrijven, hetgeen waarschijnlijk ook het gevolg is van de meer urgente taken waarvoor het dikwijls geplaagd staat.

3. Ook de Belgische rechtspraak legde in de laatste jaren een grotere openheid aan de dag tegenover vorderingen ter bescherming van collectieve belangen. Er zijn talrijke voorbeelden waar meer bepaald

individueels. Or, il est difficile de faire triompher ces intérêts collectifs dans le cadre du droit de procédure classique, qui repose sur une stricte séparation de l'intérêt général et de l'intérêt privé. Dans bien des cas, les organes publics chargés de la défense de l'intérêt général ne peuvent agir pour protéger ces intérêts collectifs ou ne le font que de manière insuffisante. Les possibilités de défense privée sont limitées, elles aussi. Souvent, la réalisation de ces intérêts collectifs ne lèse individuellement personne ou alors l'implication individuelle ne suffit pas à justifier une procédure privée. La doctrine, en Belgique comme à l'étranger, a depuis longtemps reconnu le besoin d'une protection plus effective des intérêts collectifs (1).

La nécessité de dépasser les limites que fixent les conditions classiques de l'intérêt ou du dommage personnel est particulièrement impérieuse en ce qui concerne la protection de l'environnement. On retrouve dans ce secteur tous les inconvénients pratiques liés à la procédure individuelle dans les situations où il n'y a pas de très grands intérêts financiers en jeu. Des frais de procès élevés auxquels s'ajoutent d'autres difficultés dissuadent les citoyens d'intenter individuellement des actions, même s'ils ont l'intérêt théoriquement requis pour s'attaquer à la perturbation de l'environnement; le dommage individuel que chacun subit du fait de la pollution atmosphérique, par exemple, est souvent minime. De plus, il est fréquent que celui qui pourrait justifier de l'intérêt requis tire un avantage économique de la perturbation et n'entreprenne dès lors rien contre elle. Le propriétaire qui abat les arbres de son bois, à l'encontre des dispositions d'un plan d'aménagement, en tire un profit. Et les agriculteurs qui cultivent les parcelles avoisinantes ne protesteront généralement pas. L'intervention des préposés au contrôle s'avère souvent insuffisante, soit qu'il y ait pénurie de personnel, soit que la coordination entre les différents services laisse à désirer ou encore qu'ils fassent montre d'une trop grande tolérance. Enfin, le ministère public n'accorde qu'une importance relativement minime à la recherche et à la poursuite des délits contre l'environnement, ce qui s'explique sans doute aussi par les tâches plus urgentes auxquelles il doit souvent faire face.

3. La jurisprudence belge a fait preuve elle aussi, ces dernières années, d'une plus grande ouverture à l'égard des actions engagées pour la protection d'intérêts collectifs. Il existe en particulier de nombreux

(1) Zie in dit verband onder meer :

Cappelletti M. en Garth B., *Access to Justice*, Vol. I, *A World Survey*, Milaan, 1978; Cappelletti M., « La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil », *Rev. Dr. Int. Comp.*, 1975, 572; Groenedijk C.A., *Bundeling van belangen bij de burgerlijke rechter*, Zwolle, 1981; Homburger A. en Kötz H., *Klagen Privater im öffentlichen Interesse*, Frankfurt am Main, 1975; Bocken H., *Het aansprakelijkheidsrecht als sanctie tegen de verstoring van het leefmilieu*, Brussel, 1979.

(1) A ce sujet, voir notamment :

Cappelletti M. et Garth B., *Access to Justice*, Vol. I, *A World Survey*, Milan, 1978; Cappelletti M., « La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil », *Rev. Dr. Int. Comp.*, 1975, 572; Groenedijk C.A., *Bundeling van belangen bij de burgerlijke rechter*, Zwolle, 1981; Homburger A. et Kötz H., *Klagen Privater im öffentlichen Interesse*, Francfort, 1975; Bocken H., *Het aansprakelijkheidsrecht als sanctie tegen de verstoring van het leefmilieu*, Bruxelles, 1979.

vorderingen van verenigingen ter verdediging van deze collectieve belangen ontvankelijk en soms ook gegrond werden verklaard (2). Ook milieuverenigingen hebben, met wisselend succes, gebruik gemaakt van de meer liberale houding die een deel van de rechtspraak aan de dag legde inzake ontvankelijkheid van collectieve belangenprocedures. In een aantal gevallen hebben ze zo een effectieve bijdrage geleverd tot de instandhouding van wat ons van een leefbaar milieu rest. Een voorbeeld uit vele kan men vinden in de procedures van de v.z.w. « Neerpede blijft » tegen de gemeente Anderlecht (3).

4. De onmiddellijke aanleiding tot voorliggend wetsvoorstel is te vinden in de recente rechtspraak van het Hof van Cassatie. In een arrest van 19 november 1982 (4) verbreekt het Hof van Cassatie een beslissing van het Hof van Beroep van Antwerpen waarbij aangenomen werd dat een v.z.w. persoonlijk belang heeft om in rechte op te treden ter verwezenlijking van haar statutair doel. Volgens het Hof van Cassatie kan een rechtspersoon, behoudens wettelijke uitzondering, niet in rechte optreden ter verdediging van het algemeen belang alleen. Evenzeer als een fysieke persoon, moet de rechtspersoon kunnen aantonen dat hij een eigen (persoonlijk en rechtstreeks) belang heeft bij het geding. Het nastreven van een doel alleen volstaat niet om het bestaan van een eigen belang aan te tonen : om het even wie kan gelijk welk doel nastreven... In hoofde van een rechtspersoon is het nastreven van een statutair doel dus onvoldoende. Het eigen belang van een rechtspersoon is daarentegen wel datgene wat zijn bestaan of zijn materiële en morele goederen, inzonderheid zijn vermogen, eer en goede naam, raakt.

In een tweede arrest van 24 november 1982 (5) beslist het Hof dat een vereniging zich geen burgerlijke partij kan stellen wanneer ze slechts optreedt ter verdediging van collectieve morele waarden. De aantasting van die morele waarden impliceert niet noodzakelijk persoonlijke schade.

Beide arresten zeggen halt aan hogervernoemde tendens om de ontvankelijkheidseisen bij vorderingen ter bescherming van collectieve belangen minder streng te stellen en worden dan ook als onwenselijk ervaren. Alle auteurs die zich over de recente cassatiearresten uitspraken zijn het er over eens dat een betere bescherming van collectieve belangen een noodzaak is. Zij betreuren de rechtspraak van het Hof

exemples d'actions intentées par des associations pour la défense de ces intérêts collectifs qui ont été déclarées recevables et, parfois même, fondées (2). Des associations de défense de l'environnement ont également tiré parti avec plus ou moins de bonheur de l'attitude plus libérale adoptée par une partie de la jurisprudence sur la question de la recevabilité des actions en défense d'intérêts collectifs. Dans certains cas, elles ont ainsi apporté une contribution effective à la sauvegarde de ce qui nous reste d'un environnement vivable. Citons l'exemple, parmi tant d'autres, des procédures intentées par l'a.s.b.l. « Neerpede blijft » contre la commune d'Anderlecht (3).

4. C'est dans la jurisprudence récente de la Cour de cassation qu'il faut trouver la raison immédiate du dépôt de la présente proposition de loi. Dans un arrêt du 19 novembre 1982 (4), la Cour casse une décision de la Cour d'appel d'Anvers dans laquelle celle-ci avait considéré qu'une a.s.b.l. a un intérêt personnel à ester en justice en vue de la réalisation de son but statutaire. Selon la Cour de cassation, une personne morale ne peut, sauf exception légale, ester en justice pour la défense du seul intérêt général. A l'instar d'une personne physique, la personne morale doit pouvoir justifier d'un intérêt propre : toute personne peut se proposer de poursuivre n'importe quel but... Dans le chef d'une personne morale, la poursuite d'un but statutaire n'est donc pas suffisante. En revanche, l'intérêt propre d'une personne morale comprend ce qui concerne son existence, ses biens matériels et moraux (en particulier son patrimoine), son honneur et sa réputation.

Dans un second arrêt du 24 novembre 1982 (5), la Cour décide qu'une association ne peut se constituer partie civile lorsqu'elle agit exclusivement pour la défense de valeurs morales collectives. L'atteinte portée à ces valeurs morales n'implique pas nécessairement un dommage personnel.

Les deux arrêts reprouvent la tendance, dont nous avons fait état, à se montrer moins sévère sur les conditions de recevabilité à l'égard des actions engagées pour la protection d'intérêts collectifs, et sont dès lors ressentis comme inopportuns. Tous les auteurs qui se sont exprimés sur les récents arrêts de cassation s'accordent à reconnaître la nécessité d'une meilleure protection des intérêts collectifs. Ils regrettent la ju-

(2) Lemmens P., « Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen », *R.W.*, 1983-1984, 2001.

(3) Kort geding Brussel, 29 juli 1981; Brussel, 19 oktober 1982; Cass., 25 mei 1984, waarvan sommigen ten onrechte aannemen dat het Hof hier terugkeert van haar vroeger ingenomen standpunt.

(4) *R.W.*, 1983-1984, 2029.

(5) *R.D.P.*, 1983, 390.

(2) Lemmens P., « Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen », *R.W.*, 1983-1984, 2001.

(3) Référé Bruxelles, 29 juillet 1981; Bruxelles, 19 octobre 1982; Cass., 25 mai 1984, dont certains concluent à tort que la Cour revient ici sur son point de vue antérieur.

(4) *R.W.*, 1983-1984, 2029.

(5) *R.D.P.*, 1983, 390.

van Cassatie vanuit rechtspolitek standpunt (6) wat niet belet dat een aantal onder hen de geciteerde arresten technisch juridisch goedkeuren *de lege rata*.

De rechtspraak van het Hof van Cassatie heeft als bijkomend praktisch nadeel dat zij een onwenselijk onderscheid bevestigt of invoert betreffende de ontvankelijkheid van vorderingen ter verdediging van het algemeen belang ingesteld voor de Raad van State en voor de burgerlijke rechter. De Raad van State hanteert immers minder strenge ontvankelijkheidsvoorwaarden voor verenigingen dan de gewone rechtbanken doen.

Het onderscheid tussen beide stelsels levert grote bezwaren op. Dikwijls heeft het slechts zin de vernietiging van een overheidshandeling te vorderen voor zover tevens, in afwachting van de uitspraak van de Raad van State, in kort geding de stopzetting van de tenuivoerlegging van de bestreden overheidshandeling kan bekomen worden. Aan de noodzakelijke interactie tussen de procedure in kort geding en voor de Raad van State wordt nu in vele gevallen een einde gemaakt.

5. Men kan stellen dat het Hof van Cassatie door zijn arresten het parlement voor zijn verantwoordelijkheid heeft geplaatst. Indien de wetgever de noodzaak van een efficiënte bescherming van milieubelangen bijtreedt, dringt een wetgevende ingreep zich op. Het is immers weinig waarschijnlijk dat het Hof zijn met nadruk geformuleerd standpunt in de nabije toekomst zal wijzigen.

De afwachtende houding die de wetgever in deze materie heeft aangenomen werd reeds in het verleden betreurd. Wanneer Dalcq en Glansdorff vaststellen dat de actiemogelijkheden tegen bepaalde vormen van collectieve schade onvoldoende gegarandeerd zijn, trekken ze daaruit de conclusie: « qu'il serait souhaitable que notre législateur envisage, en s'inspirant notamment des solutions du droit américain, la possibilité d'introduire dans notre système juridique l'une ou l'autre forme d'action permettant d'agir au nom d'une collectivité qui subit le même type de dommage » en situeren ze de noodzaak vooral « dans le domaine de la protection des consommateurs ou des atteintes à l'environnement » (7).

In een commentaar bij de arresten van 1982 schrijft Van Compernelle: « L'on peut cependant regret-

ter la jurisprudence de la Cour de cassation sur le plan de la politique générale du droit (6), même si, du point de vue de la technique juridique, cela n'empêche pas certains d'entre eux d'approuver les arrêts *de lege rata*.

La jurisprudence de la Cour de cassation présente, sur le plan pratique, l'inconvénient supplémentaire de confirmer ou d'établir une distinction inopportune quant à la recevabilité des actions en défense de l'intérêt général selon qu'elles sont intentées devant le Conseil d'Etat ou devant le tribunal civil. En effet, le Conseil d'Etat applique à l'égard des associations des conditions de recevabilité moins sévères que les tribunaux ordinaires.

La distinction entre les deux régimes présente de sérieux inconvénients. Souvent, une requête en annulation d'un acte administratif n'a de sens que si, dans le même temps, en attendant la décision du Conseil d'Etat, il est possible de faire suspendre en référé l'exécution de l'acte administratif attaqué. Désormais, il est mis fin dans bien des cas à l'indispensable interaction entre la procédure en référé et le recours au Conseil d'Etat.

5. On peut dire que, par ses arrêts, la Cour de cassation a mis le Parlement devant ses responsabilités. Si le législateur est convaincu de la nécessité de protéger efficacement l'environnement, il s'impose de légiférer car il est peu vraisemblable que la Cour modifie avant longtemps un point de vue exprimé avec une telle insistance.

L'attentisme observé en la matière par le législateur a déjà été regretté dans le passé. Après avoir constaté que les possibilités d'action contre certaines formes de dommage collectif sont insuffisamment garanties, Dalcq et Glansdorff en concluent « qu'il serait souhaitable que notre législateur envisage, en s'inspirant notamment du droit américain, la possibilité d'introduire dans notre système juridique l'une ou l'autre forme d'action permettant d'agir au nom d'une collectivité qui subit le même type de dommage » et ils situent principalement cette nécessité « dans le domaine de la protection des consommateurs ou des atteintes à l'environnement » (7).

Commentant les arrêts de 1982, Van Compernelle écrit: « L'on peut cependant regretter — par rap-

(6) Onder meer:

Lemmens P., o.c.; Van Compernelle J., « Quelques réflexions sur l'action d'intérêt collectif: à propos de deux arrêts récents de la Cour de Cassation », *Rev. Prat. Soc.*, 1984, 1; Suetens L.P., « Environnement et droits de l'homme », *E.P.L.*, 1983, 137; Schautteet M., « Een onderzoek naar de mogelijkheden van milieuverenigingen om in rechte op te treden », *Info-Leefmilieu*, 1982, 181, en 1983, 20; Bocken H. en Demeulenaere B., « The defense of collective interests in the Belgian civil procedure, in *Effectiveness of judicial protection and the constitutional order, Belgian Report at the II International Congress of procedural law*, Kluwer, 1983, 152.

(7) Dalcq R.O. en Glansdorff B., « Examen de jurisprudence 1973-1979. La responsabilité délictuelle et quasi délictuelle », *R.C.J.B.*, 1981, 128.

(6) Notamment:

Lemmens P., o.c.; Van Compernelle J., « Quelques réflexions sur l'action d'intérêt collectif: à propos de deux arrêts récents de la Cour de Cassation », *Rev. Prat. Soc.*, 1984, 1; Suetens L.P., « Environnement et droits de l'homme », *E.P.L.*, 1983, 137; Schautteet M., « Een onderzoek naar de mogelijkheden van milieuverenigingen om in rechte op te treden », *Info-Leefmilieu*, 1982, 181, et 1983, 20; Bocken H. et Demeulenaere B., « The defense of collective interests in the Belgian civil procedure, in *Effectiveness of judicial protection and the constitutional order, Belgian Report at the II International Congress of procedural law*, Kluwer, 1983, 152.

(7) Dalcq R.O. et Glansdorff B., « Examen de jurisprudence 1973-1979. La responsabilité délictuelle et quasi délictuelle », *R.C.J.B.*, 1981, 128.

ter — par rapport à ce qui se passe dans d'autres pays — l'extrême timidité dont le législateur a fait preuve jusqu'à présent en la matière » (8).

Professor Suetens dringt zelfs aan op het invoeren van een grondwettelijke norm : « Etant donné l'attitude négative du juge ordinaire, étant donné la divergence entre la jurisprudence de la Cour de cassation et celle du Conseil d'Etat, étant donné la nécessité d'une protection juridictionnelle réelle et aussi complète que possible, il serait sans aucun doute utile que le droit à l'environnement, liberté publique à caractère procédural, soit consacré dans la Constitution belge ou que du moins le législateur intervienne en cette matière et introduise l'action associationnelle » (9).

6. Dit voorstel opteert voor een — schijnbaar radicale — verbreding van de mogelijkheden om geschillen omtrent collectieve milieubelangen aan de rechter voor te leggen.

Opstellers zijn zich ervan bewust op deze wijze af te wijken van het klassieke procesrecht. Zij menen dat de noodzaak om een efficiënte bescherming van milieubelangen te realiseren en de brede maatschappelijke consensus hieromtrent, ruimschoots opwegen tegen de eventuele bezwaren die rijzen bij een fundamentele ingreep in het procesrecht.

De duidelijkheid van de maatschappelijke consensus omtrent de noodzaak van een efficiënte bescherming van het leefmilieu is ook de reden waarom voorliggend voorstel zich niet uitstrekt tot alle « collectieve » belangen. De opstellers ervan weten, dat de hier bedoelde ingreep in het procesrecht delicate vragen oproept en slechts kan gebeuren na een diepgaande analyse van en discussie over de betrokken problematiek en de juridische regeling ervan. Het risico op een ondoordacht ingrijpen is inderdaad niet denkbeeldig.

Een andere, even belangrijke, reden om het ontwerp te beperken tot de materie van het leefmilieu, ligt hierin dat een efficiënte rechtsbescherming van collectieve belangen meestal een ingreep vergt, niet alleen op het vlak van de ontvankelijkheid van de vorderingen, maar ook op andere punten, o.m. van de sancties welke de rechter kan treffen. De wijzigingen welke op deze laatste punten moeten worden aangebracht aan de bestaande regelen zijn niet noodzakelijk dezelfde voor alle collectieve belangen. Overigens ligt een sectoriële regeling in de lijn van de vroegere wetgeving, zoals verder zal blijken.

7. Het ontwerp kent een bredere bevoegdheid om in rechte op te treden ter verdediging van collectieve milieubelangen toe aan verenigingen, publiekrechtelijke rechtspersonen tot wier opdracht de milieuzorg behoort, het openbaar ministerie en ook individuele burgers.

Waarschijnlijk zullen publiekrechtelijke rechtspersonen en milieuverenigingen op dit vlak de belang-

port à ce qui se passe dans d'autres pays — l'extrême timidité dont le législateur a fait preuve jusqu'à présent en la matière » (8).

Le professeur Suetens, pour sa part, va jusqu'à réclamer l'adoption d'une norme constitutionnelle : « Etant donné l'attitude négative du juge ordinaire, étant donné la divergence entre la jurisprudence de la Cour de cassation et celle du Conseil d'Etat, étant donné la nécessité d'une protection juridictionnelle réelle et aussi complète que possible, il serait sans aucun doute utile que le droit à l'environnement, liberté publique à caractère procédural, soit consacré dans la Constitution belge ou que du moins le législateur intervienne en cette matière et introduise l'action associationnelle » (9).

6. La présente proposition opte pour une extension — apparemment radicale — des possibilités de soumettre au juge les litiges touchant aux intérêts collectifs en matière d'environnement.

Ce faisant, les auteurs ont conscience de s'écarter du droit procédural classique. Ils estiment que la nécessité de mettre en place une protection efficace de l'environnement et le large consensus social qui existe à ce sujet justifient largement les inconvénients que peut présenter une modification fondamentale du droit procédural.

La certitude du consensus social quant à la nécessité de protéger efficacement l'environnement explique également pourquoi la présente proposition ne vise pas l'ensemble des intérêts « collectifs ». Les auteurs n'ignorent pas que la modification proposée du droit procédural soulève des questions délicates et ne peut s'opérer qu'au terme d'une analyse approfondie et après avoir examiné et résolu juridiquement les problèmes qu'elle soulève. Il faut éviter, en effet, de s'engager inconsidérément.

Mais il est une autre raison, tout aussi importante, de limiter le projet au domaine de l'environnement : une protection juridique efficace d'intérêts collectifs exige généralement une intervention non seulement sur le plan de la recevabilité des actions mais aussi sur d'autres points, en particulier les sanctions qui peuvent être prononcées par le juge. Or, les modifications à apporter sur ces derniers points aux règles existantes ne sont pas nécessairement les mêmes pour tous les intérêts collectifs et un règlement « sectoriel » s'inscrit d'ailleurs parfaitement dans la ligne de la législation antérieure, comme on le verra plus loin.

7. Le projet confère une compétence élargie d'ester en justice pour la défense des intérêts collectifs en matière d'environnement aux associations, aux personnes morales de droit public ayant pour objet la protection de l'environnement, au ministère public et aux citoyens pris individuellement.

Il faut s'attendre à ce que les personnes morales de droit public et les associations pour l'environnement

(8) Van Compernelle J., *o.c.*, 16.

(9) Suetens L.P., *o.c.*, 139.

(8) Van Compernelle J., *o.c.*, 16.

(9) Suetens L.P., *o.c.*, 139.

rijkste rol spelen. De verbreding van hun bevoegdheid is dan ook het essentiële punt voor de opstellers van dit ontwerp. Toch is er een voor de hand liggende reden om ook het openbaar ministerie en de individuele burger in het systeem te betrekken: de volledigheid ervan. Naar gelang de concrete situatie immers kan de ene keer een vereniging, de andere keer een overheidsorgaan, het openbaar ministerie of een individuele burger, het best geplaatst zijn om in rechte op te treden. De opstellers van het ontwerp treden het pluralisme bij dat Cappelletti in deze sector voorstaat: « Private and governmental action should supplement each other. Pluralism is necessary to fill most, if not all, of the gaps » (10).

Het belangrijkste bezwaar dat tegen de voorgestelde oplossing geformuleerd kan worden is de verdere overbelasting van de rechtbanken, onder meer ten gevolge van een mogelijk misbruik van de vorderingsbevoegdheid door schijnverenigingen en proceszieke querulanten.

Onder abstractie van de vraag of een wetsvoorstel dat ertoe strekt een efficiënte bescherming van ons leefmilieu mogelijk te maken moet wijken voor een structureel gebrek in onze gerechtelijke organisatie, is het nuttig erop te wijzen dat de verruiming van de vorderingsbevoegdheid niet noodzakelijk hoeft te leiden tot een overbelasting van de rechtscollèges. De resultaten van de invoering van de zogenaamde « citizen suit » in de Amerikaanse milieuwetgeving bevestigen deze bewering. Verwijzend naar Amerikaanse studies stelt Bocken vast: « In de periode tussen 1 oktober 1970 en 1 maart 1976 werd deze wet (Michigan Environmental Protection Act) 119 maal ingeroepen voor de rechtbanken. Dit maakt 0,02 % uit van het totale aantal burgerlijke procedures in Michigan over deze periode. Van de 119 procedures werden er 45 ingesteld door openbare ambtenaren » (11). Ook ten aanzien van andere buitenlandse voorbeelden werd vastgesteld dat de verruiming van de toegang tot de gerechten niet leidt tot « The oft-predicted flooding of the courts with too numerous or capricious cases » (12). Evenmin heeft de verdere besproken Belgische wetgeving welke een bredere vorderingsbevoegdheid invoert, een overrompeling van de rechtbanken meegebracht. Tenslotte kan de verhoogde afdwingbaarheid van het milieurecht een belangrijke preventieve werking in zich dragen. Potentiële overtreders die nu vaak door de mazen van het net glippen, zullen bij een betere controle waarschijnlijk meer geneigd zijn de wet na te leven.

Dat gevaar voor misbruiken zeer beperkt is, werd reeds in 1905, tijdens de parlementaire voorbereiding

jouent sur ce plan le rôle le plus important. Aussi l'élargissement de leur compétence est-il, aux yeux de ses auteurs, le point essentiel du projet. Il y a cependant une raison évidente d'associer également au système le ministère public et le citoyen: c'est de faire en sorte qu'il soit complet. En effet, selon le cas qui se présente, ce pourra être tantôt une association et tantôt un organisme public, le ministère public ou un citoyen qui sera le mieux placé pour soutenir l'action en justice. Les auteurs du projet optent pour le pluralisme préconisé en la matière par Cappelletti: « Private and Governmental action should supplement each other. Pluralism is necessary to fill most, if not all, of the gaps » (10).

L'objection majeure qu'on peut opposer à la solution proposée est de surcharger davantage encore les tribunaux, par suite notamment d'un usage du droit d'agir qui pourrait être abusif dans le chef de pseudo-associations et de particuliers processifs.

Outre qu'on peut se demander si une proposition de loi dont l'objet est de permettre une protection efficace de notre environnement doit s'arrêter à une carence structurelle de notre organisation judiciaire, il est utile de souligner que l'élargissement de la compétence d'action n'aura pas nécessairement pour effet de surcharger les juridictions. Cette affirmation se trouve confirmée par les résultats de l'instauration du « citizen suit » dans la législation américaine de l'environnement. Citant des études américaines, Bocken constate: « Au cours de la période du 1^{er} octobre 1970 au 1^{er} mars 1976, cette loi (Michigan Environmental Protection Act) a été invoquée 119 fois devant les tribunaux. Ce nombre représente 0,02 % du total des procédures civiles engagées au Michigan pendant la période. Sur les 119 procédures intentées, 45 l'ont été par des fonctionnaires publics » (11). D'autres exemples étrangers montrent également que l'élargissement de l'accès au tribunaux n'a pas abouti au « oft-predicted flooding of the courts with too numerous or capricious cases » (12). Et la législation belge qui élargit la compétence d'action et dont nous parlerons tout à l'heure n'a pas eu pour effet, elle non plus, de submerger les tribunaux. Enfin, l'efficacité accrue du droit de l'environnement est susceptible d'avoir un effet préventif non négligeable. Les auteurs potentiels qui, souvent aujourd'hui, glissent au travers des mailles du filet, seront vraisemblablement plus enclins à respecter la loi si le contrôle est meilleur.

Que le risque d'abus soit très limité, c'est ce qu'en 1905 déjà, au cours des travaux préparatoires

(10) Cappelletti M. en Jolowicz J.A., *Public interest parties and the active role of the judge in civil litigation*, Milaan, 1975, 48; Ook Bocken H. pleit voor deze wisselwerking; cf. Bocken H., o.c., n° 237.

(11) Bocken H., o.c., n° 232, met verwijzing naar Haynes J., « Mepa in its sixth year: substantive environmental law from citizen suits », *E.L.R.*, 1976, 50067.

(12) De woorden zijn van Cappelletti M., *Access to Justice*, Vol. II, p. 860; zie ook Homburger A. en Kötz H., o.c., 101.

(10) Cappelletti M. et Jolowicz J.A., *Public interest parties and the active role of the judge in civil litigation*, Milan, 1975, 48; Bocken H. préconise lui aussi cette complémentarité: cf. Bocken H., o.c., n° 237.

(11) Bocken H., o.c., n° 232, avec renvoi à Haynes J., « Mepa in its sixth year: substantive environmental law from citizen suits », *E.L.R.*, 1976, 50067.

(12) Les mots sont de Cappelletti M., *Access to Justice*, Vol. II, p. 860; voir également Homburger A. et Kötz H., o.c., 101.

van de wet van 12 augustus 1911 tot behoud van de schoonheid der landschappen, treffend geformuleerd door Minister Destrée : « Men vreze kwellingen noch plagerijen; de rechter zal elk misbruik dat zich zou willen voordoen beteugelen en het gezond verstand zegt ons overigens dat niemand het zal wagen een veel kostend proces in te stellen, indien hij daartoe niet sterk is aangezet door de mening zijner medeburgers » (13). Het ligt inderdaad voor de hand dat niet iedereen de mogelijkheid heeft of zelfs de bereidheid heeft om gerechtskosten en advocatenhonoraria en de andere lasten verbonden aan de procesvoering te dragen ter bescherming van collectieve eerder dan persoonlijke belangen. Bovendien kan de rechter, waar nodig, te kwader trouw ingestelde procedures onontvankelijk verklaren bij gebrek aan rechtmatig belang of/en sanctioneren als tergend en roekeloos geding. Ook de leer van het rechtsmisbruik kan toelaten excessen tegen te gaan.

Een ander bezwaar dat zou kunnen worden gemaakt is dat het voorliggende voorstel de rol van het openbaar ministerie in het gedrang brengt. Dit is niet het geval. Er wordt integendeel in een ruimere bevoegdheid voorzien voor het openbaar ministerie dat nu ook voor de burgerlijke rechtbank kan optreden ter bescherming van collectieve milieubelangen, en dit buiten het kader van de handhaving van de openbare orde. Hierbij kan wel de bedenking geformuleerd worden in welke mate gebruik zal worden gemaakt van deze verruimde bevoegdheid. Niets wijst er immers op dat het openbaar ministerie bereid is het hem vertrouwd actieterrein te verlaten. De heer Beckaert, voormalig procureur-generaal, stelde niet zonder bitterheid vast : « Mais, concédons-le, ... sa passivité dans la défense des intérêts collectifs étonne souvent ceux qui la constatent » (14).

Wat de opportuniteit van de verbreding van de vorderingsbevoegdheid betreft, dient men zich overigens goed te realiseren dat het, in al de gevallen waar de rechter een sanctie uitspreekt, noodzakelijkerwijze gaat om de overtreding van een rechtsnorm. Is deze norm verantwoord en met zorg opgesteld, dan dient men ook geen schrik te hebben de overtreding ervan te sanctionneren (15).

8. Een tweede fundamentele doelstelling van het ontwerp is de preventieve werking van gerechtelijke uitspraken met betrekking tot milieuverstoring te versterken. De mogelijkheden welke het huidige recht biedt om een bevel of verbod van de rechter te vorderen om milieuverstorende activiteiten te voorkomen of stop te zetten of om het geschonden milieu in zijn vroegere toestand te herstellen, zijn vrij beperkt.

de la loi du 12 août 1911 pour la conservation de la beauté des paysages, le Ministre Destrée avait exprimé avec justesse : « Qu'on ne craigne pas de vexations ou de tracasseries; les juges seront là pour réprimer tout abus qui tenterait de se produire, et le bon sens nous dit d'ailleurs que nul ne s'exposera à un procès onéreux s'il n'y est fortement invité par l'opinion de ses concitoyens » (13). Il va de soi que chacun n'a pas la possibilité ni même n'est disposé à prendre en charge les frais de justice, honoraires d'avocat et autres dépenses qu'implique un procès, dans le but de protéger des intérêts plus collectifs que personnels. De plus, le cas échéant, le juge peut, à défaut d'intérêt légitime, déclarer irrecevable les procédures intentées de mauvaise foi ou les sanctionner comme téméraires et vexatoires. Enfin, la théorie de l'abus de droit permet, elle aussi, de combattre les excès.

Une autre objection pourrait être que la présente proposition compromet le rôle du ministère public. Tel n'est pas le cas. Il y a, au contraire, élargissement de la compétence du ministère public qui pourrait désormais intervenir également devant le tribunal civil pour la protection collective de l'environnement, et ce en dehors du cadre du maintien de l'ordre public. Il est vrai que sur ce point, on peut se demander dans quelle mesure cette compétence accrue sera utilisée, car rien n'indique que le ministère public soit disposé à s'écarter de son terrain d'action familial. Monsieur Beckaert, ancien procureur général, constatait non sans amertume : « Mais concédons-le, ... sa passivité dans la défense des intérêts collectifs étonne souvent ceux qui la constatent » (14).

S'agissant de l'opportunité d'élargir la compétence d'action, il faut être bien conscient de ce que, dans tous les cas où le juge prononce une sanction, il y a eu nécessairement violation d'une norme de droit. Si cette norme est justifiée et établie avec soin, on ne doit pas craindre d'en sanctionner la transgression (15).

8. Un deuxième objectif fondamental du projet est de renforcer l'effet préventif des décisions de justice en matière de perturbation de l'environnement. Les possibilités qu'offre le droit actuel de faire prononcer un ordre ou une interdiction judiciaire en vue de prévenir des activités perturbant l'environnement ou d'y mettre fin ou encore de faire rétablir les choses dans leur état antérieur, sont plutôt limitées.

(13) Parl. Besch., Kamer van Volksvert., 1904-1905, n° 234, 653, geciteerd door Bocken H., n° 232, noot 85.

(14) Bekaert H., « La mission du ministère public en droit privé », *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, II, Brussel, 1963, 441.

(15) Bocken H., o.c., n° 231.

(13) Doc. Chambre des Représentants, 1904-1905, n° 234, 653, cité par Bocken H., n° 232, note 85.

(14) Bekaert H., « La mission du ministère public en droit privé », *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, II, Bruxelles, 1963, 441.

(15) Bocken H., o.c., n° 231.

Tot op zekere hoogte is een soortgelijk bevel of verbod wel mogelijk in het kader van een burgerlijke procedure in kort geding of ten gronde op basis van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

Voor de strafrechter is het in beginsel onmogelijk een bevel te geven om een onwettige gedraging of een herhaling ervan te voorkomen (16). Voor de Raad van State is een preventief optreden momenteel in de praktijk uitgesloten. Meestal komt de nietigverklaring van een onwettige overheidshandeling die aan de basis ligt van milieuverstoring, te laat.

De opstellers van het ontwerp menen niet dat het noodzakelijk is in de milieusector een bijzondere preventieve procedure te organiseren voor één welbepaald rechtscollege, zoals het geval is met de vordering tot staken in het kader van de wet op de handelspraktijken. De wetgeving welke relevant is voor de bescherming van het milieu is overigens te uiteenlopend van aard en wordt nu een burgerrechtelijk gesanctioneerd, dan weer strafrechtelijk of door een vordering voor de Raad van State. De gemakkelijkste en meest efficiënte oplossing bestaat dan ook erin de mogelijkheid om door een bevel of verbod milieuverstoring te voorkomen of om het verstoorde milieu in natura te herstellen bij wege van een algemeen toepasselijke bepaling, in te bouwen in alle relevante rechtsregels, welke ook het rechtscollege weze dat de overtreding ervan moet beoordelen.

9. Tenslotte beogen de opstellers te verhelpen aan een belangrijke lacune in de gerechtelijke sanctionering van milieuverstoring door de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen voor milieumisdrijven te erkennen.

Verder wil het voorstel duidelijkheid brengen op een aantal andere punten waar er geen eensgezindheid is in de rechtspraak of waar deze op uiteenlopende wijze wordt geïnterpreteerd. Dit laatste is meer bepaald het geval wat de bevoegdheid van de rechter betreft om uitspraak te doen over de rechtmatigheid van overheidshandelingen, de mogelijkheid om een bevel of verbod op te leggen aan de overheid zelf of aan de titularis van een administratieve vergunning en het recht voor de overheid om vergoeding te vorderen voor de kosten van werken door haar uitgevoerd ter voorkoming of bestrijding van concrete gevallen van milieuverstoring.

10. Het is van belang te onderstrepen dat dit wetsvoorstel niet raakt aan de grond van de regeling inzake de aanvaardbaarheid van milieuverstoring. Het creëert geen nieuwe normen waaraan gedragingen die een negatieve invloed op het leefmilieu uitoefenen, kunnen getoetst worden. Het beoogt slechts de bestaande normen beter afdwingbaar te maken door een meer efficiënte gerechtelijke sanctionering.

Het voorstel raakt evenmin het probleem van de geldelijke schadevergoeding voor milieuschade. Er

Jusqu'à un certain point, un tel ordre ou une telle interdiction sont possibles dans le cadre d'une procédure civile en référé ou sur le fond intentée en vertu de l'article 1382 du Code civil.

Mais pour le juge pénal, il est en principe impossible de prononcer une injonction en vue de prévenir un comportement illégal ou sa répétition (16). Quant au Conseil d'Etat, une intervention préventive est présentement exclue, en pratique. Généralement, l'annulation d'un acte illégal de l'autorité se trouvant à la base d'une perturbation de l'environnement, intervient trop tard.

Les auteurs du projet n'estiment pas nécessaire, dans le domaine de l'environnement, d'organiser une procédure préventive particulière devant une juridiction déterminée, comme c'est le cas de l'action en cessation dans le cadre de la loi sur les pratiques du commerce. La législation qui s'applique à l'environnement a pour acte un caractère trop diversifié et elle est sanctionnée tantôt civilement et tantôt pénalement ou encore par une action devant le Conseil d'Etat. La solution la plus simple et la plus efficace consiste donc à prévoir dans toutes les règles de droit de l'espèce, par voie d'une disposition d'application générale, quelle que soit la juridiction appelée à connaître de l'infraction, la possibilité de prévenir la perturbation de l'environnement par un ordre ou une interdiction ou de faire rétablir l'environnement perturbé dans son état antérieur.

9. Enfin, les auteurs entendent remédier à une lacune grave de la répression judiciaire des atteintes portées à l'environnement en reconnaissant la responsabilité pénale des personnes morales pour les délits de l'espèce.

La proposition entend également clarifier certains autres points sur lesquels la jurisprudence n'est pas unanime ou qui sont interprétés de manière divergente. C'est notamment le cas en ce qui concerne la compétence du juge à statuer sur la légalité des actes de l'autorité, la possibilité d'adresser un ordre ou une interdiction à l'autorité elle-même ou au titulaire d'une autorisation administrative, et le droit pour l'autorité de réclamer le remboursement des travaux effectués par elle en vue de prévenir les cas concrets de perturbation de l'environnement ou d'y remédier.

10. Il importe de souligner que la présente proposition de loi ne modifie pas quant au fond les règles régissant l'admissibilité des perturbations de l'environnement. Elle ne crée pas des normes nouvelles auxquelles confronter les agissements ayant un effet négatif sur l'environnement. Elle ne vise qu'à rendre plus efficaces les normes existantes par une sanction judiciaire elle aussi plus efficiente.

La proposition ne touche pas non plus au problème de la réparation financière du dommage causé à

(16) Zie in dit verband Cass., 4 januari 1984, *Rev. Dr. Comm. B.*, 1984, 411.

(16) Voir à ce propos Cass., 4 janvier 1984, *Rev. Dr. Comm. B.*, 1984, 411.

wordt geen afbreuk gedaan aan de rechten welke het slachtoffer van milieuschade kan hebben. Waar het voorstel een voorkeur impliceert voor herstel in natura, worden garanties ingebouwd voor de titulaires van zakelijke rechten en voor overheidspersonen tot wier domein het geschonden milieu behoort.

Het voorstel kent diegenen die van de bredere vorderingsbevoegdheid gebruik maken, niet de mogelijkheid toe om geldelijke schadevergoeding te vorderen. Voor deze laatste blijft het gemeen recht zijn toepassing behouden. Enkel wordt in artikel 16 een verduidelijking geformuleerd welke een paar technisch-juridische problemen elimineert die oprijzen bij vorderingen door de overheid ingesteld om de kosten te verhalen welke zij gemaakt heeft ter voorkoming of bestrijding van een milieuverstoring.

De opstellers van het voorstel zijn van mening dat het de voorkeur geniet de grondslag van de schadevergoeding voor milieuschade en, meer bepaald, de invoering van een objectieve aansprakelijkheid of van schadefonds in dit verband, globaal te regelen in een afzonderlijke wettekst.

11. De hier behandelde materie moet bij nationale wet geregeld worden, ook al heeft de voorgestelde regeling een weerslag op delen van het beleid dat toevertrouwd is aan de Gewesten of Gemeenschappen. Onderhavig voorstel regelt immers niet de inhoud zelf van dit beleid maar wel de handhavingsmechanismen die het ondersteunen. De regelen die het invoert sluiten op de eerste plaats aan bij het Burgerlijk en Gerechtelijk Wetboek, het Strafwetboek en de wet op de Raad van State.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Artikel 1 beschrijft het toepassingsgebied van de wet. Dit strekt uit tot alle procedures voor de rechtbanken en voor de Raad van State naar aanleiding van de overtredingen van rechtsregelen welke relevant zijn voor de preventie van de verstoring van het leefmilieu.

Het ontwerp verwijst hiermee op de eerste plaats naar de bijzondere wetgeving inzake leefmilieu. Welke deze bijzondere wetgeving precies is, volgt uit de definitie van milieuverstoring. Het gaat dus om de wetgeving inzake milieuverontreiniging (milieuhygiëne), fauna, flora en landschappen (natuurbehoud), monumenten, stads- en dorpsgezichten (onroerend cultureel erfgoed), ruimtelijke ordening en beheer van natuurlijke grondstoffen en andere rijkdommen (milieubeheer).

De indieners menen dat de mogelijkheid tot een meer efficiënte rechtshandhaving ook moet beschikbaar zijn indien de overtreding van andere rechtsre-

l'environnement. Il n'est pas porté atteinte aux droits que peut avoir la victime d'un tel dommage. La proposition implique une préférence pour la réparation en nature, mais des garanties sont prévues pour les titulaires de droits réels et pour les autorités au domaine desquelles ressortit l'environnement dégradé.

La proposition n'accorde pas à ceux qui font usage de la compétence d'action élargie la possibilité de réclamer une réparation financière. A cet égard, c'est le droit commun qui reste applicable. Simplement, une précision est apportée par l'article 16 afin d'éliminer les quelques problèmes techniques de droit que pose, en cas d'action engagée par une autorité, le recouvrement des dépenses exposées en vue de prévenir une perturbation de l'environnement ou d'y remédier.

Les auteurs de la proposition considèrent qu'il est préférable de régler globalement dans un texte de loi distinct la base de la réparation des dommages causés à l'environnement et, spécialement, l'instauration d'une responsabilité objective ou de fonds de dédommagement spécifiques.

11. La matière qui nous occupe doit être réglée par la loi, même si la réglementation proposée a une incidence sur certaines parties de la politique confiée aux Régions ou aux Communautés. En effet, la présente proposition ne règle pas le contenu de cette politique mais les mécanismes de sauvegarde qui la soutiennent. Les règles qu'elle instaure ressortissent avant tout au Code civil, au Code judiciaire, au Code pénal et aux lois sur le Conseil d'Etat.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit le champ d'application de la loi. Ce champ d'application s'étend à toutes les procédures intentées devant les tribunaux et le Conseil d'Etat pour cause d'infraction aux règles de droit qui visent à prévenir la perturbation de l'environnement.

Le projet se réfère ainsi en premier lieu à la législation particulière sur l'environnement. La législation particulière concernée résulte de la définition de la perturbation de l'environnement. Il s'agit donc de la législation relative à la pollution de l'environnement (hygiène de l'environnement), à la faune, à la flore et aux sites (préservation de la nature), aux monuments, aux sites urbains et ruraux (patrimoine culturel immobilier), à l'aménagement du territoire et à la gestion des ressources naturelles et autres richesses (gestion de l'environnement).

Les auteurs estiment que la possibilité d'une protection juridique plus efficace doit exister également lorsque la violation d'autres règles de droit entraîne

gelen milieuverstoring veroorzaakt of kan veroorzaken. Zo kan bv. ook het verkeersreglement onder artikel 1 van de wet vallen indien een verkeersovertreiding de oorzaak is van milieuverstoring en herstel in natura zich opdringt.

Ook de zorgvuldigheidsnorm van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek valt onder de « andere rechtsregelen » bedoeld in het besproken artikel. De indieners van het ontwerp zijn zich ervan bewust dat een verruiming van de toegang tot de rechtbanken voor de handhaving van vage gedragsregelen als de zorgvuldigheidsnorm de feitelijke normstellende rol van de rechter in milieuaangelegenheden zal vergroten en dat dit ertoe kan leiden dat het beleid van de administratie op een aantal punten doorkruist wordt door de bestuurlijke besluitvorming inzake milieuverstoring momenteel, om uiteenlopende redenen, nog onvoldoende waarborgen biedt, meer bepaald op het vlak van de preventieve rechtsbescherming. Er is dan ook weinig gevaar dat gerechtelijke procedures, mede uitgelokt door onvrede met de publiekrechtelijke controle op de bescherming van het leefmilieu, een verslechtering van de huidige toestand zouden meebrengen. Een actievere tussenkomst van de rechter lijkt dan ook wenselijk om, zelfs op basis van de zorgvuldigheidsnorm, de nodige rechtsbescherming te bieden aan milieubelangen (17).

Art. 2

13. Dit artikel laat verenigingen zonder winstoogmerk en instellingen van openbaar nut (stichting) bedoeld bij de wet van 27 juni 1921 toe om, ter bescherming van collectieve milieubelangen, voor de burgerlijke rechter op te treden zonder dat aan het door de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek gestelde ontvankelijkheidsvereiste van verkregen en dadelijk belang moet voldaan worden. In dit opzicht is de tekst een onmiddellijke reactie op het arrest van het Hof van Cassatie van 19 november 1982.

Om de mogelijkheid open te houden dat een verbod of herstel in natura door een vereniging ook zou gevorderd worden in het kader van een procedure op grond van artikel 1382 e.v. van het Burgerlijk Wetboek, wordt uitdrukkelijk bepaald dat zij (ten gronde) evenmin schade moet aantonen. Beperkt men zich ertoe enkel het vereiste van een persoonlijk belang uit te schakelen, dan krijgt men als resultaat dat de vordering van de vereniging wel ontvankelijk is maar meteen, wegens het ontbreken van schade, als ongegrond moet worden afgewezen en dit zonder dat een verder onderzoek van de rechtmatigheid van de aangevochten milieuverstoring kan plaatsvinden. Het

ou peut entraîner une perturbation de l'environnement. Ainsi par exemple, le règlement de la circulation routière se trouvera visé à l'article 1^{er} de la loi lorsqu'une infraction de roulage aura occasionné une perturbation de l'environnement et qu'une restauration en nature s'imposera.

La norme générale contenue à l'article 1382 du Code civil fait partie elle aussi des autres règles de droit visées à l'article 1^{er}. Les auteurs de la proposition sont conscients de ce que l'extension de l'accès aux tribunaux pour la sauvegarde de règles de comportement énoncées en des termes aussi vagues que la norme de soin, élargira le rôle normatif du juge en matière d'environnement et que, de ce fait, il se pourrait que les décisions judiciaires viennent contredire sur certains points la politique de l'administration. Ils estiment cependant qu'actuellement le processus de décision administrative en matière de perturbation de l'environnement n'offre encore, pour des raisons diverses, que des garanties insuffisantes, notamment en ce qui concerne la protection juridique préventive. Il y a donc peu de chances que les procédures judiciaires résultant pour partie de l'insuffisance du contrôle de droit public sur la protection de l'environnement aient pour effet d'aggraver la situation actuelle. Une intervention plus active du juge apparaît dès lors souhaitable si l'on veut, même sur la base de la norme générale, assurer aux intérêts de l'environnement la protection juridique nécessaire (17).

Art. 2

13. Cet article permet aux associations sans but lucratif et aux organismes d'intérêt public (fondations) visés par la loi du 27 juin 1921 d'intenter l'action civile en vue de la protection des intérêts collectifs en matière d'environnement, sans qu'il soit satisfait à la règle de l'intérêt né et actuel qui en conditionne la recevabilité en vertu des articles 17 et 18 du Code judiciaire. A cet égard, le texte de l'article constitue une réaction directe à l'arrêt de la Cour de cassation du 19 novembre 1982.

Afin qu'une décision d'interdiction ou de réparation en nature puisse également être demandée par une association dans le cadre d'une procédure intentée en vertu des articles 1382 et suivants du Code civil, il est prévu expressément que l'association n'est pas non plus tenue (quant au fond) de justifier d'un dommage subi. Si l'on se borne à écarter la condition de l'intérêt personnel, l'action de l'association sera recevable mais devra, à défaut de dommage, être rejetée d'emblée comme non fondée, sans que la légalité de la perturbation de l'environnement contestée puisse être examinée. La condition du dommage est également levée aux articles 4, 5 et 8, qui

(17) Vgl. Bocken H., o.c., n° 218.

(17) Cf. Bocken H., o.c., n° 218.

schadevereiste wordt ook uitgeschakeld in de artikelen 4,5 en 8 betreffende de vordering door publiekrechtelijke rechtspersonen en individuele burgers en betreffende de vordering voor de strafrechter.

14. In een aantal Belgische en buitenlandse wetteksten waarbij het vorderingsrecht van verenigingen verbreed wordt, geschiedt dit enkel ten behoeve van bepaalde verenigingen. Deze worden dan geïdentificeerd op grond van een voorafgaande erkenning, de duur van hun bestaan of hun geografische betrokkenheid. De Raad van State van zijn kant gaat uit van een vermoeden van representativiteit van de vereniging voor de groep voor wiens belangen zij opkomt (18). De indieners van het ontwerp menen dat soortgelijke beperkingen niet te verantwoorden zijn en maken dan ook geen toepassing ervan. Het volstaat voor hen dat de vereniging bij het voeren van de procedure de verwezenlijking van haar statutaire doelstellingen nastreeft. De rechter beschikt, zoals gezegd, over voldoende middelen om misbruik van het vorderingsrecht tegen te gaan.

15. De toekenning aan verenigingen van de mogelijkheid om in rechte op te treden ter verdediging van collectieve belangen laat toe op een soepele en democratische manier talrijke individuele stellingnamen en acties te bundelen. Verenigingen zijn door hun eenvoudige structuur in staat vlug en efficiënt op te treden en beschikken meestal over een goede dossierkennis. Dit laatste wordt ten andere bevestigd door het officieuze en officiële beroep dat de bevoegde overheid vaak op hen doet in talrijke commissies en overlegorganen. Tevens kan het niet ontkend worden dat milieuverenigingen, naast enkele gespecialiseerde overheidsdiensten, in onze maatschappij de meest actieve strijd voeren tot behoud van een leefbaar milieu.

Dat de invoering van een vorderingsrecht voor milieuverenigingen ten andere niet alleen door een aantal individuele juristen en die verenigingen zelf wordt voorgestaan, moge blijken uit het derde punt van de achtste resolutie van de Conseil européen du droit à l'environnement : « Les associations doivent être admises, sous réserve des droits des intéressés et des tiers, à agir ou à intervenir devant les instances de recours judiciaires ou administratives et à se porter partie civile devant les juridictions répressives. L'action des associations doit être possible même dans les cas où les lois procédurales ne prévoient pas de voies de recours individuelles » (19) (20).

(18) Raad van State, 11 september 1981, *R.W.*, 1981-1982, 1876.

(19) C.E.D.E.-resolutie n° 8, « Le droit des associations et l'environnement », Toulouse, 24 novembre 1979, *Beiträge zur Umweltgestaltung*, A 75, Berlin, 1981, 63.

(20) Zie ook de 2^e Europese Conferentie inzake leefmilieu en rechten van de mens te Salzburg op 2 en 3 december 1980; *E.P.L.*, 1981, n° 7, 13.

traitent de l'action intentée par les personnes morales de droit public et les particuliers ainsi que de l'action pénale.

14. Certaines lois belges et étrangères qui élargissent le droit d'action des associations ne le font qu'à l'intention d'associations déterminées. Ces associations s'identifient par une homologation préalable, par leur durée d'existence et leur ressort géographique. Pour sa part, le Conseil d'Etat présume la représentativité de l'association à l'égard du groupe dont elle défend les intérêts (18). Les auteurs de la proposition estiment ces restrictions injustifiées et n'y recourent donc pas. Il suffit, à leur sens, qu'en intentant la procédure, l'association poursuive la réalisation de son but statutaire, le juge disposant, comme on l'a dit, de moyens suffisants pour faire échec à une utilisation abusive du droit d'action.

15. L'octroi à des associations de la possibilité d'ester en justice pour la défense d'intérêts collectifs permet de regrouper d'une manière souple et démocratique de multiples prises de position et actions individuelles. Etant donné leur simplicité de structure, les associations sont en mesure d'intervenir promptement et efficacement et elles disposent généralement d'une bonne connaissance du dossier. Ce dernier point trouve d'ailleurs sa confirmation dans le fait que l'autorité compétente fait souvent, officieusement et officiellement, appel à elles dans de nombreuses commissions et organes de concertation. De plus, il est indéniable que, mis à part quelques services publics spécialisés, ce sont les associations pour l'environnement qui mènent dans notre société le combat le plus actif pour la préservation d'un environnement vivable.

D'autre part, l'ouverture d'un droit d'action au profit des associations pour l'environnement n'est pas seulement préconisée par quelques juristes isolés et par ces associations elles-mêmes; c'est ce que montre le point 3 de la huitième résolution du Conseil européen du droit à l'environnement : « Les associations doivent être admises, sous réserve des droits des intéressés et des tiers, à agir ou à intervenir devant les instances de recours judiciaires ou administratives et à se porter partie civile devant les juridictions répressives. L'action des associations doit être possible même dans les cas où les lois procédurales ne prévoient pas de voies de recours individuelles » (19) (20).

(18) Conseil d'Etat, 11 septembre 1981, *R.W.*, 1981-1982, 1876.

(19) C.E.D.E., Résolution n° 8, « Le droit des associations et l'environnement », Toulouse, 24 novembre 1979, *Beiträge zur Umweltgestaltung*, A 75, Berlin, 1981, 63.

(20) Cf. également la 2^e Conférence européenne sur l'environnement et les droits de l'homme, Salzburg, 2 et 3 décembre 1980; *E.P.L.*, 1981, n° 7, 13.

16. Dat het toekennen aan verenigingen van een vorderingsrecht ter bescherming van collectieve belangen geen onverantwoorde innovatie is, bewijzen voorbeelden uit onze wetgeving (21) (I.O.C.M.).

Artikel 10 van de wet van 17 maart 1889 op de beroepsverenigingen voorziet de mogelijkheid dat een wettig erkende beroepsvereniging in rechte optreedt ter verdediging van de belangen van haar leden.

Artikel 57 van de wet van 14 juli 1971 op de handelspraktijken voert een gelijkaardig vorderingsrecht in voor beroepsverenigingen met die beperking evenwel dat de vordering slechts kan strekken tot de staking van bepaalde activiteiten. Het kent dit vorderingsrecht ook toe aan verenigingen met rechtspersoonlijkheid die de verdediging van de belangen van de verbruikers tot doel hebben.

Artikel 5 van de wet van 30 juli 1981 tot bestrijding van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, voorziet een vorderingsrecht voor instellingen van openbaar nut en verenigingen die zich tot doel stellen de rechten van de mens te verdedigen of rassendiscriminatie te bestrijden.

Ten slotte wordt in een aantal gevallen een rechtsvordering toegekend aan de erkende vakbonden en dit ter verdediging van belangrijke syndicale veroveringen (22).

Ook in andere landen heeft de wetgever, waar het de bescherming van collectieve belangen betreft, de noodzaak ingezien de toegang tot de rechtbanken te verbreden voor verenigingen. We beperken ons tot enkele Europese voorbeelden die betrekking hebben op het leefmilieu. De Franse wetgeving voorziet in een aantal gevallen dat de rechten van de burgerlijke partij ook door milieuverenigingen kunnen worden uitgeoefend wanneer deze aldus de verwezenlijking van hun statutaire doelstellingen nastreven. De verenigingen kunnen in deze hoedanigheid ook optreden wanneer het openbaar ministerie dit niet doet en hebben aldus de mogelijkheid een strafrechtelijke procedure in te leiden. Dat is onder meer het geval in de wet van 15 juli 1975 op de verwerking van afvalstoffen en de recuperatie van materialen, de wet van 10 juli 1976 op de bescherming van de natuur en de wet van 31 december 1976 op de stedenbouw. De Luxemburgse wet van 27 juli 1978 op de natuurbescherming voert een gelijkaardige « action associationnelle » in (23). De Nederlandse wet van 21 augustus 1979 houdende algemene bepalingen inzake milieuhygiëne laat privaatrechtelijke organisaties toe

16. Des exemples empruntés à notre législation démontrent que l'octroi à des associations d'un droit d'action en vue de défendre des intérêts collectifs n'est pas une innovation injustifiée (21) (I.O.C.M.).

L'article 10 de la loi du 17 mars 1889 sur les unions professionnelles prévoit qu'une union professionnelle légalement reconnue peut ester en justice pour la défense des intérêts de ses membres.

L'article 57 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce instaure un droit d'action analogue pour les groupements professionnels, avec cette restriction toutefois que l'action ne peut tendre qu'à la cessation de certaines activités. Il confère également ce droit d'action aux associations dotées de la personnalité juridique qui ont pour objet la défense des intérêts des consommateurs.

L'article 15 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à la répression de certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie prévoit un droit d'action pour les établissements d'utilité publique et les associations qui se proposent de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination raciale.

Enfin, dans certains cas, les associations syndicales reconnues ont un droit d'action en vue de défendre les conquêtes syndicales importantes (22).

Dans d'autres pays également, lorsqu'il s'agit de protéger des intérêts collectifs, le législateur a reconnu la nécessité d'élargir l'accès aux tribunaux en faveur des associations. Nous nous limiterons à quelques exemples européens se rapportant à l'environnement. La législation française prévoit dans certains cas que les droits de la partie civile peuvent aussi être exercés par les associations de défense de l'environnement lorsqu'elles poursuivent ainsi la réalisation de leur but statutaire. Les associations peuvent même intervenir en cette qualité en cas d'inaction du ministère public et elles ont ainsi la possibilité de déclencher la procédure pénale. Tel est notamment le cas de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et de la loi du 31 décembre 1976 sur l'urbanisme. La loi luxembourgeoise du 27 juillet 1978 relative à la protection de la nature instaure une « action associationnelle » analogue (23). La loi néerlandaise du 21 août 1979 portant règlement général de l'hygiène de l'environnement autorise des organisations de droit privé à défendre dans les

(21) Zie uitvoering : I.O.C.M., « Naar een vorderingsrecht voor (milieu)verenigingen ? », stencil, Gent, s.d., n° 3.

(22) Onder meer :

Artikel 24 van de wet van 20 september 1948 inzake de ondernemingsraden;

Artikel 1bis van de wet van 10 juni 1952 inzake de comités voor veiligheid en gezondheid;

Artikel 4 van de C.A.O.-wet van 5 december 1968;

Artikel 132 van de wet van 4 augustus 1978 inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

(23) Vermeld door Suetens L.P., o.c., voetnoot 12.

(21) Cf. Développements : I.O.C.M., « Naar een vorderingsrecht voor (milieu)verenigingen ? », stencil, Gand, s.d., n° 3.

(22) Notamment :

Article 24 de la loi du 20 septembre 1948 relative aux conseils d'entreprises;

Article 1bis de la loi du 10 juin 1952 relative aux comités de sécurité et d'hygiène;

Article 4 de la loi sur les C.C.T. du 5 décembre 1968;

Article 132 de la loi du 4 août 1978 sur l'égalité de traitement des hommes et des femmes.

(23) Cité par Suetens L.P., o.c., note 12.

« de belangen met het oog waarop ze in het leven zijn geroepen » te verdedigen in administratiefrechtelijke procedures (24).

Art. 3

17. Artikel 3 kent de ruimere vorderingsbevoegdheid ook toe aan het openbaar ministerie. Volgens de huidige wetgeving ligt de taak van het openbaar ministerie vooral op het vlak van de strafvordering. In burgerlijke zaken treedt het op telkens wanneer de openbare orde zijn tussenkomst vereist en in bijzondere door de wet omschreven gevallen (art. 138 van het Gerechtelijk Wetboek) (25).

De rechtsleer is verre van unaniem over de vraag of de tussenkomst van het openbaar ministerie sterk moet worden uitgebreid buiten de sfeer van de strafvordering. In de context van de collectieve bescherming van de milieubelangen is het wenselijk dat wel te doen. Het is meer bepaald opportuun het openbaar ministerie ook toe te laten voor de burgerlijke rechter de preventieve maatregelen of het herstel in natura te vorderen welke in bepaalde gevallen vereist zijn om het leefmilieu te beschermen en welke dit voorstel mogelijk maakt. De mogelijkheid om soortgelijke maatregelen te vorderen, bestaat slechts zeer ten dele bij de klassieke strafvordering. Dat de bevoegdheid van het openbaar ministerie verruimd wordt, past in het kader van het door Cappelletti voorgestane en hoger beschreven pluralisme van initiatiefnemers.

Ook hier kan men niet spreken van een innovatie zonder precedenten. Artikel 2 van de wet van 12 augustus 1911 tot behoud van de schoonheid der landschappen laat het openbaar ministerie toe de ontginner van mijnen, graverijen of groeven te dagvaarden teneinde hem te laten veroordelen de door hem gemaakte weggravingen of aanaardingen te beplanten (26).

Art. 4

18. In het licht van hogerv vermelde cassatiearresten van 19 en 24 november 1982 kunnen ook met milieuzorg belaste besturen in de regel slechts in rechte optreden wanneer ze zelf een persoonlijk belang en/of

procédures administratives les intérêts en vue desquels elles ont été créées (24).

Art. 3

17. L'article 3 confère également au ministère public la compétence d'action élargie. Dans la législation actuelle, la mission du ministère public se situe surtout sur le plan de l'action pénale. Dans les procédures civiles, il intervient chaque fois que l'ordre public l'exige et dans les cas spécifiés par la loi (art. 138 du Code judiciaire) (25).

La doctrine est loin d'être unanime sur la question de savoir si l'intervention du ministère public doit être largement étendue en dehors du domaine de l'action pénale. Dans le contexte de la protection collective de l'environnement, il est souhaitable qu'elle le soit. En particulier, il est opportun de permettre aussi au ministère public de requérir devant le juge civil les mesures préventives ou la réparation en nature qui sont nécessaires dans certains cas pour protéger l'environnement et que la présente proposition rend possibles. La possibilité de requérir de telles mesures n'existe que très fragmentairement dans la procédure pénale classique. L'extension de la compétence du ministère public s'inscrit dans le cadre du pluralisme de l'initiative prôné en la matière par Cappelletti et décrit ci-dessus.

Ici non plus, on ne peut parler d'une innovation sans précédent. L'article 2 de la loi du 12 août 1911 pour la conservation de la beauté des paysages permet au ministère public de citer à comparaître les exploitants des mines, minières et carrières en vue de les faire condamner à boiser ou garnir de végétation les excavations, déblais ou remblais faits par eux (26).

Art. 4

18. Au regard des arrêts de cassation précités des 19 et 24 novembre 1982, les administrations en charge de l'environnement ne peuvent en principe ester en justice que si elles sont elles-mêmes en mesure de

(24) Gelijkaardige bepalingen bestonden reeds in de Nederlandse Wet inzake de Luchtverontreiniging, de Wet Chemische Afvalstoffen, de Wet Geluidshinder, de Afvalstoffenwet, de Grondwaterwet... Zie hierover: Groenendijk C.A., o.c., 189.

(25) Over de interpretatie en de toepassing hiervan, zie Bocken H. en Demeulenaere B., o.c., 150.

(26) Artikel 2 van de wet van 12 augustus 1911 tot behoud van de schoonheid der landschappen bepaalt: « Onderwerpt hij zich niet aan het vorig artikel, dan kan hij daartoe in rechten gedwongen worden. De eisch wordt, op vordering van den procureur des Konings, gebracht voor de rechtbank van eersten aanleg binnenwelker gebied de verwoeste plaats is gelegen; hij kan insgelijks worden ingesteld door elken Belgischen burger. »

(24) Des dispositions analogues existaient déjà dans les lois néerlandaises sur la pollution atmosphérique, les déchets chimiques, les nuisances sonores, les déchets, les eaux souterraines... Cf. à ce sujet: Groenendijk C.A., o.c., 189.

(25) Sur l'interprétation et son application, cf. Bocken H. et Demeulenaere B., o.c., 150.

(26) L'article 2 de la loi du 12 août 1911 pour la conservation de la beauté des paysages dispose: « A défaut de se conformer au précédent article, il pourra y être contraint par justice. L'action sera poursuivie devant le tribunal de première instance du lieu dévasté, à la requête du procureur du Roi. Elle appartiendra également à tout citoyen belge. »

persoonlijke schade kunnen aantonen. Wanneer het gaat om de aantasting van een collectief belang, zal het dikwijls moeilijk zijn te voldoen aan deze vereisten (27). Behalve waar bijzondere wetgeving hun bevoegdheden op een of ander punt verruimt, zijn de juridische middelen waarover publiekrechtelijke rechtspersonen momenteel beschikken om milieuverstorende te voorkomen of om het herstel van het geschonden milieu te verwezenlijken, dan ook meestal zeer beperkt.

Toch is het wenselijk dat met milieuzorg belaste besturen over ruimere mogelijkheden beschikken tot handhaving van het milieurecht. Het lijkt onwaarschijnlijk dat milieuverenigingen — voor zover ze aanwezig zijn en over de vereiste rechtspersoonlijkheid beschikken — steeds en overal bereid zullen zijn de risico's van de procesvoering te dragen. Vooral beschikken een aantal publiekrechtelijke rechtspersonen — bijvoorbeeld gespecialiseerde overheidsdiensten als O.V.A.M. of de waterzuiveringsmaatschappijen — vaak over bijzonder goede infrastructuur en informatie om een bepaalde situatie precies te evalueren. Ook uit louter economisch oogpunt reeds zijn ze in deze gevallen de meest aangewezen instanties om een vordering in te leiden.

De besturen aan wie het voorstel het bredere initiatiefrecht toekent, zijn vooreerst de staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies en gemeenten. Deze staan allen in voor meerdere — zij het uiteenlopende — aspecten van het milieubeleid. Ook openbare instellingen wier opdracht specifiek betrekking heeft op een of ander facet van de milieuzorg (zoals O.V.A.M. of de waterzuiveringsmaatschappijen), worden hier bedoeld.

Ook hier zijn er precedënten. Artikel 57 van de wet van 14 juli 1971 op de handelspraktijken machtigt de Minister van Economische Zaken een bevel tot staking te vorderen. De artikelen 64 en 67 van de wet van 29 maart 1962 betreffende de ruimtelijke ordening en de stedenbouw laat het gemeentebestuur en/of de gemachtigde ambtenaar toe het herstel van de plaats in haar vroegere toestand te vorderen, voor de burgerlijke rechter zowel als voor de strafrechter. Artikel 31 van de wet van 7 mei 1877 op de onbevaarbare waterlopen kende aan de gemeente een burgerlijke vordering toe om herstel te bekomen bij de beschadiging van de waterlopen (28). Artikel 15 van het koninklijk besluit van 5 augustus 1970 ter uitvoering van de wet van 28 december 1967 (die de wet van 7 mei 1877 vervangt), bevat een gelijksoortige bepaling ten gunste van de staat, provincies en gemeenten.

(27) Zie uitvoering : Bocken H., *Het aansprakelijkheidsrecht*, n° 63 e.v.

(28) Artikel 31 van de wet van 7 mei 1877 op de onbevaarbare waterlopen bepaalde : « Les communes peuvent agir par action civile pour obtenir la réparation de tout fait de nature à porter atteinte aux cours d'eau... ».

justifier d'un intérêt personnel et/ou d'un dommage de même nature. Lorsqu'il s'agit d'une atteinte à un intérêt collectif, il sera souvent malaisé de satisfaire à ces conditions (27). Hormis le cas où une loi particulière élargit leur compétence sur l'un ou l'autre point, les moyens juridiques dont disposent actuellement les personnes morales de droit public pour prévenir les perturbations de l'environnement ou faire procéder à la remise en état sont donc le plus souvent très limités.

Pourtant, il est souhaitable que les administrations chargées de l'environnement disposent de possibilités plus larges pour faire respecter le droit de l'environnement. Il est peu probable que les associations pour l'environnement — à supposer qu'elles existent et possèdent la personnalité juridique requise — soient partout et toujours disposées à supporter les risques d'un procès. Et surtout, certaines personnes morales de droit public — des services publics spécialisés tels que O.V.A.M. ou les sociétés d'épuration d'eau, par exemple — disposent souvent d'une infrastructure et d'une information de très bonne qualité leur permettant d'évaluer une situation donnée avec précision. D'un point de vue purement économique déjà, elles sont en pareil cas les instances les plus indiquées pour intenter une action.

Les administrations auxquelles la proposition confère le droit d'initiative élargi sont d'abord l'Etat, les communautés, les régions, les provinces et les communes. Toutes s'occupent de plusieurs aspects — divers, il est vrai — de la politique de l'environnement. Sont également visés ici les organismes publics (tels qu'O.V.A.M. ou les sociétés d'épuration d'eau) dont la mission se rattache spécifiquement à l'une ou l'autre facette de l'environnement.

Ici encore, il existe des précédents. L'article 57 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce autorise le Ministre des Affaires économiques à requérir une ordonnance de cessation. Les articles 64 et 67 de la loi du 27 mars 1962 relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme permet à l'administration communale et/ou au fonctionnaire délégué de requérir la remise des lieux en l'état antérieur, devant le juge civil comme devant le juge pénal. L'article 31 de la loi du 7 mai 1877 sur les cours d'eau non navigables confère à la commune une action civile en réparation des dégâts aux cours d'eau (28). L'article 15 de l'arrêté royal du 5 août 1970 d'exécution de la loi du 28 décembre 1967 (qui remplace la loi du 7 mai 1877) contient une disposition analogue au profit de l'Etat, des provinces et des communes.

(27) Cf. développement : Bocken H., *Het aansprakelijkheidsrecht*, n° 63 et s.

(28) L'article 31 de la loi du 7 mai 1877 sur les cours d'eau non navigables disposait : « Les communes peuvent agir par action civile pour obtenir la réparation de tout fait de nature à porter atteinte aux cours d'eau... ».

Art. 5

19. Waarschijnlijk betekent het invoeren van een, van persoonlijk belang en schade losstaande, verdedigingsbevoegdheid voor elke burger de meest radicale optie in dit voorstel. Om de verdediging van collectieve milieubelangen te verzekeren, menen de indieners, dat het niet voldoende is de toegang tot de gerechten te verruimen voor verenigingen, het openbaar ministerie en een aantal besturen. Een samenhangend systeem moet worden uitgewerkt dat toelaat dat de verdediging van die belangen zou worden waargenomen door de daartoe het best geplaatste persoon of instelling. De volledigheid van het voorgestelde handhavingssysteem is dus, zoals gezegd, de reden om ook de individuele burger die dat wenst te laten optreden ter verdediging van collectieve milieubelangen. Wellicht zullen openbare besturen en verenigingen de belangrijkste rol spelen. Het kan echter voorkomen dat een individu de meest geschikte is om het initiatief te nemen. Dat kan het geval zijn wanneer de overheid niet wil optreden en een georganiseerde actiegroep ontbreekt.

Het is overigens ook niet ondenkbaar dat een overheidsbeslissing, zelfs gesteund door milieugroeperingen, een bepaald aspect van het leefmilieu kan dienen en tegelijk in een ander opzicht schadelijk kan zijn.

Er zijn in onze wetgeving trouwens precedents waar de ontvankelijkheidseisen voor vorderingen door individuele burgers minder scherp gesteld worden dan in het gerechtelijk wetboek het geval is. Artikel 10 van het decreet op het taalgebruik van 19 juli 1973 laat eenieder die een, zelfs maar onrechtstreeks, belang heeft, toe om te procederen teneinde de in strijd met de bepalingen van dit decreet opgestelde stukken te laten nietigverklaren. Hoewel een belang vereist blijft, wijkt deze bepaling af van de normale eis van een rechtstreeks belang. Een afgezwakt persoonlijk belang volstaat eveneens om als individuele consument de staking van bepaalde onrechtmatige handelspraktijken te vorderen in het kader van artikel 57 van de wet van 14 juli 1971 op de handelspraktijken. Artikel 2 van de wet van 12 augustus 1911 tot behoud van de schoonheid der landschappen tenslotte, elimineert het vereiste van persoonlijk belang integraal (29).

De belangrijkste voorbeelden van een van het persoonlijk belang losgekoppelde individuele vordering vinden we evenwel in de V.S.A. waar in een belangrijk aantal federale milieuwetten een « citizen suit » werd ingevoerd. Ook een aantal deelstaten hebben een soortgelijke vordering ingevoerd in hun milieuwetgeving (30). Vermeldenswaard zijn ook de Italiaanse wet op de stedenbouw van 6 augustus 1967 en

Art. 5

19. Sans doute l'introduction pour tout citoyen d'une compétence d'action indépendante de tout intérêt ou dommage personnel représente-t-elle l'option la plus radicale de la présente proposition. Afin d'assurer la défense des intérêts collectifs en matière d'environnement, les auteurs estiment qu'il ne suffit pas d'étendre l'accès aux tribunaux au profit des associations, du ministère public et de certaines administrations. Il faut élaborer un système cohérent, en manière telle que la défense de ces intérêts soit assumée par la personne ou l'institution la mieux placée pour le faire. C'est pour que le système de défense proposé soit complet qu'il est prévu que le citoyen qui le désire puisse agir individuellement pour la défense des intérêts collectifs en matière d'environnement. Sans doute les administrations publiques tiendront-elles le rôle le plus important. Mais il peut arriver qu'un particulier soit la personne la plus indiquée pour prendre l'initiative. Ce peut être le cas lorsque l'autorité ne veut pas agir ou qu'il n'existe pas de groupe d'action organisé.

Il n'est du reste pas impensable qu'une décision de l'autorité, fût-elle soutenue par des groupements de défense de l'environnement, serve tel aspect de l'environnement mais puisse en même temps être nuisible à un autre point de vue.

Il existe d'ailleurs dans notre législation des précédents dans lesquels les conditions de recevabilité des actions engagées individuellement par des citoyens sont moins strictes que dans le code judiciaire. L'article 10 du décret du 19 juillet 1973 sur l'emploi des langues autorise quiconque y a un intérêt, fût-il indirect, à procéder dans le but de faire constater la nullité des documents établis en violation des dispositions dudit décret. Bien qu'un intérêt demeure requis, cette disposition s'écarte de la condition normale de l'intérêt direct. Un intérêt personnel relatif suffit également pour réclamer la cessation de certaines pratiques commerciales illicites dans le cadre de l'article 57 de la loi du 14 juillet 1971. Enfin, l'article 2 de la loi du 12 août 1911 sur la conservation de la beauté des paysages écarte carrément la condition de l'intérêt personnel (29).

C'est cependant aux Etats-Unis, où un nombre important de lois fédérales ont instauré un « citizen suit », que l'on trouve les exemples les plus significatifs d'une action individuelle dissociée de tout intérêt personnel. Certains Etats y ont également incorporé une action de ce type dans leur législation sur l'environnement (30). Il convient de mentionner aussi la loi italienne sur l'urbanisme du 6 août 1967 et la loi

(29) Zie de in voetnoot 26 geciteerde tekst.

(30) Zie hierover uitvoering Bocken H., *Preventie, toerekening en herstel van schade door milieuverontreiniging*, preadvies, n° 33, Deventer, 1983, 32.

(29) Cf. note 26 du texte cité.

(30) Cf. développements, Bocken H., *Preventie, toerekening en herstel van schade door milieuverontreiniging*, avis préliminaire, n° 33, Deventer, 1983, 32.

de Zweedse wet van 1969 ter bescherming van het leefmilieu (31).

Art. 6

20. Dit artikel bevestigt de mogelijkheid voor de rechter om, op vordering van de in artikelen 2,3,4 en 5 genoemde personen, een bevel of verbod uit te spreken dat erop gericht is overtreding van de in artikel 1 genoemde normen te voorkomen of om herhaling ervan te vermijden.

Het is niet de bedoeling met deze bepaling een nieuw type vordering in te voeren. Momenteel kan een soortgelijke maatregel in een aantal gevallen gevorderd worden in kort geding of in het kader van een procedure op grond van de artikelen 1382 van het Burgelijk Wetboek e.v., mits procedure op grond en/of schade wordt aangetoond. Artikel 6, gecombineerd met de vorige artikelen, bevestigt dat deze vordering nu ook mogelijk is voor de in de artikelen 2, 3, 4 en 5 genoemde personen en dat zonder dat deze persoonlijk belang of schade moeten aantonen. Aan de andere voorwaarden voor het instellen van bedoelde vorderingen wordt echter niet geraakt.

Zoals artikel 7 heeft artikel 6 ook tot functie op beperkende wijze de doelstellingen te omschrijven waarmee het verruimde vorderingsrecht kan worden uitgeoefend. Dit kan met name met het oog op het bekomen van een gerechtelijk bevel of verbod of van herstel in natura, maar niet van andere objectieven zoals geldelijke schadevergoeding.

Art. 7

21. Artikel 7 gaat ervan uit dat het milieu, na elke onrechtmatige verstoring ervan, zoveel als mogelijk in zijn vroegere staat moet worden hersteld. Dat is de enige oplossing wil men de verder aftakeling ervan tegengaan.

Momenteel is herstel in natura een van de mogelijke sancties waartoe een vordering op grond van artikel 1382 van het Burgelijk Wetboek e.v. kan leiden. In zijn arrest van 26 juni 1980 (32) stelt het Hof van Cassatie « dat hij die ten gevolge van een onrechtmatige daad schade lijdt, gerechtigd is de herstelling in natura te eisen, indien zulks mogelijk is en geen rechtsmisbruik uitmaakt; dat de rechter die herstelling kan bevelen met name door aan de schadeveroorzaker te bevelen het nodige te doen teneinde de schadeverwekkende toestand te doen ophouden ». Toch menen de opstellers dat het wenselijk is de mogelijkheid op herstel in natura uitdrukkelijk in het voorstel te bevestigen. Een deel van de rechtsleer stelt immers dat de rechter de aard en de omvang van de

suédoise de 1969 sur la protection de l'environnement (31).

Art. 6

20. Cet article confirme la possibilité qu'a le juge d'adresser un ordre ou une interdiction en vue de prévenir une infraction aux normes visées à l'article 1^{er} ou d'en éviter la répétition.

Cette disposition n'a pas pour but d'instaurer une action d'un type nouveau. Actuellement, une telle mesure peut être demandée dans certains cas en référé ou dans le cadre d'une procédure engagée sur base des articles 1382 et suivants du Code civil, à condition de justifier d'un intérêt et/ou d'un dommage personnel. L'article 6, combiné aux articles précédents, confirme que cette action peut désormais également être intentée par les personnes mentionnées aux articles 2, 3, 4 et 5, sans que celles-ci aient à justifier d'un tel intérêt ou dommage personnel. Les autres conditions qui doivent être remplies pour tenter ces actions restent inchangées.

Tout comme l'article 7, l'article 6 a aussi pour fonction de définir de manière restrictive les objectifs pour lesquels le droit d'action élargi peut s'exercer, à savoir en vue de faire prononcer une injonction de faire ou de ne pas faire ou la réparation en nature, mais non dans d'autres buts, tels que la réparation financière.

Art. 7

21. L'article 7 part du principe qu'après avoir été illégalement perturbé, l'environnement doit être, dans toute la mesure du possible, rétabli dans son état antérieur. C'est la seule solution si l'on veut éviter qu'il ne continue à se dégrader.

Actuellement, la réparation en nature est une des sanctions sur lesquelles peut déboucher une action intentée sur base des articles 1382 et suivants du Code civil. Dans son arrêt du 26 juin 1980 (32), la Cour de cassation déclare que « la victime d'un dommage résultant d'un acte illicite a le droit d'en exiger la réparation en nature si elle est possible et ne constitue pas l'exercice abusif d'un droit; que le juge a le pouvoir de l'ordonner, notamment en prescrivant à l'auteur du dommage les mesures destinées à faire cesser l'état de chose qui cause le préjudice ». Les auteurs estiment néanmoins souhaitable de confirmer expressément dans la proposition la possibilité d'une réparation en nature. En effet, une partie de la doctrine considère que le juge détermine souveraine-

(31) Vermeld door Cappelletti, *Access to Justice*, Vol. III, p. 534 e. v.

(32) *R. W.*, 1980-1981, 1661.

(31) Cité par Cappelletti, *Access to Justice*, Vol. III, p. 534 et s.

(32) *R. W.*, 1980-1981, 1661.

schadeloosstelling soeverein bepaalt, derwijze dat deze zo vlug mogelijk een juist passend herstel uitmaakt van de schade. De rechter zou dus zelfs ambtshalve de aard van de gevorderde schadeloosstelling kunnen wijzigen (33).

Het voorstel gaat dus ervan uit dat de vordering tot herstel in natura niet kan afgewezen worden tenzij, (zoals ook gezegd in het geciteerde arrest van 26 juni 1980) dit herstel onmogelijk is. De tekst bepaalt daarom uitdrukkelijk dat de rechter de maatregelen beveelt welke nodig zijn om de schade zoveel als mogelijk in natura te herstellen. De rechter zou de vordering aldus, ten uitzonderlijke titel, kunnen afwijzen indien herstel in natura materieel onmogelijk is of indien de kostprijs van de nodige werken buitensporig hoog is, rekening houdende o.m. met de kansen op welslagen ervan en met de mogelijkheden tot zelfherstel van het milieu. Uiteraard speelt ook hier het verbod van rechtsmisbruik.

22. Aan soortgelijke regeling bestaat in het bijzonder behoefte voor wat betreft eigenlijke ecologische schade aan niet toegeëigende delen van de natuur (lucht, zeewater, grondwater, wild,...). Deze schade past niet in het kader van het traditioneel aansprakelijkheidsrecht (34). In de Verenigde Staten maakt zij het voorwerp uit van talrijke bijzondere wetten die het de overheid, ook al raakt de schade niet haar eigen domein, toelaten vergoeding te vorderen met het oog op het herstel in natura van het geschonden milieu (35). De voorgestelde tekst beoogt een vergelijkbare oplossing mogelijk te maken, maar reserveert, in het licht van het vooropgestelde pluralisme, het initiatief niet exclusief voor de overheid.

23. De tekst beoogt verder te verhelpen aan het probleem dat zich voordoet wanneer de eigenaar van een onroerend goed hierop zelf onrechtmatige milieuverstoring veroorzaakt (ontbossing in strijd met een plan van aanleg bv.). In dit geval zal de eigenaar zelf uiteraard niet het initiatief nemen om de rechter te vragen de wettelijkheid van zijn gedrag te beoordelen en het herstel in de vorige toestand te bevelen. Volgens het voorliggende ontwerp kan deze maatregel in het algemeen belang gevraagd worden door de personen bedoeld in de artikelen 2 tot 5.

De redactie van de tekst is bepaald geworden door de bijzondere moeilijkheid die zich voordoet wanneer de overtreder milieuverstoring veroorzaakt op het eigendom van een derde of op het openbaar domein. De indieners zijn van mening dat in deze situatie uiteraard rekening moet gehouden worden met de wensen van de eigenaar of van de publiekrechtelijke rechtspersoon op wier domein de milieuverstoring zich voordoet. Het ontwerp bepaalt dan ook dat de

ment la nature et l'importance du dédommagement, de telle sorte que celui-ci vienne réparer le dommage dans le plus bref délai et de la manière la plus adéquate. Le juge pourrait même modifier d'office la nature du dédommagement demandé (33).

La proposition part donc du principe que l'action en réparation en nature ne peut être rejetée, à moins que (comme l'indique également l'arrêt cité du 26 juin 1980) cette réparation ne soit impossible. Voilà pourquoi le texte dispose expressément que le juge ordonne les mesures nécessaires afin que le dommage soit autant que possible réparé en nature. Le juge pourrait ainsi, à titre exceptionnel, rejeter l'action si la réparation en nature était matériellement impossible ou que le coût des travaux nécessaires était déraisonnablement élevé, compte tenu notamment de leurs chances de réussite et des possibilités de restauration spontanée de l'environnement. Il est évident que l'interdiction de l'abus de droit joue ici également.

22. Une telle réglementation est particulièrement nécessaire à l'égard des dommages proprement écologiques subis par les parties de la nature qui n'appartiennent à personne (l'air, l'eau de mer, les eaux souterraines, le gibier,...). Les dommages ne cadrent pas avec le droit traditionnel de la responsabilité (34). Aux Etats-Unis, ils font l'objet de nombreuses lois particulières qui permettent à l'autorité, même si le dommage ne ressortit pas à un domaine propre, de réclamer une indemnité en vue de la réparation en nature de l'élément d'environnement atteint (35). Le texte proposé tend à permettre une solution comparable mais, dans la ligne du pluralisme recherché, n'en réserve pas exclusivement l'initiative à l'autorité.

23. Le texte vise également à résoudre le problème qui se pose lorsque le propriétaire d'un bien immeuble y est lui-même l'auteur d'une perturbation illicite de l'environnement (en déboisant en violation d'un plan d'aménagement, par exemple). Dans ce cas, le propriétaire lui-même ne prendra évidemment pas l'initiative de demander au juge de statuer sur la légalité de son comportement et d'ordonner le rétablissement dans l'état antérieur. La présente proposition permet aux personnes visées aux articles 2 à 5 de demander cette mesure dans l'intérêt général.

La rédaction du texte a été déterminée par la possibilité particulière qui se présente lorsque le responsable de l'infraction provoque une perturbation de l'environnement sur la propriété d'un tiers ou sur le domaine public. Les auteurs considèrent que, dans ce cas, il faut évidemment tenir compte des intentions du propriétaire ou de la personne morale de droit public sur le domaine de laquelle la perturbation s'est produite. La proposition dispose donc qu'en pareil

(33) Ronse J., *Schade en schadeloosstelling*, deel I, A.P.R., 1984, 216 e.v.

(34) Zie Bocken H., *Preventie...*, 33 e.v.

(35) Zie verwijzingen bij Bocken H., *Preventie...*, 34-37.

(33) Ronse J., *Schade en schadeloosstelling*, deel I, A.P.R., 1984, 216 et s.

(34) Cf. Bocken H., *Preventie...*, 33 et s.

(35) Cf. renvois dans Bocken H., *Preventie...*, 34-37.

vordering tot herstel in natura in dat geval enkel mag ingediend worden met de instemming van deze eigenaar of publiekrechtelijke rechtspersoon. Rust er op een erfeen vruchtgebruik, erfpacht of opstalrecht, dan is de toestemming vereist van de titularissen van deze zakelijke rechten en niet van de eigenaar. De opstellers menen dat de toestemming van houders van contractuele rechten als de huurder of pachter niet nodig is omdat deze voldoende beschermd zijn door de vrijwaringsplicht welke op de eigenaar rust.

De toestemming is uiteraard niet nodig wanneer degene die de overtreding beging de eigenaar zelf is van de goederen waar de milieuverstoring plaatsvond of indien deze aldaar werd aangericht door een ander, maar met zijn toestemming.

Art. 8

24. Het wetsvoorstel wil de preventieve vordering of het herstel in natura ook mogelijk maken wanneer de milieuverstoring het gevolg is van de overtreding van een strafrechtelijke bepaling.

In dit geval heeft het openbaar ministerie natuurlijk steeds de bevoegdheid de publieke vordering in te stellen. Artikel 8 kent de bredere vorderingsbevoegdheid dan ook enkel toe aan de personen bedoeld in de artikelen 2, 4 en 5.

Deze laatste kunnen, ingeval het openbaar ministerie niet optreedt, rechtstreeks dagvaarden voor de strafrechter. Zij kunnen ook, wanneer een vervolging werd ingesteld door het openbaar ministerie, optreden als tussenkomende partij. Deze laatste term werd hier gekozen om erop te wijzen dat hen niet de rol van burgerlijke partij is toegekend, zodat zij geen vergoeding kunnen vorderen voor de aangerichte schade. De indieners zijn van mening dat het probleem van de vergoeding van schade aangericht aan grote groepen van de bevolking (vgl. de Amerikaanse class actions) niet moet opgelost worden door op dit vlak een vorderingsrecht aan verenigingen toe te kennen. Deze laatste moeten wel een grotere rol kunnen spelen op het vlak van de preventie van milieuverstoring en het herstel in natura van het milieu.

Art. 9

25. De strafrechtelijke sanctionering van milieumisdrijven wordt momenteel sterk bemoeilijkt door het feit dat rechtspersonen naar huidig recht in de regel niet strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden (36).

Voor bij milieumisdrijven begaan in ondernemingsverband blijkt het vaak moeilijk de fysieke persoon (werknemer, kaderlid, bestuurder) te identificeren die het misdrijf beging, zodat vele misdrijven

cas, l'action en réparation en nature ne peut être intentée qu'avec l'accord du propriétaire ou de la personne morale de droit public. Le bien fait-il l'objet d'un droit d'usufruit, d'emphytéose ou de superficie, l'accord requis est celui des titulaires de ces droits réels et non celui du propriétaire. Les auteurs estiment que l'accord des titulaires de droits contractuels, tels les locataires ou fermiers, n'est pas nécessaire, ceux-ci étant suffisamment protégés par l'obligation de garantie qui incombe au propriétaire.

Il va sans dire que l'accord n'est pas requis lorsque l'auteur de l'infraction est le propriétaire des biens où la perturbation s'est produite ou si elle y a été réalisée par une autre personne mais avec son assentiment.

Art. 8

24. La proposition entend permettre également l'action préventive ou la réparation en nature lorsque la perturbation résulte de l'infraction à une disposition pénale.

Dans ce cas, le ministère public a naturellement toujours compétence pour intenter l'action publique. L'article 8 ne fait donc que conférer la compétence d'action élargie aux personnes visées aux articles 2, 4 et 5.

Ces personnes ont, en cas d'inaction du ministère public, droit de citation directe devant le juge pénal. Elles peuvent également, lorsque le ministère public a intenté des poursuites, se porter partie intervenante. Ce terme a été retenu pour bien indiquer qu'on ne leur attribue pas un rôle de partie civile et qu'elles ne peuvent donc réclamer une indemnisation pour le dommage occasionné. Les auteurs estiment que la solution du problème de l'indemnisation du dommage causé à de vastes catégories de population (cf. les « class actions » américaines) ne doit pas consister à conférer à des associations un droit d'action dans ce domaine. Par contre, celles-ci doivent pouvoir jouer un rôle plus important dans la prévention et la réparation en nature des perturbations de l'environnement.

Art. 9

25. La répression pénale des délits contre l'environnement est rendue très difficile par le fait qu'en droit actuel les personnes morales ne peuvent en principe encourir aucune responsabilité pénale (36).

Lorsqu'on a affaire à des délits contre l'environnement commis dans le cadre d'une entreprise, il s'avère souvent très difficile d'identifier la personne physique (employeur, cadre, administrateur) qui en

(36) D'Haenens J., *Belgisch strafprocesrecht*, I, Gent, 1980, 96.

(36) D'Haenens J., *Belgisch strafprocesrecht*, I, Gent, 1980, 96.

in deze sector niet gesanctioneerd kunnen worden. In het verslag van de jaarvergadering 1983 van de vereniging voor vergelijking van het recht in België en Nederland wordt dit uitdrukkelijk bevestigd. « De leden van de Belgische sectie betreuren unaniem de lacune in de Belgische wetgeving omdat aldus een aantal delicten, bv. milieudelicten, waarbij de werkelijke aansprakelijken onvindbaar zijn of zich in het buitenland bevinden, gezien de ingewikkelde beleidsstructuren van een aantal ondernemingen ongestraft blijven » (37).

In Nederland wordt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon wel aanvaard. Het verslag van genoemde vergadering stelt ter zake : « De leden van de Nederlandse sectie beschreven hun wettelijke regeling als zeer bevredigend ». De in het voorstel opgenomen tekst is een copie van artikel 51 van het Nederlandse strafwetboek.

Art. 10

26. Dit artikel bevestigt dat ook de strafrechter de maatregelen kan treffen voorzien in de artikelen 6 en 7. Zoals gezegd, zijn de mogelijkheden hiertoe in het kader van de klassieke strafprocedure beperkt.

Art. 11

27. Artikel 11 bevestigt dat de verruiming van de vorderingsbevoegdheid voor verenigingen, openbare besturen en individuele burgers ook geldt voor vorderingen voor de Raad van State. Soortelijke bepaling is nodig, ondanks het feit dat de Raad van State nu reeds een breder standpunt inneemt dan het Hof van Cassatie voor wat betreft de ontvankelijkheid van vorderingen ingesteld door verenigingen en publiekrechtelijke rechtspersonen. Verenigingen kunnen optreden ter verwezenlijking van hun statutaire doelstelling. Dat werd b.v. bevestigd n.a.v. een procedure voor de Raad van State (38) ingesteld door dezelfde werkgroep aan wie de toegang tot de burgerlijke rechtbanken werd ontzegd in het arrest van het Hof van Cassatie van 19 september 1982. Toch maakt de Raad van State een niet steeds zeer duidelijk onderscheid in het licht van de feitelijke representativiteit van de vereniging. Ook publiekrechtelijke rechtspersonen legt de Raad van State minder in de weg op het vlak van de ontvankelijkheid dan gewone rechtbanken doen. Voor de individuele burger blijft ook voor de Raad van State momenteel een voldoende geïndividualiseerd procesbelang vereist.

est l'auteur, de sorte que nombreux sont les délits de cette catégorie qui ne peuvent être sanctionnés. Le fait se trouve expressément confirmé dans le rapport de l'assemblée annuelle 1983 de l'association pour la comparaison du droit belge et néerlandais : « Les membres de la section belge regrettent unanimement cette lacune de la législation belge car un certain nombre de délits, contre l'environnement par exemple, demeurent ainsi impunis en raison de la complexité des structures de direction de certaines entreprises, les véritables responsables étant introuvables ou se trouvant à l'étranger » (37).

Aux Pays-Bas, par contre, la responsabilité pénale de la personne morale est admise. Le rapport de l'assemblée précitée déclare à ce sujet : « Les membres de la section néerlandaise qualifient leur réglementation légale de très satisfaisante ». Le texte de la proposition reprend l'article 51 du Code pénal néerlandais.

Art. 10

26. Cet article confirme que le juge pénal peut prendre lui aussi les mesures prévues aux articles 6 et 7. Comme nous l'avons indiqué, ces possibilités sont très limitées dans le cadre de la procédure pénale classique.

Art. 11

27. Cet article confirme que l'élargissement de la compétence d'action aux associations, aux administrations publiques et aux citoyens individuels vaut également pour les procédures devant le Conseil d'Etat. Une telle disposition est nécessaire, en dépit du fait que le Conseil d'Etat adopte déjà un point de vue moins strict que la Cour de cassation en ce qui concerne la recevabilité des actions engagées par les associations et les personnes morales de droit public. Les associations peuvent agir en vue de la réalisation de leur but statutaire. Cela a été confirmé, par exemple, à l'occasion d'une procédure intentée devant le Conseil d'Etat (38) par le groupe de travail qui s'était vu refuser l'accès aux tribunaux civils dans l'arrêt de la Cour de cassation du 19 septembre 1982. Cependant, le Conseil d'Etat fait une distinction qui n'est pas toujours évidente en fonction de la représentativité de l'association. A l'égard des personnes morales de droit public également, le Conseil d'Etat est moins réticent que les tribunaux ordinaires sur la question de la recevabilité. Pour le citoyen, le Conseil d'Etat continue d'exiger lui aussi un intérêt individuel suffisant.

(37) R. W., 1983-1984, 1850.

(38) Raad van State, 11 september 1981, R. W., 1981-1982, 1876.

(37) R. W., 1983-1984, 1850.

(38) Conseil d'Etat, 11 septembre 1981, R. W., 1981-1982, 1876.

De opstellers menen dat het wenselijk is de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor de Raad van State, voor zover als nodig, te versoepelen en ze in elk geval uniform te maken met deze welke worden ingevoerd bij procedures voor de gewone rechtscollèges.

Art. 12

28. Procedures voor de Raad van State missen momenteel in gevallen van milieuverstoring preventieve werking.

De nietigverklaring van een bestuurshandeling komt vaak nadat deze reeds volledig — en dikwijls op onomkeerbare wijze — tenuitvoergelegd is. Het bouwen van een loods bv. neemt inderdaad minder tijd in beslag dan een procedure voor de Raad van State. Herhaaldelijk reeds werd de noodzaak onderstreept om aan de Raad van State de bevoegdheid toe te kennen de schorsing te bevelen van de tenuitvoerlegging van een aangevochten overheidshandeling (39). Het voorstel maakt dit mogelijk. Volgens artikel 12 kan de Raad « na een spoedprocedure en in afwachting van zijn beslissing over de grond van de zaak, de tenuitvoerlegging van de bestreden overheidshandeling schorsen ». In dit opzicht sluit de tekst trouwens aan bij voorbeelden uit de buitenlandse milieuwetgeving. Artikel 2 van de Franse wet n° 76-629 van 10 juli 1976 betreffende de bescherming van de natuur bv., bepaalt : « Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé à l'alinéa 2 du présent article est fondée sur l'absence d'étude d'impact, la juridiction saisie fait droit à la demande de sursis à l'exécution de la décision attaquée dès que cette absence est constatée selon une procédure d'urgence ».

De voorgestelde regeling brengt een aanzienlijke vereenvoudiging mee van de momenteel bestaande proceduremogelijkheden. Wil men nu verhinderen dat een overheidshandeling welke men voor de Raad van State bestrijdt tenuitvoergelegd wordt, dan kan men dit doel enkel bereiken door een procedure in kort geding. Onderhavig voorstel beperkt de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank in kort geding geenszins. Het bevordert echter een economisch gebruik van onze gerechtelijke instanties door toe te laten dat eenzelfde procedure tot een resultaat leidt waarvoor momenteel twee processen nodig zijn. Het beperkt aldus de proceskosten en -lasten voor de rechtzoekende.

Het toekennen van deze bevoegdheid aan de Raad van State kan de vraag oproepen of men hierdoor niet ingaat tegen de artikelen 92 en 93 van de Grondwet. Dit probleem stelt zich scherper wanneer de Raad ook bevoegd gemaakt wordt om uitspraak te doen onder dwangsom. Hierna wordt er dieper op ingegaan.

(39) Zie onder meer Dewalle P., « Une adjonction nécessaire aux compétences du Conseil d'Etat : le pouvoir d'ordonner le sursis à l'exécution », *Ann. Fac. Dr. L.*, 1975, 299.

Les auteurs estiment souhaitable d'assouplir, pour autant que de besoin, les conditions de recevabilité au Conseil d'Etat et, de toute manière, de les uniformiser, avec celles qu'ils instaurent pour les procédures devant les juridictions ordinaires.

Art. 12

28. Les procédures devant le Conseil d'Etat sont actuellement dépourvues de tout effet préventif lorsqu'il s'agit de perturbations de l'environnement.

L'annulation d'un acte administratif intervient fréquemment après qu'il a été mis à exécution entièrement — et souvent de façon irrévocable. La construction d'un entrepôt, par exemple, prend moins de temps qu'une procédure au Conseil d'Etat. A diverses reprises, on a souligné la nécessité de permettre au Conseil d'Etat d'ordonner la suspension de l'exécution de l'acte administratif contesté de l'autorité (39). La proposition prévoit cette possibilité. En vertu de l'article 12, le Conseil peut « au terme d'une procédure d'urgence et en attendant d'avoir statué sur le fond, suspendre l'exécution de l'acte contesté de l'autorité ». A cet égard, le texte s'inspire de l'exemple des législations étrangères sur l'environnement. C'est ainsi que l'article 2 de la loi française n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature dispose : « si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé à l'alinéa 2 du présent article est fondée sur l'absence d'étude d'impact, la juridiction saisie fait droit à la demande de sursis à l'exécution de la décision attaquée dès que cette absence est constatée selon une procédure d'urgence ».

La réglementation proposée simplifie considérablement les possibilités de procédure qui existent actuellement. Si l'on veut, aujourd'hui, empêcher que ne soit mis à exécution l'acte d'une autorité que l'on entreprend devant le Conseil d'Etat, la seule manière d'atteindre cet objectif est la procédure en référé. La présente proposition ne restreint nullement la compétence du président du tribunal à statuer en référé, mais elle encourage l'utilisation rationnelle de nos instances judiciaires en permettant qu'une même procédure conduise à un résultat qui réclame présentement deux procès. Ce faisant, elle réduit les frais et les charges du justiciable.

On peut se demander si l'octroi de cette compétence au Conseil d'Etat n'est pas contraire aux articles 92 et 93 de la Constitution. Le problème se pose plus nettement encore si le Conseil d'Etat est autorisé à assortir sa décision d'une astreinte. Nous approfondirons cette question dans les lignes qui suivent.

(39) Cf. notamment Dewalle P., « Une adjonction nécessaire aux compétences du Conseil d'Etat : le pouvoir d'ordonner le sursis à l'exécution », *Ann. Fac. Dr. L.*, 1975, 299.

29. Het voorstel geeft de Raad ook meer effectieve mogelijkheden om de naleving van zijn uitspraken te verzekeren. Momenteel is de afdwingbaarheid hiervan soms zeer beperkt, hoewel de overheid zich niet steeds gewillig naar de uitspraak schikt (40). Een recent arrest van de Raad (41) waarbij rechtsherstel onder dwangsom werd bevolen, scheen een opening te bieden naar een meer effectieve afdwingbaarheid. Het Hof van Cassatie (42) heeft deze beslissing evenwel vernietigd door te stellen dat elk geschil betreffende het herstel van een op onrechtmatige wijze gekrenkt recht tot de uitsluitende bevoegdheid van de rechtbanken van de rechterlijke macht behoort en dat de Raad van State dientengevolge ook geen dwangsom kan opleggen. De gevolgen van dit arrest, waarvan de juridisch-technische correctheid niet in vraag wordt gesteld, zijn rechtspolitiek onwenselijk voor de bescherming van het leefmilieu. De burger wordt immers verplicht eerst een procedure te voeren voor de Raad van State om de nietigverklaring van een overheidshandeling te bekomen en dan hetzelfde te doen voor de gewone rechter om de naleving van de wet, zoals geïnterpreteerd in het arrest van de Raad van State, af te dwingen.

Het voorstel geeft de Raad van State dan ook de bevoegdheid de overheid maatregelen voor te schrijven of een verbod op te leggen teneinde de naleving van de wet te verzekeren. Deze veroordeling kan uitgesproken worden onder dwangsom.

Het zal zelden voorkomen dat de Raad aldus ertoe gebracht wordt het herstel te bevelen van een onrechtmatig gekrenkt recht zodat men zou kunnen stellen dat het gaat om een geschil waarvan, volgens de gewone regelen, enkel de rechtbanken kunnen kennis nemen. Wanneer een vereniging of openbaar bestuur de vorderingsbevoegdheid welke dit voorstel hen toekent, uitoefent ter verdediging van het collectief belang, streeft zij, per definitie bijna, niet de bescherming na van een eigen materieel subjectief recht. Het is echter denkbaar dat de eiser bij de vordering voor de Raad van State de bescherming van het collectief belang nastreeft en terzelfdertijd ook die van zijn subjectieve burgerlijke rechten. Ook in deze hypothesen maakt het voorstel de Raad van State bevoegd onder dwangsom uitspraak te doen.

Soortgelijke afwijking van de normale bevoegdheidsregeling kan verantwoord worden in het licht van de artikelen 92 en 93 van de Grondwet: « Als de wetgever aan een administratief rechtscollege de bevoegdheid opdraagt om over een subjectief recht uitspraak te doen, blijkt noodzakelijk hieruit dat hij dit recht niet als een burgerlijk recht beschouwt » (43)

29. La proposition donne au Conseil d'Etat des moyens plus effectifs d'assurer le respect de ses décisions. Actuellement, cette possibilité est parfois très limitée, bien que l'autorité ne se conforme pas toujours docilement au jugement (40). Un récent arrêt du Conseil d'Etat (41) ordonnant le rétablissement d'un droit sans astreinte paraissait ouvrir une perspective de l'efficacité d'exigibilité plus effective. Cependant, la Cour de cassation (42) a annulé cette décision, considérant que tout litige relatif au rétablissement d'un droit illicitement lésé est de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire et que le Conseil d'Etat n'est dès lors pas non plus habilité à imposer une astreinte. Les conséquences de cet arrêt, dont la correction sur le plan de la technique juridique n'est pas mise en cause, sont regrettables, sur le plan de la politique du droit, pour la protection de l'environnement. En effet, le citoyen se voit contraint d'intenter tout d'abord une procédure devant le Conseil d'Etat en vue d'obtenir l'annulation d'un acte de l'autorité et d'en faire ensuite autant devant le juge ordinaire en vue d'exiger le respect de la loi conformément à l'interprétation donnée dans l'arrêt du Conseil d'Etat.

La proposition confère au Conseil d'Etat la compétence de prescrire des mesures ou de prononcer une interdiction en vue d'assurer le respect de la loi. Ce jugement peut être assorti d'une astreinte.

Le Conseil d'Etat ne sera que rarement amené à ordonner le rétablissement d'un droit illicitement lésé et l'on pourrait donc dire qu'il s'agit là d'un litige dont seuls les tribunaux peuvent connaître, selon les règles ordinaires. Lorsqu'une association ou une administration publique exerce, dans le but de défendre l'intérêt collectif, la compétence d'action que lui confie la présente loi, elle ne poursuit pas, presque par définition, la protection d'un droit matériel subjectif propre. Mais il est concevable que, dans une action devant le Conseil d'Etat, le demandeur ait en vue à la fois la protection de l'intérêt collectif et celle de ses droits civils subjectifs. Dans cette hypothèse également, la proposition autorise le Conseil d'Etat à porter une astreinte.

Cette dérogation au régime normal de la compétence peut se justifier à la lumière des articles 92 et 93 de la Constitution: « Lorsque le législateur confère à une juridiction administrative la compétence de statuer à l'égard d'un droit subjectif, il s'ensuit nécessairement qu'il ne considère pas ce droit comme un droit civil » (43) et que la compétence exclusive des

(40) Zie onder meer Vander Stichele A., « De l'exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative », *R.J.D.A.*, 1975, 1.

(41) Raad van State, 8 juli 1982, *R.W.*, 1982-1983, 1633.

(42) Cass., 23 maart 1984, *R.W.*, 1984-1985, 39.

(43) Mast A., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, 1981, 424.

(40) Cf. notamment Vander Stichele A., « De l'exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative », *R.J.D.A.*, 1975, 1.

(41) Conseil d'Etat, 8 juillet 1982, *R.W.*, 1982-1983, 1633.

(42) Cass. 23 mars 1984, *R.W.*, 1984-1985, 39.

(43) Mast A., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gand, 1981, 424.

en dat de exclusieve bevoegdheid van de rechtbanken om uitspraak te doen over burgerlijke rechten, geen onoverkomelijke hinderpaal meer oplevert.

De mogelijkheid een dwangsom op te leggen, heeft ook betrekking op de beslissingen waarbij de Raad de schorsing beveelt van de tenuitvoerlegging van een overheidshandeling.

Art. 13

30. Artikel 13 van het voorstel bevestigt dat de wet van toepassing is op overheidsorganen zowel als op privé-personen. Dat betekent meer bepaald dat de burgerlijke rechter ook overheidshandelingen die aan de basis liggen van milieuverstoring kan toetsen aan de in artikel 1 bedoelde rechtsregelen, met inbegrip van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek e.v. In ruime mate bevestigt deze bepaling dus de resultaten van de recente evolutie in rechtspraak en rechtsleer inzake overheidsaansprakelijkheid (44).

Dat de rechter artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek e.v. op de overheid kan toepassen zoals op de burger, belet niet dat hij ertoe gehouden zal zijn rekening te houden met de beleidsvrijheid welke de wetgever in uiteenlopende mate aan de overheid heeft toegekend (45).

Art. 14

31. Zoals in de toelichting werd gezegd, heeft dit voorstel niet tot doel wijzigingen te brengen in de regelen betreffende het toekennen van geldelijke vergoeding voor milieuschade. Het doet evenmin afbreuk aan de andere rechten welke de slachtoffers van milieuschade kunnen hebben krachtens het gemeen recht of krachtens de bijzondere milieuwetgeving.

Mogelijke conflicten die kunnen rijzen doordat de directe belanghebbende en diegene die optreedt ter bescherming van collectieve milieubelangen verschillende doelstellingen nastreven, worden groten-deels ondervangen in artikel 7 van dit voorstel.

Art. 15

32. Artikel 15 laat de rechter toe een bevel of verbod uit te spreken, ook als de milieuverstoring het gevolg is van de activiteiten van een publiekrechtelijke rechtspersoon of van activiteiten die worden uitgeoefend overeenkomstig een administratieve vergunning.

(44) Welke onder meer beschreven wordt in de conclusie van procureur-generaal E. Krings voor het arrest van 23 maart 1984, *R.W.*, 1984-1985, 26 e.v.

(45) Zie Van Gerven W., *Hoe blauw is het bloed van de prins*, Antwerpen, 1984, 29 e.v.

tribunaux de statuer sur les droits civils, ne constitue plus un obstacle insurmontable.

La possibilité d'imposer une astreinte concerne aussi les décisions par lesquelles le Conseil d'Etat ordonne la suspension de l'exécution d'un acte de l'autorité.

Art. 13

30. L'article 13 de la proposition confirme que la loi s'applique aux organes de l'autorité comme aux personnes privées. Cela signifie en particulier que le juge civil peut vérifier la conformité des actes de l'autorité qui sont à la base d'une perturbation de l'environnement avec les règles de droit fixées à l'article 1^{er}, y compris les articles 1382 et suivants du Code civil. Cette disposition confirme donc dans une large mesure les acquis de l'évolution récente de la jurisprudence et de la doctrine en ce qui concerne la responsabilité des autorités (44).

Le fait que le juge puisse appliquer les articles 1382 et suivants du Code civil à l'autorité comme au citoyen ne le dispense pas de tenir compte de la liberté d'action que le législatuer octroie à des degrés divers à l'autorité (45).

Art. 14

31. Comme nous l'avons dit dans les développements, la présente proposition n'a pas pour objet d'apporter des modifications aux règles relatives à l'indemnisation financière des dommages subis par l'environnement. Elle ne porte pas davantage atteinte aux autres droits que peuvent avoir les victimes d'un tel dommage en vertu du droit commun ou de la législation particulière de l'environnement.

Les conflits qui pourraient résulter de la diversité des objectifs poursuivis par la personne intéressée directement et celle qui agit en vue de la protection des intérêts collectifs en matière d'environnement, sont réglés en grande partie à l'article 7 de la proposition.

Art. 15

32. L'article 15 permet au juge d'adresser un ordre ou une interdiction, même lorsque la perturbation de l'environnement découle des activités d'une personne morale de droit public ou des activités exercées conformément à une autorisation administrative.

(44) Décrété notamment dans les conclusions du procureur général E. Krings relative à l'arrêt du 23 mars 1984, *R.W.*, 1984-1985, 26 et s.

(45) Cf. Van Gerven W., *Hoe blauw is het bloed van de prins*, Anvers, 1984, 29 et s.

Wat het bevel of verbod aan publiekrechtelijke rechtspersonen betreft, houdt artikel 15 slechts een bevestiging in van de evolutie in de rechtspraak. Vooral het reeds geciteerde arrest van het Hof van Cassatie van 26 juni 1980 (46) is hier van belang. Het bevestigt dat hij die ten gevolge van een onrechtmatige daad schade lijdt, gerechtigd is herstelling in natura te eisen en dat de rechter die herstelling kan realiseren door een bevel om de schadeverwekkende toestand te doen ophouden. Het arrest stelt dat die regel ook toepasselijk is op de administratieve overheid. Het verduidelijkt dat de hoven en rechtbanken zich niet mengen in de uitoefening van de bij wet aan de overheid voorbehouden machten wanneer zij aan de overheid maatregelen opleggen om een einde te maken aan een schadeverwekkende onwettelijkheid en dat zij aldus ook het beginsel van de scheiding der machten niet schenden.

Artikel 15 regelt ook de bevoegdheid van de rechter om een bevel of verbod te geven aan de titularis van een administratieve vergunning. Men weet hoe het Hof van Cassatie in zijn arresten van 27 april 1962 (47) en van 26 november 1974 (48) ter zake terughoudendheid van de rechter vereist. Volgens deze arresten mag de rechter enkel maatregelen bevelen voor zover zij niet in strijd zijn met de voorzorgen welke de administratieve overheid in het algemeen belang voorschreef en voor zover zij het bestaan van de inrichting niet, zij het tijdelijk, in het gedrang brengen. Een hardnekkige minderheid in de rechtspraak en een groot deel van de rechtsleer weigert deze beperkingen op de bevoegdheid van de rechter te aanvaarden. In het licht van het geciteerde arrest van 26 juni 1980 dat de rechter toelaat een bevel of verbod te geven aan de overheid zelf, zijn deze restricties met betrekking tot de titularis van een vergunning niet langer logisch te verantwoorden. Indien men de rechter bevoegd acht de overheid zelf bepaalde bevelen te geven, is de idee dat hij het bestuur niet mag dwarsbomen een slecht argument om een bevel te weigeren aan een persoon die over een administratieve vergunning beschikt (49).

Art. 16

33. Artikel 16 heeft betrekking op de uitgaven die de overheid in bepaalde gevallen moet doen om de milieuverstoring en haar gevolgen te bestrijden. Vooral bij accidentele verontreinigingen rijst het probleem.

Het is voor de overheid dikwijls moeilijk vergoeding te bekomen voor kosten van deze soort (50).

(46) Zie voetnoot 32.

(47) R.W., 1962-1963, 57.

(48) R.W., 1974-1975, 1768.

(49) Bocken H., *Het aansprakelijkheidsrecht...*, 160.

(50) Dat blijkt onder meer uit een verklaring van Minister Lenssens voor de Vlaamse Raad op 24 januari 1984. Vlaamse Raad, Handelingen, 1984, 248.

En ce qui concerne l'ordre ou l'interdiction s'adressant aux personnes morales de droit public, l'article 15 ne fait que consacrer l'évolution de la jurisprudence. A cet égard, l'arrêt déjà cité de la Cour de cassation du 26 juin 1980 (46) est particulièrement important. Il confirme que la victime d'un dommage résultant d'un acte illicite a le droit d'en exiger la réparation en nature et que le juge a le pouvoir de l'ordonner, notamment en prescrivant de faire cesser l'état de choses qui cause le préjudice. L'arrêt ajoute que cette règle vaut également pour l'autorité administrative. Il précise que les cours et tribunaux ne s'immiscent pas dans l'exercice des pouvoirs légalement réservés à cette autorité lorsqu'ils lui imposent des mesures en vue de faire cesser l'illégalité dommageable et qu'ils ne violent pas non plus le principe de la séparation des pouvoirs.

L'article 15 règle également la compétence du juge d'adresser un ordre ou une interdiction au titulaire d'une autorisation administrative. On sait combien, dans ses arrêts du 27 avril 1962 (47) et du 26 novembre 1974 (48), la Cour de cassation exige à cet égard que le juge fasse preuve de retenue. Selon ces arrêts, le juge ne peut ordonner des mesures que pour autant qu'elles ne soient pas contraires aux précautions que l'autorité administrative a prescrites dans l'intérêt général et qu'elles ne mettent pas en cause, fût-ce momentanément, l'existence de l'établissement. Une minorité opiniâtre de la jurisprudence et une grande partie de la doctrine se refusent d'admettre ces limitations de la compétence du juge. A la lumière de l'arrêt précité du 26 juin 1980, qui autorise le juge à prononcer un ordre ou une interdiction à l'adresse de l'autorité elle-même, les restrictions concernant le titulaire d'une autorisation ne se justifient logiquement plus. Si l'on estime le juge habilité à donner certains ordres à l'autorité, l'idée qu'il ne peut contrarier l'administration est un mauvais argument pour lui interdire une injonction à l'adresse d'une personne nantie d'une autorisation administrative (49).

Art. 16

33. L'article 16 concerne les dépenses que l'administration est parfois amenée à faire pour combattre une perturbation de l'environnement et ses conséquences. Le problème se pose surtout dans les cas de pollution accidentelle.

L'autorité éprouve souvent des difficultés à se faire indemniser de tels débours (50).

(46) Cf. note 32.

(47) R.W., 1962-1963, 57.

(48) R.W., 1974-1975, 1768.

(49) Bocken H., *Het aansprakelijkheidsrecht...*, 160.

(50) Ce qui ressort notamment d'une déclaration du Ministre Lenssens devant le Vlaamse Raad, le 24 janvier 1984. Vlaamse Raad, Handelingen, 1984, 248.

Wat de grond van de aansprakelijkheid betreft, zijn er weliswaar uiteenlopende objectieve aansprakelijkheidsregelen, o.m. in het verdrag van 29 november 1969 inzake vervuiling van de zee door olie en in artikel 85 van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977.

Buiten de sfeer van deze bijzondere wetten blijven de artikelen 1382 e.v. van het Burgerlijk Wetboek echter volledig van toepassing. In het kader van deze bepalingen rijzen er voor de overheid bijzondere problemen om vergoeding te bekomen voor de uitgaven verbonden aan milieusaneringswerken. Dat wordt ook geïllustreerd door het arrest van het Hof van Beroep te Bergen van 17 juni 1981 (51) waar de vordering werd afgewezen die een aantal gemeenten en een waterdistributiemaatschappij hadden ingesteld naar aanleiding van de vervuiling van drinkwaterreservoirs door olie (het ongeval had zich voorgedaan vóór artikel 58 van de wet van 1976 van toepassing werd). Het Hof te Bergen maakte hierbij toepassing van de leer welke door het Hof van Cassatie geformuleerd werd in zijn arrest van 28 april 1978 (52) en volgens dewelke soortgelijke kosten hun eigen oorzaak vinden in de wettelijke verplichting welke op de overheid rust om maatregelen te treffen; deze wettelijke verplichting verbreekt aldus het causale verband tussen fout en schade. In recentere arresten blijkt het Hof van Cassatie echter op zijn standpunt terug te komen. Met betrekking tot het geval waar op iemand de contractuele verplichting rustte om zekere uitgaven te doen n.a.v. een ongeval, werd de leer van het verbreken van het causale verband opgegeven. Het Hof (53) gaat er nu echter van uit dat « schade in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek ontstaat, inzonderheid wanneer, blijkens de inhoud of de strekking van de regel die aan de grondslag van de verplichting ligt, de te verrichten uitgave of prestatie definitief voor rekening moet blijven van diegene die zich heeft verbonden ». Om de onzekerheid weg te nemen welke ten gevolge van deze rechtspraak ontstaan is, menen de indieners dat het wenselijk is uitdrukkelijk te bepalen dat de vordering tot vergoeding van de kosten door de overheid gemaakt n.a.v. de milieuverstoring, niet kan afgewezen worden op grond van het ontbreken van vergoedbare schade of causaal verband tussen deze kosten en de overtreding. Artikel 16 draagt aldus bij tot de toepassing van het beginsel « de vervuiler betaalt ».

Artikel 16 heeft dus een beperkte draagwijdte. Het verandert meer bepaald niets aan de grondslag van de aansprakelijkheid voor milieuschade (met inbegrip van de kosten van de overheidsmaatregelen). De opstellers van dit voorstel zijn van mening dat het de voorkeur verdient deze materie (en meer bepaald de

Sur la question du fond, la responsabilité fait certes l'objet de règles objectives divergentes, notamment dans la convention du 29 novembre 1969 sur la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures et à l'article 85 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977.

Hormis cependant le champ d'application de ces lois particulières, les articles 1382 et suivants du Code civil restent pleinement d'application. Dans le cadre de ces dispositions, l'indemnisation des dépenses réalisées pour des travaux d'assainissement de l'environnement pose à l'autorité des problèmes particuliers. C'est ce qu'illustre également l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 17 juin 1981 (51) rejetant l'action intentée par plusieurs communes et une société de distribution d'eau à la suite d'une pollution de réservoirs d'eau potable par des hydrocarbures (l'accident s'était produit avant que l'article 58 de la loi de 1976 n'entre en application). La Cour d'appel de Mons a appliqué en l'espèce la doctrine formulée par la Cour de cassation dans son arrêt du 28 avril 1978 (52) selon laquelle de telles dépenses trouvent leur origine dans l'obligation de prendre des mesures que la loi fait à l'autorité, obligation légale qui rompt le lien de causalité entre la faute et le dommage. Dans des arrêts plus récents, la Cour de cassation semble pourtant revenir sur son point de vue. S'agissant du cas où l'obligation d'engager certaines dépenses à l'occasion d'un accident incombait contractuellement à une personne, la Cour a certes renoncé à la thèse de la rupture du lien de causalité, mais elle considère (53) que « l'existence de l'obligation peut empêcher qu'il y ait dommage au sens de l'article 1382 du Code civil, en particulier lorsque, eu égard à la lettre ou à l'esprit de la règle qui fonde l'obligation, la dépense ou la prestation à accomplir doit rester définitivement à la charge de celui qui s'est engagé ». Afin de lever l'incertitude résultant de cette jurisprudence, les auteurs estiment souhaitable d'indiquer expressément que l'action en dédommagement des dépenses exposées par l'autorité à la suite d'une perturbation de l'environnement, ne peut être rejetée du chef de défaut de dommage indemnizable ou de lien de causalité entre lesdites dépenses et l'infraction. L'article 16 contribue ainsi à la mise en œuvre du principe selon lequel « le pollueur paie ».

La portée de l'article 16 est par conséquent limitée. En particulier, il ne change rien à la base de la responsabilité du dommage causé à l'environnement (y compris les dépenses afférentes aux mesures prises par l'autorité). Les auteurs de la proposition considèrent qu'il est préférable de régler globalement cette

(51) *R.G.A.R.*, 1983, 10572.

(52) *R.W.*, 1978-1979, 1695.

(53) Zie Cass., 9 maart 1984, *R.W.*, 1983-1984, 2805.

(51) *R.G.A.R.*, 1983, 10572.

(52) *R.W.*, 1978-1979, 1695.

(53) Cf. Cass., 9 mars 1984, *R.W.*, 1983-1984, 2805.

invoering van een objectieve aansprakelijkheid of van schadevondsen) globaal te regelen in een andere wet.

L. VANVELTHOVEN
M. VOGELS

WETSVOORSTEL

I. Toepassingsgebied

Artikel 1

De bepalingen van deze wet zijn van toepassing op gerechtelijke procedures en procedures voor de Raad van State, ingesteld naar aanleiding van de overtreding van bijzondere wetten of reglementen inzake milieuverstoring of naar aanleiding van de overtreding van andere rechtsregelen welke milieuverstoring veroorzaakt of kan veroorzaken. Onder milieuverstoring worden verstaan alle gebeurtenissen of toestanden die milieuverontreiniging (het verspreiden in de lucht, de bodem of het water van schadelijke of hinderlijke factoren) of aantastingen van de fauna, van de flora, van landschappen en monumenten, van stads- en dorpsgezichten, van de natuur en het leefmilieu in het algemeen, veroorzaken of dreigen te veroorzaken of die ingaan of dreigen in te gaan tegen een oordeelkundige ruimtelijke ordening of een oordeelkundig beheer van de natuurlijke grondstoffen en andere natuurlijke rijkdommen.

II. Vorderingen voor de burgerlijke rechtbanken

Art. 2

Verenigingen met rechtspersoonlijkheid en instellingen van openbaar nut kunnen overeenkomstig de bepalingen van deze wet rechtsvorderingen instellen of als tussenkomende partij optreden zonder het in de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek vereiste belang en zonder schade te moeten aantonen.

Deze mogelijkheid bestaat enkel indien de vereniging of instelling bij het voeren van de procedure de verwezenlijking van haar statutaire doelstellingen nastreeft.

matière dans une autre loi (notamment l'instauration d'une responsabilité objective ou de fonds de dommages).

PROPOSITION DE LOI

I. Champ d'application

Article 1^{er}

Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux procédures judiciaires et aux procédures devant le Conseil d'Etat intentées à la suite d'une infraction aux lois et règlements sur la protection de l'environnement ou à la suite d'une infraction à d'autres règles de droit, qui entraîne ou peut entraîner une perturbation de l'environnement. Par perturbation de l'environnement, il faut entendre : tout événement ou toute situation provoquant ou susceptible de provoquer une pollution de l'environnement (diffusion de facteurs de nuisance dans l'air, le sol ou l'eau) ou une dégradation de la faune, de la flore, de paysages et de monuments, de sites urbains et ruraux, de la nature et de l'environnement en général ou encore, tout événement ou situation contraire ou susceptible d'être contraire à un aménagement judiciaire du territoire ou à une gestion judicieuse des ressources naturelles ou autres richesses de la nature.

II. Actions devant les tribunaux civils

Art. 2

Les associations jouissant de la personnalité civile et les organismes d'intérêt public peuvent, conformément aux dispositions de la présente loi, intenter une action en justice ou se porter partie intervenante sans devoir justifier de l'intérêt prévu aux articles 17 et 18 du Code judiciaire, ni d'un dommage subi.

Les dispositions du précédent alinéa ne s'appliquent toutefois que si les procédures intentées par les associations ou organismes intéressés s'inscrivent dans le cadre de leurs objectifs statutaires.

Art. 3

Het openbaar ministerie kan overeenkomstig de bepalingen van deze wet rechtsvorderingen instellen of als tussenkomende partij optreden telkens het zulks nodig acht.

Art. 4

De Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies en gemeenten en publiekrechtelijke rechtspersonen wier hoofdactiviteit betrekking heeft op de voorkoming of de bestrijding van milieuverstoring, kunnen overeenkomstig de bepalingen van deze wet rechtsvorderingen instellen of als tussenkomende partijen optreden zonder het in de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde belang en zonder schade te moeten aantonen indien milieuverstoring zich voordoet, haar oorzaak of gevolg heeft binnen het geografisch gebied voor hetwelk de rechtspersoon bevoegd is.

Art. 5

Elke individuele burger kan overeenkomstig de bepalingen van deze wet rechtsvorderingen instellen of als tussenkomende partij optreden zonder het in de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek vereiste belang en zonder schade te moeten aantonen.

Art. 6

Bij overtreding van de hiervoor genoemde normen kan de rechter, op vordering van de in de artikelen 2, 3, 4 en 5 genoemde personen, verweerder verbod opleggen zijn activiteiten verder te zetten of te herhalen of kan hij hem bevelen bepaalde maatregelen te nemen teneinde de naleving van bedoelde normen te verzekeren.

Art. 7

Heeft de overtreding van een der normen bedoeld in artikel 1 milieuverstoring veroorzaakt, dan kunnen onder voorbehoud van de ter zake geldende bepalingen van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, en van de in de bijzondere wetgeving voorziene ruimere regelingen terzake, de in de artikelen 2, 3, 4 en 5 genoemde personen van de rechter een bevel bekomen dat er toe strekt maatregelen te doen nemen om de schade welke werd veroorzaakt zoveel als mogelijk in natura te herstellen. Betreft het schade aan goederen welke tot het openbaar domein behoren of waarop iemand private rechten uitoefent, dan kan de vordering tot herstel in natura niet worden

Art. 3

Le Ministère public peut, conformément aux dispositions de la présente loi, intenter une action en justice ou se porter partie intervenante chaque fois qu'il l'estime nécessaire.

Art. 4

L'Etat, les régions, les communautés, les provinces, les communes et les personnes morales de droit public dont l'activité principale est de prévenir ou de combattre les perturbations de l'environnement peuvent, conformément aux dispositions de la présente loi, intenter une action en justice ou se porter partie intervenante sans devoir justifier de l'intérêt prévu aux articles 17 et 18 du Code judiciaire, ni d'un dommage subi, lorsque la perturbation de l'environnement, sa cause ou ses conséquences sont localisées dans l'aire géographique qui relève de la compétence de la personne morale.

Art. 5

Tout citoyen peut, conformément aux dispositions de la présente loi, intenter une action en justice ou se porter partie intervenante sans devoir justifier de l'intérêt prévu aux articles 17 et 18 du Code judiciaire, ni d'un dommage subi.

Art. 6

En cas d'infraction aux normes désignées, ci-avant, le juge peut, à la requête des personnes visées aux articles 2, 3, 4 et 5, interdire au défendeur de continuer ou de reprendre ses activités ou lui enjoindre de prendre des mesures visant à assurer le respect desdites normes.

Art. 7

Si l'infraction à l'une des normes désignées à l'article 1^{er} a provoqué une perturbation de l'environnement, les personnes visées aux articles 2, 3, 4 et 5 peuvent, sous réserve des dispositions en la matière de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962, et des règles plus générales établies par une législation particulière, obtenir du juge qu'il ordonne que des mesures soient prises afin que les dommages causés soient autant que possible réparés en nature. Si le dommage a été causé à des biens appartenant au domaine public ou sur lesquels une personne exerce des droits privés, la demande de réparation en nature ne peut être introduite sans l'accord de la personne morale de droit

ingesteld zonder toestemming van de publiekrechtelijke rechtspersoon tot wier domein de goederen behoren of van de eigenaar ervan. Indien op het goed een vruchtgebruik, erfpacht of opstalrecht is gevestigd, is de toestemming vereist van de titularis van deze zakelijke rechten en niet van de eigenaar. Deze toestemming is niet vereist indien de milieuverstorend veroorzaakt werd door bedoelde publiekrechtelijke rechtspersoon of titularis van zakelijke rechten zelf, of met diens toestemming.

III. Vorderingen voor de strafrechtbanken

Art. 8

Zonder schade of belang te moeten aantonen kunnen de in de artikelen 2, 4 en 5 genoemde rechtspersonen, bij overtreding van strafrechtelijk gesanctioneerde normen bedoeld in artikel 1, de verantwoordelijke rechtstreeks dagvaarden of als tussenkomende partij optreden voor de strafrechter.

Art. 9

Werd de milieuverstorend veroorzaakt bij de activiteiten van een rechtspersoon, dan kan de strafvordering worden ingesteld en kunnen de in de wet voorziene straffen en maatregelen, indien ze daarvoor in aanmerking komen, worden uitgesproken tegen de rechtspersoon zelf, tegen hen die tot het feit opdracht hebben gegeven, alsmede tegen hen die feitelijk leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging dan wel tegen de vorige genoemde samen.

Art. 10

Bij overtreding van strafrechtelijke gesanctioneerde normen bedoeld in artikel 1, kan de strafrechter ook de maatregelen treffen voorzien in de artikelen 6 en 7.

IV. Vorderingen voor de Raad van State

Art. 11

De in de artikelen 2, 4 en 5 genoemde personen worden geacht het in artikel 19 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973, vereiste belang te hebben om een vordering voor de Raad van State in te stellen naar aanleiding van de overtreding van een van de normen bedoeld in artikel 1.

public au domaine de laquelle appartiennent les biens ou de leur propriétaire. Si le bien fait l'objet d'un droit d'usufruit, d'emphytéose ou de superficie, l'accord requis est celui du titulaire de ces droits réels et non celui du propriétaire. Cet accord n'est toutefois pas requis si la perturbation de l'environnement a été causée par la personne morale de droit public ou le titulaire des droits réels susvisés, ou avec leur assentiment.

III. Actions devant les juridictions répressives

Art. 8

Lorsque l'infraction aux normes désignées à l'article 1^{er} fait l'objet de sanctions pénales, les personnes visées aux articles 2, 4 et 5 peuvent assigner directement le responsable ou se porter partie intervenante devant la juridiction répressive sans devoir justifier d'un dommage ni d'un intérêt personnel.

Art. 9

Lorsque la perturbation de l'environnement est due aux activités d'une personne morale, la procédure pénale peut être engagée, et, pourvu qu'elles s'appliquent aux faits incriminés, les peines et mesures prévues par la loi peuvent être prononcées contre la personne morale elle-même, contre ceux qui ont ordonné l'exécution des actes incriminés, contre ceux qui en ont dirigé l'exécution, ou encore contre chacun d'eux.

Art. 10

Lorsque l'infraction aux normes visées à l'article 1^{er} fait l'objet de sanctions pénales, la juridiction répressive peut également prendre les mesures prévues aux articles 6 et 7.

IV. Actions devant le Conseil d'Etat

Art. 11

Les personnes visées aux articles 2, 4 et 5 sont censées avoir, conformément à l'article 19 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, un intérêt leur permettant d'intenter une action devant le Conseil d'Etat, à la suite d'une infraction à l'une des normes visées à l'article 1^{er}.

Art. 12

In deze aangelegenheden kan de Raad van State, na een spoedprocedure en in afwachting van zijn beslissing over de grond van de zaak, de tenuitvoerlegging van de bestreden overheids-handeling schorsen. In de einduitspraak kan de Raad van State de overheid maatregelen voorschrijven of een verbod opleggen nodig om de naleving van de wet te verzekeren. Deze veroordelingen kunnen uitgesproken worden onder dwangsom.

V. Algemene bepalingen

Art. 13

Behoudens andersluidende aanduiding zijn de bepalingen van deze wet van toepassing op de overheid zowel als op privé-personen. Indien de vordering gericht wordt tegen een publiekrechtelijke rechtspersoon, zal de rechter bij de beoordeling van de gegrondheid ervan voornoemde normen op dezelfde wijze toepassen als op privé-personen.

Art. 14

De bepalingen van deze wet doen geen afbreuk aan de rechten welke diegenen die schade lijden door milieuverstoring putten uit bijzondere wetten of reglementen inzake milieuverstoring of uit andere rechtsregelen.

Art. 15

Het feit dat de verweerder een publiekrechtelijk rechtspersoon is of de activiteiten welke de oorzaak uitmaken van de milieuverstoring uitoefent overeenkomstig een administratieve vergunning, beperkt de rechter geenszins in zijn mogelijkheid om een verbod of bevel uit te spreken.

Art. 16

Heeft de overheid, naar aanleiding van milieuverstoring veroorzaakt door de overtreding van de rechtsregelen bedoeld in artikel 1, redelijkerwijze kosten gemaakt ter bestrijding van deze milieuverstoring en haar gevolgen, dan kan de vordering tot vergoeding van deze kosten niet afgewezen worden op

Art. 12

Dans ces matières, le Conseil d'Etat peut, au terme d'une procédure d'urgence et en attendant d'avoir statué sur le fond, suspendre l'exécution de l'acte contesté de l'autorité. Dans son jugement final, le Conseil d'Etat peut prescrire des mesures à l'autorité ou lui imposer une interdiction en vue d'assurer le respect de la loi. Ces condamnations peuvent être assorties d'une astreinte.

V. Dispositions générales

Art. 13

Sauf indication contraire, les dispositions de la présente loi s'appliquent tant aux autorités qu'aux personnes privées. Lorsque l'action est intentée contre une personne morale de droit public, le juge applique, en vue de statuer sur le fondement de la demande, les normes susvisées de la même manière que pour les personnes privées.

Art. 14

Les dispositions de la présente loi s'appliquent sans préjudice des droits que les lois et règlements sur la protection de l'environnement ou d'autres règles de droit garantissent à quiconque subit des dommages causés par une perturbation de l'environnement.

Art. 15

Le juge peut prononcer une interdiction ou un ordre nonobstant le fait que le défendeur soit une personne morale de droit public ou qu'il exerce les activités provoquant la perturbation de l'environnement conformément à une autorisation administrative.

Art. 16

Si, à la suite d'une perturbation de l'environnement découlant de l'infraction aux règles de droit visées à l'article 1^{er}, l'autorité a exposé des frais justifiés afin de combattre cette perturbation et ses conséquences, la demande de dédommagement pour les frais ainsi exposés ne peut être rejetée pour l'absence de dom-

grond van het ontbreken van vergoedbare schade of van causaal verband tussen deze kosten en de overtreding.

mage réparable ou de rapport de causalité entre ces frais et l'infraction.

9 maart 1988.

9 mars 1988.

L. VANVELTHOVEN
M. VOGELS
J. ANSOMS