

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

12 OCTOBRE 2011

Proposition de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif

(Déposée par M. Ludo Sannen)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend, en l'adaptant, le projet de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif (doc. Chambre, n° 52-1939/1). Ce projet de loi s'inspire d'une proposition de loi qui a été déposée au Sénat le 22 décembre 2006, adoptée en séance plénière du Sénat le 15 mars 2007 et ensuite transmise à la Chambre des représentants (doc. Sénat, n^{os} 3-1953/1 à 6).

Le texte a été adapté à l'avis circonstancié rendu par le Conseil d'État (doc. Chambre, n° 52-1939/2) sur le projet de loi transmis par le Sénat.

La loi organique sur le Conseil d'État ne définit pas la notion d'intérêt, laissant à la section du contentieux administratif le soin d'en préciser le contenu, tout en tenant compte, à cet égard, des exigences résultant de normes de droit supérieures, notamment les règles de droit international qui sont d'effet direct.

La présente proposition entend déterminer dans quelles conditions une partie pourra dorénavant se prévaloir d'un intérêt collectif à l'appui d'un recours devant le Conseil d'État. Comme le suggère ce dernier, une distinction est opérée à cet égard entre un droit d'action en matière de protection de l'environnement et

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2011-2012

12 OKTOBER 2011

Wetvoorstel tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen

(Ingediend door de heer Ludo Sannen)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt in aangepaste vorm de tekst over van het wetsontwerp tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen (stuk Kamer, nr. 52-1939/001). Dit wetsontwerp vloeit voort uit een wetsvoorstel dat op 22 december 2006 is ingediend in de Senaat, dat in plenaire vergadering van de Senaat is aangenomen op 15 maart 2007 en vervolgens naar de Kamer van volksvertegenwoordigers is gezonden (Stukken Senaat, nr. 3-1953/1 tot 6).

De tekst werd aangepast aan het omstandig advies van de Raad van State (stuk Kamer, nr. 52-1939/002) over het door de Senaat overgezonden wetsontwerp.

De organieke wet op de Raad van State bevat geen definitie van het begrip belang, waardoor aan de afdeling Bestuursrechtspraak de zorg wordt overgelaten om de inhoud ervan nader te bepalen, waarbij ze evenwel rekening dient te houden met de vereisten die uit hogere rechtsregels voortvloeien, inzonderheid met desbetreffende regels van internationaal recht die rechtstreeks toepasselijk zijn.

Dit voorstel wil de voorwaarden bepalen onder welke een partij zich voortaan kan beroepen op een collectief belang tot staving van een beroep bij de Raad van State. Er wordt hierbij, zoals de Raad van State voorstelt, een onderscheid gemaakt tussen een vorderingsrecht ter verdediging van milieubelangen en

un droit d'action des personnes morales de droit privé visant à défendre un intérêt collectif.

Conformément à l'avis du Conseil d'État, les organisations non gouvernementales concernées doivent, en vertu de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus et sur le fondement des directives européennes mettant en œuvre les dispositions de cette Convention, ainsi que sur la base de la directive 2004/35/CE, bénéficier de la présomption (irréfragable) d'intérêt suffisant.

C'est pourquoi il est inséré, dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, un nouvel alinéa 2, qui confirme la présomption d'« intérêt suffisant » pour ces organisations.

Le renvoi général aux « processus de prise de décision » et aux « règles » arrêtés par les différents législateurs se justifie par la circonstance que ces éléments relèvent de la compétence de chacun des législateurs concernés.

Conformément aux dispositions de droit international applicables en la matière, la présomption d'intérêt « réputé suffisant » est une présomption irréfragable.

La notion de « droit international » auquel il est fait référence doit être comprise dans son sens commun, à savoir comme visant également le droit de l'Union européenne.

Toute autre personne morale de droit privé agissant en vue de défendre un intérêt collectif est, jusqu'à preuve du contraire, présumée justifier d'un préjudice ou d'un intérêt lorsqu'elle remplit les conditions suivantes :

1° jouir de la personnalité juridique depuis au moins un an;

2° poursuivre de manière régulière, effective et durable des activités en rapport avec son objet social;

3° et ester en justice dans le cadre de son objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt collectif en rapport avec cet objet.

Ces personnes morales bénéficient donc d'un renversement de la charge de la preuve, tout en laissant à la section du contentieux administratif une certaine marge d'appréciation en cas de contestation de cet intérêt par la partie adverse : la personne morale requérante, qui établit, à l'appui de sa requête, qu'elle répond aux trois conditions ainsi fixées, est réputée avoir un intérêt suffisant, et c'est donc à la partie défenderesse (ou intervenante du côté de la partie défenderesse) qu'il incombe d'établir concrètement cette absence d'intérêt; dès lors qu'il est établi que les trois conditions sont remplies, le défaut d'intérêt « suffisant » dans le chef d'une telle personne morale

een vorderingsrecht voor privaatrechtelijk rechtspersonen ter verdediging van een collectief belang.

In overeenstemming met het advies van de Raad van State, dienen de betrokken niet-gouvernementele organisaties, krachtens artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus en op grond van de EU-richtlijnen die uitvoering geven aan de bepalingen van het verdrag van Aarhus, alsook op grond van richtlijn 2004/35/EG, het (onweerlegbaar) vermoeden van een voldoende belang te genieten.

Derhalve wordt in artikel 19 van de wetten op de Raad van State een nieuw tweede lid ingevoegd, waarin het vermoeden van « voldoende belang » voor die organisaties wordt bevestigd.

De algemene verwijzing naar de « besluitvormingsprocessen » en naar de « regels » vastgesteld door de onderscheiden wetgevers, is verantwoord doordat die zaken ressorteren onder de bevoegdheid van elk van de betrokken wetgevers.

Het vermoeden van « voldoende geacht » belang is, overeenkomstig de bepalingen van internationaal recht die ter zake gelden, onweerlegbaar.

De verwijzing naar het begrip « internationaal recht » moet begrepen worden in de gebruikelijke betekenis, namelijk in die zin dat daarmee eveneens naar het recht van de Europese Unie wordt verwezen.

Voor de andere privaatrechtelijke rechtspersonen geldt tot bewijs van het tegendeel het vermoeden van een benadeling of een belang, indien zij optreden ter verdediging van een collectief belang indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen :

1° de rechtspersoon beschikt sedert minstens een jaar over rechtspersoonlijkheid;

2° hij vervult op regelmatige, daadwerkelijke en blijvende wijze activiteiten die verband houden met zijn maatschappelijk doel;

3° en hij treedt op in rechte, in het kader van zijn maatschappelijk doel, met het oog op de verdediging van een collectief belang dat verband houdt met dat doel.

Dit betekent dat ten aanzien van deze rechtspersonen de bewijslast wordt omgekeerd, waarbij de afdeling Bestuursrechtspraak niettemin enige beoordelingsvrijheid wordt gelaten indien dat belang door de verwerende partij wordt betwist: de verzoekende rechtspersoon die tot staving van zijn verzoekschrift aantoonde dat hij aan de drie aldus gestelde voorwaarden voldoet, is geacht voldoende belang erbij te hebben, zodat het aan de verwerende partij (of de tussenkomende partij aan de zijde van de verwerende partij) toekomt om deze ontstentenis van een belang concreet aan te tonen; zodra komt vast te staan dat aan de drie voorwaarden is voldaan, zal de afdeling

ne sera par ailleurs plus examiné d'office par la section du contentieux administratif, comme c'est encore le cas actuellement.

Cette solution présente l'avantage qu'une personne morale qui ne peut se prévaloir d'aucune des deux présomptions ainsi créées (la présomption irréfragable du nouvel alinéa 2 en matière d'environnement et celle, sauf preuve contraire, du nouvel alinéa 3, pour les autres cas de défense d'intérêt collectif), peut cependant toujours se fonder sur l'alinéa 1^{er} de l'article 19 des lois coordonnées afin d'établir qu'elle justifie, elle aussi, d'un intérêt «suffisant» à agir en justice pour la défense d'un intérêt collectif, conformément aux critères de la jurisprudence actuelle de la section du contentieux administratif. La présomption ainsi créée ne modifie en rien les conditions spécifiques imposées par des lois particulières en matière de défense en justice d'un intérêt collectif.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, modifié par les lois des 6 mai 1982, 24 mars 1994, 25 mai 1999, 17 février 2005 et 15 septembre 2006, les modifications suivantes sont apportées :

A) il est inséré, entre l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 2, deux alinéas rédigés comme suit :

«Sont réputées de plein droit avoir un intérêt suffisant, au sens de l'alinéa 1^{er} :

1° les personnes morales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et auxquelles, pour satisfaire aux obligations résultant du droit international, les législateurs compétents ont reconnu des droits de participation spécifiques dans le cadre du processus décisionnel en matière environnementale;

Bestuursrechtspraak voorts niet meer ambtshalve onderzoeken of de rechtspersoon een «voldoende» belang erbij heeft, zoals thans wel nog het geval is.

Deze oplossing biedt het voordeel dat een rechtspersoon die zich op geen van beide vermoedens die aldus in het leven worden geroepen (het onweerlegbare vermoeden in het nieuwe tweede lid wat de milieuzaken betreft, en datgene opgenomen in het nieuwe derde lid, in de overige gevallen van verdediging van een collectief belang, tot bewijs van het tegendeel) kan beroepen, zich niettemin kan baseren op het eerste lid van artikel 19 van de gecoördineerde wetten om aan te tonen dat ook hij doet blijken van een «voldoende» belang om in rechte op te treden ter verdediging van een collectief belang, overeenkomstig de criteria die thans worden gehanteerd in de jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak. Het aldus in het leven geroepen vermoeden laat de specifieke voorwaarden die bijzondere wetten stellen met betrekking tot het in rechte verdedigen van een collectief belang onverlet.

Ludo SANNEN.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, gewijzigd bij de wetten van 6 mei 1982, 24 maart 1994, 25 mei 1999, 17 februari 2005 en 15 september 2006, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) tussen het eerste en het tweede lid worden twee leden ingevoegd, luidende :

«Worden van rechtswege geacht een voldoende belang te hebben in de zin van het eerste lid :

1° de rechtspersonen die zich inzetten voor milieubescherming en aan wie, ter naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit het internationaal recht, door de bevoegde regelgevers bijzondere inspraakrechten zijn toegekend bij de besluitvorming in milieu-aangelegenheden;

2° les personnes morales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui, en exécution de règles internationales, sont autorisées par les législateurs compétents à solliciter l'adoption de mesures en cas de dommage environnemental réalisé ou imminent.

Sous réserve des alinéas 1^{er} et 2, ainsi que de dispositions particulières relatives à la défense en justice en cette matière, une personne morale de droit privé est, jusqu'à preuve du contraire, présumée justifier d'un préjudice ou d'un intérêt au sens de l'alinéa 1^{er} lorsqu'elle agit en vue de la défense d'un intérêt collectif et qu'elle établit, à l'appui de son recours, qu'elle remplit les conditions suivantes :

1° elle jouit de la personnalité juridique depuis au moins un an;

2° elle poursuit de manière régulière, effective et durable des activités en rapport avec son objet social;

3° et elle est en justice dans le cadre de son objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt collectif en rapport avec cet objet.»;

B) à l'alinéa 4, les mots «à l'alinéa 3» sont remplacés par les mots «à l'alinéa 5».

10 juin 2011.

2° de rechtspersonen die zich inzetten voor milieubescherming en wie, ter uitvoering van internationale regels, door de bevoegde regelgevers worden toegelaten om te verzoeken om maatregelen in geval van geleden of dreigende milieuschade.

Onder voorbehoud van het eerste en het tweede lid, alsook van bijzondere bepalingen inzake het in rechte optreden ter zake, geldt tot bewijs van het tegendeel het vermoeden dat een privaatrechtelijk rechtspersoon doet blijken van een benadeling of een belang in de zin van het eerste lid, indien hij optreedt ter verdediging van een collectief belang en tot staving van zijn beroep aantoont dat hij aan de volgende voorwaarden voldoet :

1° hij beschikt sedert minstens een jaar over rechtspersoonlijkheid;

2° hij vervult op regelmatige, daadwerkelijke en blijvende wijze activiteiten die verband houden met zijn maatschappelijk doel;

3° en hij treedt op in rechte, in het kader van zijn maatschappelijk doel, met het oog op de verdediging van een collectief belang dat verband houdt met dat doel.»;

B) in het vierde lid, worden de woorden «in het derde lid» vervangen door de woorden «in het vijfde lid».

10 juni 2011.

Ludo SANNEN.