

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

18 OCTOBRE 1989

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**consacrant le droit d'ester en justice
pour les associations de défense
de l'environnement**

(Déposée par MM. Adriaens et Duponcelle)

DEVELOPPEMENTS

Mesdames, Messieurs,

Il est heureux de constater que des règles de droit protégeant l'environnement se multiplient aujourd'hui et l'on peut raisonnablement espérer assister à l'accélération de cette tendance dans les années à venir. L'établissement de ces règles n'a cependant de signification que s'il est effectivement suivi d'une application concrète, tant par l'administration que par les personnes privées. Or, cette application fait parfois défaut et des recours doivent être envisagés pour que les règles soient suivies d'effets. Ces recours, administratifs, civils ou pénaux, sont prévus et organisés par la loi. Toutefois, dans le domaine de la protection de l'environnement, l'accès aux procédures de recours pose des problèmes particuliers. Il en résulte que des principes juridiques établis en théorie ne peuvent être appliqués dans la pratique.

Notre système procédural exige en effet un intérêt strictement personnel pour toute action en justice. Si ce principe permet à une personne, dont le patrimoine ou l'intégrité propres sont menacés ou atteints, de recourir à la protection de la justice, il n'en va de même pour la préservation de l'environnement qui ne peut se ramener à une question d'intérêts purement privés. Il convient donc que le système procédural tienne compte de cette spécificité.

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 1989-1990

18 OKTOBER 1989

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**ter bekrachtiging van het recht
van de verenigingen voor milieubescherming
om in rechte op te treden**

(Ingediend door de heren Adriaens en Duponcelle)

TOELICHTING

Dames en Heren,

Het is verheugend te constateren dat er tegenwoordig steeds meer rechtsregels ter bescherming van het milieu worden uitgevaardigd. In de komende jaren mag zedelijkerwijs zelfs worden verwacht dat die tendens nog sterker zal worden. Het redigeren van dergelijke regels is echter maar zinvol indien ze ook in de praktijk worden toegepast, zowel door de administratie als door privé-persoon. Daar die toepassing soms te wensen overlaat, moet worden voorzien in beroepsmogelijkheden die borg staan voor de werking van die regels. De wet voorziet in die administratieve, burgerlijke of strafrechtelijke beroepsmiddelen. Maar op het stuk van de milieubescherming rijzen er bijzondere problemen met betrekking tot de toegang tot die beroepsprocedures. Een en ander heeft tot gevolg dat bepaalde rechtsbeginselen wel bestaan in theorie, maar dat zij in de praktijk geen toepassing vinden.

Om een vordering te kunnen instellen, vereist onze rechtspleging immers een strikt persoonlijk belang. Een persoon wiens persoonlijke vermogen of integriteit worden bedreigd of aangetast, kan het gerecht om bescherming verzoeken. Die regel geldt echter niet voor de bescherming van het milieu, die niet kan worden herleid tot de som van zuivere privébelangen. Bijgevolg moet in onze rechtspleging rekening worden gehouden met het specifieke karakter van de milieubescherming.

A ce stade du développement, nous voudrions préciser la double spécificité de l'environnement à protéger.

— Tout d'abord, on peut affirmer que l'environnement ne constitue pas un bien susceptible d'être approprié. Le Code civil traduit bien ce concept en son article 714 où il dispose, en une formule très claire, qu'« Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous ». La formule s'applique parfaitement aux éléments constitutifs de l'environnement (l'eau, l'air, ...). On voit donc bien l'impossibilité d'application du principe de l'intérêt strictement individuel (et bien souvent patrimonial) comme condition de l'action devant les tribunaux lorsque cette action a pour but la protection de l'environnement. C'est un bien commun, non approprié, auquel il est porté atteinte, lorsqu'une pollution génératrice de nuisances apparaît. L'intérêt relatif à la protection de ce bien ne peut donc être que collectif.

— Par ailleurs, l'environnement à protéger est constitué d'une série d'éléments (ici encore, l'eau, l'air, ...) ou d'espèces (végétales et animales) auxquels la loi ne reconnaît pas de droits. Elle ne leur reconnaît donc notamment pas le droit d'introduire une procédure judiciaire pour voir protéger leur intégrité, pourtant garantie par d'autres lois. Dès lors, il est évident que la notion d'intérêt propre à un individu s'avère incapable d'assurer la protection juridique de l'environnement.

A l'heure actuelle, la jurisprudence est divisée sur la question. La Cour de Cassation est réticente à admettre la notion d'intérêt collectif des êtres humains, ou la notion d'intérêt des éléments non humains de l'environnement, comme condition d'action devant les tribunaux. Elle refuse aux associations de défense de l'environnement le droit d'ester en justice au seul nom de la protection du milieu. Par contre, le Conseil d'Etat admet, lui, un tel droit sous certaines conditions.

La jurisprudence est divisée et le débat de fond, en pleine évolution, est loin d'être clos. Il convient donc que le législateur intervienne et que soit reconnue et précisée au plus tôt la notion d'intérêt écologique à l'action en justice.

Les associations de protection de l'environnement sont tout indiquées pour demander, en justice, la protection de l'intérêt écologique. L'objet social de ces associations vise en effet à protéger le milieu et plus particulièrement les éléments dont l'usage est commun à tous et non appropriable. Les personnes qui y adhèrent reconnaissent librement aux associations le droit d'intervenir en leur nom.

In dit stadium van onze uiteenzetting willen wij twee kenmerken van het milieu dat beschermd moet worden nader toelichten.

— Ten eerste zij opgemerkt dat het milieu geen goed is dat voor toeëigening vatbaar is. Dat komt zeer goed tot uiting in artikel 714 van het Burgerlijk Wetboek, dat duidelijk stelt : « Er zijn zaken die aan niemand toebehoren en waarvan het gebruik aan allen gemeen is ». Welnu, die formulering is perfect van toepassing op de samenstellende bestanddelen van het milieu (water, lucht, ...). Het is bijgevolg duidelijk dat het strikt individueel (en vaak vermogensrechtelijk) belang geen voorwaarde kan zijn om voor de rechtbank een vordering te kunnen instellen, indien die vordering de bescherming van het milieu beoogt. Indien vervuiling voor hinder zorgt, dan is dat een aantasting van een collectief niet-toegeëigend goed. Het belang dat men bij de bescherming van dat goed kan hebben, kan dus alleen maar collectief zijn.

— Anderzijds omvat het te beschermen milieu een aantal elementen (nogmaals : water, lucht, ...) of (planten- en dier-) soorten die volgens geen enkele wet rechten hebben. Zij hebben met name niet het recht een rechtsvordering in te stellen ter bescherming van hun door andere wetten gewaarborgde integriteit. Met het begrip persoonlijk belang is dus geen bescherming in rechte van het milieu mogelijk.

De rechtspraak is op dat stuk vooralsnog verdeeld. Het Hof van Cassatie aarzelt om het begrip gemeenschappelijk belang van menselijke wezens of het begrip belang van niet menselijke milieu-elementen als grond voor een rechtsvordering te aanvaarden. Het ontzegt milieugroepen het recht om uitsluitend op grond van milieubescherming in rechte op te treden. De Raad van State erkent echter zijnerzijds dat milieugroepen onder bepaalde voorwaarden dat recht wel hebben.

De rechtspraak is verdeeld en het debat ten gronde, dat volop aan de gang is, is nog lang niet afgesloten. De wetgever moet dus optreden en er voor zorgen dat het begrip milieubelang zo spoedig mogelijk als rechtsingang erkend en nader omschreven wordt.

Milieuverenigingen zijn zeker goed geplaatst om in rechte voor de bescherming van de milieubelangen op te komen. Hun maatschappelijk doel beoogt immers de bescherming van het milieu en meer in het bijzonder van die elementen die iedereen ten dienste staan en niet toeëigenbaar zijn. Hun leden erkennen vrijelijk dat zij het recht hebben in hun naam op te treden.

La présente proposition précise également les conditions qui déterminent le droit d'ester en justice au nom de la défense de l'environnement. En effet, notre système juridique ne connaissant pas, de manière générale, le principe de l'action populaire qui permet de saisir les tribunaux sans avoir à prouver un intérêt propre, il est utile de prévoir quelques limitations. Il est cependant permis de défendre l'idée que les articles 714 et 715 du Code civil confient à chacun la sauvegarde des choses dont l'usage est commun à tous et confèrent donc à chacun un droit d'ester en justice.

Nous avons exigé des associations qu'elles soient dotées de la personnalité juridique et que celle-ci leur soit acquise depuis au moins trois ans. De cette façon, la représentativité des associations recourant en justice sera pleinement assurée. Ces conditions sont en fait inspirées de législations étrangères dans le domaine (France, Luxembourg, Suisse, ...).

Il reste à justifier le fait que la présente proposition soit déposée au niveau régional. Cela nous paraît totalement justifié puisque les associations concernées par le droit d'ester en justice pour défendre l'environnement visent à obtenir le respect de dispositions juridiques dont l'application relève des compétences régionales. En effet, tant que les lois générales de procédure (Code judiciaire, lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ...) n'ont pas reconnu de manière générale à toutes les associations le droit d'ester en justice au seul nom de leur objet statutaire, c'est dans les lois particulières que certaines associations peuvent se voir reconnaître un tel droit en application de certaines lois (comme c'est le cas, par exemple, pour les organisations de consommateurs en matière de pratiques du commerce). L'application des dispositions de protection de l'environnement est aujourd'hui de compétence régionale : l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 vient d'être précisé par de nouvelles dispositions. Ainsi sont notamment de compétence régionale : « II, 1° la protection de l'environnement, en ce compris les normes générales et sectorielles; 2° la politique des déchets; 3° la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes; V, 1° la protection et la distribution d'eau; 2° l'épuration des eaux usées ».

C'est donc bien au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale qu'il convient d'organiser pour notre région le droit pour les associations de défense de l'environnement d'obtenir en justice le respect de l'application des dispositions que ce même Conseil aura votées.

Cette consécration tant attendue sur le plan de l'effectivité des règles environnementales ne peut toutefois pas s'interpréter contre la portée des articles 714 et 715 du Code civil, restés de compétence nationale au titre de principes de droit civil. Il n'est

Het huidige voorstel bepaalt ook onder welke voorwaarden in naam van de milieubescherming in rechte kan opgetreden worden. Daar ons rechtsstelsel inderdaad het beginsel van een collectieve actie, dat toelaat naar de rechtbank te stappen zonder het eigen belang te moeten inroepen, niet erkent, is het goed in enkele beperkingen te voorzien. Toch mogen wij de mening verdedigen dat bij de artikelen 714 en 715 van het Burgerlijk Wetboek iedereen belast is met de zorg voor die zaken waarvan het gebruik aan allen gemeen is, zodat ook aan iedereen het recht wordt verleend om in rechte op te treden.

Wij eisen van de verenigingen dat zij sedert ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid hebben. Dat is een waarborg voor het representatieve karakter van de verenigingen die zich tot de rechter wenden. Die voorwaarden zijn overgenomen uit buitenlandse wetgevingen ter zake (Frankrijk, Luxemburg, Zwitserland, ...).

Waarom we dit voorstel op het gewestelijke vlak indienen? Omdat de verenigingen, die het recht om ter bescherming van het milieu in rechte op te treden aanbelangt, de eerbiediging beogen van rechtsbepalingen waarvan de tenuitvoerlegging onder de bevoegdheid van de gewesten valt. Zolang de algemene wetten op de rechtspleging (Gerechtigd Wetboek, gecoördineerde wetten op de Raad van State, ...) niet globaal aan alle verenigingen het recht verlenen om op grond van hun statutair doel naar de rechtbank te stappen, kan dat recht slechts bij bijzondere wetten aan bepaalde verenigingen worden verleend (zoals bij voorbeeld verbruikersverenigingen kunnen optreden inzake handelspraktijken). De toepassing van de voorschriften inzake milieubescherming valt nu onder de bevoegdheid van de gewesten : artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is inmiddels met nieuwe bepalingen aangevuld. Zo vallen onder meer onder gewestelijke bevoegdheid : « II, 1° de bescherming van het leefmilieu met inbegrip van de algemene en sectoriële normen; 2° het afvalstoffenbeleid; 3° de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven; V, 1° de waterproductie en watervoorziening; 2° de zuivering van afvalwater. »

Voor ons gewest is het dus wel degelijk de taak van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad ervoor te zorgen dat de milieuverenigingen het recht bekomen om voor de rechter de tenuitvoerlegging van de door de Brusselse Raad uitgevaardigde voorschriften af te dwingen.

Die voor de doeltreffendheid van de milieuvoorschriften verbeide bekroning wil echter geen afbreuk doen aan de artikelen 714 en 715 van het Burgerlijk Wetboek die omwille van de beginselen van burgerlijk recht een nationale aangelegenheid blijven. Er

rien retranché à la portée générale de ces articles ou de tous autres ouvrant plus largement les portes du prétoire (par exemple l'article 2 de la loi du 12 août 1911 pour la conservation de la beauté des paysages).

A. ADRIAENS

PROPOSITION D'ORDONNANCE

Article 1^{er}

Les associations de défense de l'environnement ont le droit d'introduire, dans le cadre de procédures juridictionnelles ou administratives, toute action fondée sur le respect de l'application de dispositions législatives et réglementaires qui tendent à protéger l'environnement, lorsque cette application est de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

Lorsqu'elles introduisent une telle action, les associations sont de manière irréfutable censées avoir subi un préjudice propre.

Art. 2

Pour l'application de la présente ordonnance, on entend par association de défense de l'environnement, les personnes morales qui ont pour activité statutaire la défense et la promotion d'un environnement de qualité et qui exercent cette activité depuis au moins trois ans, à dater de la publication de leurs statuts au *Moniteur belge*.

14 juillet 1989.

A. ADRIAENS

M. DUPONCELLE

wordt niets afgedaan van de algemene reikwijdte van die artikelen of van enig ander artikel dat de deur van de rechtszaal verder openzet (bij voorbeeld artikel 2 van de wet van 12 augustus 1911 op het behoud van het natuurschoon).

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

Artikel 1

Verenigingen voor milieubescherming hebben het recht om in het raam van gerechtelijke of administratieve procedures vorderingen in te stellen met het oog op de naleving van wets- en verordeningsbepalingen ter bescherming van het leefmilieu, wanneer de tenuitvoerlegging daarvan onder de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest valt.

Die verenigingen worden, wanneer zij een dergelijke vordering instellen, onweerlegbaar geacht persoonlijk nadeel te hebben geleden.

Art. 2

Voor de tenuitvoerlegging van de huidige ordonnantie worden onder vereniging voor milieubescherming verstaan de rechtspersonen die volgens hun statuten bedrijvig zijn op het stuk van de bescherming en de bevordering van een dergelijk leefmilieu en die zich daarmee sedert ten minste drie jaar na het verschijnen van hun statuten in het *Belgisch Staatsblad* bezighouden.

14 juli 1989.