

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.643/AG
DU 9 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 8 mai 2009, d'une demande d'avis sur un 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. parl.*, Chambre, 2008-2009, n/ 52-1939/1), après avoir examiné l'affaire en ses séances des 20 octobre 2009, 2 février 2010 et 9 mars 2010, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.643/AV
VAN 9 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling Wetgeving, op 8 mei 2009 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen" (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, nr. 52-1939/1), heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 20 oktober 2009, 2 februari 2010 en 9 maart 2010, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

I. Objet du projet

1. Comme l'indique son intitulé, le projet de loi soumis à l'examen tend à insérer, dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : "lois sur le Conseil d'État"), un alinéa 2, nouveau, en vertu duquel une "partie" pourrait faire "prévaloir" un intérêt collectif ("kan een collectief belang aanvoeren" dans la version néerlandaise du projet) à agir devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, pour autant qu'elle remplisse les trois conditions suivantes :

- 1/) jouir de la personnalité juridique depuis au moins un an;
- 2/) agir pour défendre son objet statutaire;
- 3/) remplir des activités réelles qui sont conformes à l'intérêt collectif invoqué.

II. Cheminement du texte en projet

2. Il ressort du document parlementaire y relatif que le projet de loi examiné fait suite à une proposition de loi déposée au Sénat par Mme TALHAOUÏ et consorts le 22 décembre 2006 ⁽¹⁾, adoptée, telle qu'amendée par la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat ⁽²⁾, en séance plénière du Sénat le 15 mars 2007 ⁽³⁾, ensuite transmise à la Chambre des représentants ⁽⁴⁾ et relevée de caducité par la loi du 24 mars 2009 ⁽⁵⁾. Aussi convient-il, afin de mieux comprendre la portée du texte en projet

⁽¹⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/1.

⁽²⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/6.

⁽³⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/7.

⁽⁴⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n/ 1939/1.

⁽⁵⁾ Voir, à ce sujet, l'article 2, 6/, de la loi du 24 mars 2009 relevant de caducité certains projets de loi réglant une matière visée à l'article 77 de la Constitution : "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 (projet transmis par le Sénat le 15 mars 2007 - Chambre, DOC 51 2998/001)".

et l'intention des auteurs de la proposition initiale, de rappeler le cheminement suivi par le texte présentement examiné.

3.1. Dans la proposition de loi, déposée le 22 décembre 2006 et à l'origine du projet à l'examen, l'article 19, alinéa 2, nouveau des lois sur le Conseil d'État était libellé comme suit ⁽⁶⁾ :

"La partie qui agit pour défendre un intérêt collectif est réputée avoir un intérêt si elle est une personne morale qui, au moment de l'introduction de l'action, est dotée depuis trois ans au moins de la personnalité juridique, si elle agit pour défendre son objet statutaire autorisé et qu'elle atteste qu'elle exerce une activité réelle conforme à son objet statutaire" ^{(7) (8)}.

3.2. Tout en mettant l'accent sur ce que la complexité de la société moderne et de l'économie est de nature à engendrer des situations dans lesquelles certains actes peuvent porter préjudice à un grand groupe de personnes et que, dans un tel cas, une association pourrait agir pour la collectivité ⁽⁹⁾, les auteurs de la proposition font le constat que les critères utilisés par le Conseil d'État pour définir cette notion d'"intérêt collectif", fussent-ils plus larges que ceux de la Cour de cassation, n'en sont pas moins ambigus et

⁽⁶⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/1, p. 11.

⁽⁷⁾ Il convient d'observer que le texte proposé est identique à celui figurant dans une proposition de loi, déposée cette fois à la Chambre des représentants le 17 mars 2008, par Mme GERKENS et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n/ 52-0978/1), qui est toujours à l'examen. Seule la version française du texte proposé diffère sur un mot ("censée" au lieu de "réputée"), ce qui ne change cependant rien à la portée du texte proposé. Les développements concordent par ailleurs en grande partie dans les deux propositions de loi.

⁽⁸⁾ Comme cela a été rappelé lors des débats en Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, l'exigence de disposer de la personnalité juridique depuis au moins trois ans a été inspirée par ce qui est prévu par la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/5 (rapport), p. 12).

⁽⁹⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/1, p. 2 et n/ 3-1953/5 (rapport), p. 2.

divergents : "Les associations qui intentent une action en défense d'un intérêt collectif défini dans leurs statuts, sont incapables de prévoir si le Conseil d'État déclarera l'action recevable ou non. La jurisprudence casuistique est source d'une grande insécurité juridique pour le justiciable" ⁽¹⁰⁾. Après avoir ensuite mis l'accent sur le nombre d'associations poursuivant toute une série d'objectifs pertinents pour la société, comme la lutte contre le racisme, l'amélioration de l'environnement, la lutte contre l'exclusion sociale de groupes défavorisés, les auteurs de la proposition considèrent également que la démocratie tirerait bénéfice de ce que de telles associations puissent ester en justice "(...) pour défendre des intérêts qui dépassent l'intérêt individuel", mettant par ailleurs l'accent sur le renforcement du contrôle opéré par les cours et tribunaux administratifs, par le biais des actions intentées sur la base d'un intérêt collectif (statutaire) et l'amélioration de la qualité des décisions prises par les autorités publiques qui devrait en être la conséquence ⁽¹¹⁾.

Les auteurs de la proposition déclarent, en conséquence, vouloir "(...) mettre fin à l'inégalité de traitement dont sont victimes certains groupes sociaux et faciliter l'accès à la justice pour toutes les associations. Il y a lieu d'élaborer une réglementation générale dont toutes les associations pourraient se prévaloir, pourvu qu'elles répondent à un certain nombre de conditions (*cf. infra*)" ⁽¹²⁾.

3.3. L'intention des auteurs de la proposition de loi a donc clairement été affirmée de ne pas voir limiter le droit d'action collectif à certaines associations,

⁽¹⁰⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/1, p. 1.

⁽¹¹⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/1, p. 3 et n/ 3-1953/5 (rapport), pp. 2 et 3.

⁽¹²⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/1, p. 3.

telles que des groupements écologiques ⁽¹³⁾, et de remédier par

⁽¹³⁾ *Ibid.*, p. 3. Même si l'accent est mis sur ce que les associations écologiques "constituent l'un des groupes les plus actifs dans le débat sur l'accès à la justice pour les associations" et sur ce que le but des auteurs de la proposition de loi est de donner suite aux recommandations du Comité d'examen (de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies) du respect des dispositions de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après dénommée "Convention d'Aarhus"), formulées dans ses *draft findings and recommendations* du 26 avril 2006 (lire : *findings and recommendations* du 16 juin 2006). Cette Convention, qui est entrée en vigueur sur le plan international le 30 octobre 2001, qui a été ratifiée par la Belgique le 21 janvier 2003 et qui est applicable en droit interne depuis le 21 avril 2003, lie un grand nombre d'autres États européens, dont les États membres de l'Union européenne, ainsi que l'Union elle-même, depuis le 17 mai 2005. Comme indiqué ci-après, la Commission européenne a, en conséquence, adopté une stratégie de refonte du droit de l'Union européenne en matière d'environnement et ce, afin de l'aligner sur la Convention d'Aarhus (voir, également, pour ce qui concerne l'application des dispositions de la Convention d'Aarhus aux institutions et organes de l'Union européenne, le règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de l'Union européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, *J.O.U.E.*, L 264, 25 septembre 2006, p. 13).

L'accent sera à nouveau mis sur la Convention d'Aarhus lors des débats en Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat : "La Convention d'Aarhus (...) est un élément important qui plaide en faveur de la présente proposition de loi" (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1953/5 (rapport), p. 3).

On peut également observer qu'il a aussi été fait état, sans plus, dans les développements de la proposition de loi (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1953/1, p. 3, note 3) d'une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil "relative à l'accès à la justice en matière d'environnement, déposée par la Commission le 24 octobre 2003 (COM (2003) 624 final, 2003/0246 (COD)), dont l'objectif est double : d'une part, contribuer à la mise en oeuvre de la Convention d'Aarhus; d'autre part, combler certaines lacunes dans le contrôle de l'application du droit (communautaire) de l'environnement. Cette proposition n'a cependant pas abouti à ce jour (l'ensemble des documents y relatifs peut être consulté sur le site <http://eur-lex.europa.eu>) .

Dans l'exposé des motifs de cette proposition de directive, il est notamment fait état de ce qui suit : point 1.1. - p. 3 : "En outre, le défaut d'application de la législation environnementale résulte trop souvent du fait que seules les personnes directement concernées par l'infraction ont le droit d'ester en justice. L'un des moyens d'améliorer l'application de cette législation est donc de faire en sorte que les associations de défense de l'environnement puissent engager des procédures administratives ou judiciaires dans le domaine de l'environnement. L'expérience a montré que le fait d'accorder aux organisations non gouvernementales actives dans le domaine de l'environnement le droit d'ester en justice peut améliorer la mise en

.../...

le texte proposé aux lacunes suivantes :

- d'une part, exemples à l'appui (notamment en ce qui concerne des associations de défense de l'environnement), le manque de cohérence de la jurisprudence de la Cour de cassation, du Conseil d'État⁽¹⁴⁾ et de la Cour constitutionnelle, quant à la possibilité pour les associations de défendre un intérêt collectif devant le juge⁽¹⁵⁾;

oeuvre du droit de l'environnement"; point 3.1. - p. 4 : "Étant donné que le droit environnemental ne produira les effets voulus que si son application est garantie dans l'ensemble de l'Union, il est absolument essentiel de faire en sorte qu'un tribunal puisse en contrôler le respect"; point 3.2. - p. 5 : "L'amélioration des conditions d'accès à la justice en matière d'environnement est conforme aux dispositions du troisième pilier de la convention et facilitera la ratification de la convention d'Aarhus par la Communauté européenne"; points 3.2. et 3.3. - p. 5 : "(...) les dispositions relatives aux procédures et les dispositifs qui garantissent l'application concrète du droit de l'environnement varient considérablement d'un État membre à un autre. Ces divergences, conjointement avec d'autres facteurs, sont à l'origine d'écarts considérables dans l'application concrète de la législation communautaire en matière d'environnement. (...) La directive proposée prévoit un cadre général pour l'accès à la justice en matière d'environnement et, pour respecter le principe de subsidiarité, exige des États membres qu'ils définissent plus en détail ce cadre"; point 3.6. - p. 7 : "[en ce qui concerne les recours contre les actes ou omissions d'autorités publiques], La directive proposée établit un cadre de règles minimales relatives au droit d'ester en justice qui permet de maintenir les législations nationales qui prévoient un droit d'ester en justice plus étendu"; point 6 "objet et champ (article 1)" - p. 11 : "La directive proposée accorde le droit d'ester en justice à certains membres du public afin de leur permettre d'engager des procédures judiciaires ou administratives contre les actes ou les omissions d'autorités publiques qui enfreignent le droit de l'environnement. [...] La directive ne porte atteinte à aucune autre disposition communautaire relative à l'accès à la justice en matière d'environnement. Ces dispositions sont désormais énoncées dans les directives 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et 2003/35/CE sur la participation du public".

⁽¹⁴⁾ Il a également été observé lors des débats en Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat que "Le Conseil d'État a certes jugé que les associations de protection de l'environnement pouvaient invoquer «l'intérêt collectif», mais seulement si elles remplissaient une série de conditions très strictes" (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/5 (rapport), p. 6).

⁽¹⁵⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/1, p. 7 et n/ 3-1953/5 (rapport), pp. 3 et 4.

- et, d'autre part, le fait que la législation est morcelée et manque également de cohérence en la matière ⁽¹⁶⁾.

En conséquence, partant du constat, rappelé lors des débats en commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat ⁽¹⁷⁾, qu'"[i]l n'existe toutefois pas à l'heure actuelle, dans le droit belge, de réglementation globale et uniforme en matière de droit d'action des associations", les auteurs de la proposition de loi entendent établir un droit pour les associations d'intenter une action devant le Conseil d'État dans le but de défendre des intérêts collectifs ⁽¹⁸⁾ et ce, en fixant "une série de critères qui, lorsqu'ils sont combinés, offrent suffisamment de garanties permettant d'empêcher que la condition de l'intérêt soit vidée de sa substance et que des actions malhonnêtes ou déraisonnables soient intentées" ⁽¹⁹⁾.

Les critères suivants sont dès lors proposés par ces auteurs :

"a. les associations qui souhaitent introduire une action d'intérêt collectif doivent jouir de la personnalité juridique. La personnalité juridique reste, en effet, le gage d'un certain degré d'organisation et de stabilité. En outre, normalement, seuls des groupements ou des associations dotés de la personnalité juridique peuvent ester en justice. [...];

⁽¹⁶⁾ *Doc. parl.*, Sénat 2006-2007, n/ 3-1953/1, p. 8 et n/ 3-1953/5 (rapport), pp. 4 et 5 (sont ainsi citées : la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation et la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement).

⁽¹⁷⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/5 (rapport), p. 5.

⁽¹⁸⁾ L'intérêt collectif ayant été défini comme "un intérêt qui dépasse l'intérêt personnel des membres de l'association" (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/5 (rapport), p. 5).

⁽¹⁹⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/1, p. 9.

b. la personne morale doit être dotée de la personnalité juridique depuis plusieurs années au moment de l'introduction de l'action. Nous proposons trois ans ⁽²⁰⁾;

c. la personne morale ne peut ester en justice que si son action s'inscrit véritablement dans la réalisation de son objet statutaire. L'objet statutaire de la personne morale ne peut être l'unique critère pour apprécier si une personne morale peut défendre un intérêt en justice. Ses activités réelles devront donner corps à la définition de l'objet statutaire de la personne morale;

d. l'objet statutaire de la personne morale doit être autorisé;

e. l'activité réelle de la personne morale doit être conforme à son objet social et avoir trait à l'intérêt collectif qu'elle vise à protéger. L'activité réelle peut ressortir de rapports d'activités, de procès-verbaux de réunions, de courriers adressés aux membres, de publications, de bulletins d'information et de contact, de coupures de presse, ... La condition de l'activité réelle doit s'entendre d'une manière souple et large" ⁽²¹⁾.

4.1. La proposition de loi originaire a fait l'objet de plusieurs amendements et les amendements n^{os} 4 et 6 ont été adoptés par la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat.

4.2. L'amendement n/ 4, également proposé par les auteurs de la proposition de loi, visait à remplacer l'alinéa 2 de l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, proposé à l'origine, par la disposition suivante :

"Une partie peut se prévaloir d'un intérêt collectif lorsqu'elle remplit les conditions suivantes :

- 1/ elle jouit de la personnalité juridique;
- 2/ elle agit pour défendre son objet statutaire;
- 3/ elle exerce une activité réelle en rapport avec l'intérêt collectif invoqué".

⁽²⁰⁾ Ceci fait écho au souci également exprimé par les auteurs de la proposition de loi de mettre "fin aux actions en justice des associations créées peu de temps avant le début de la procédure sans avoir pour objet, d'un point de vue structurel, de défendre des intérêts" (*ibid.*, p. 9).

⁽²¹⁾ *Ibid.*, pp. 9 et 10.

Les auteurs de cet amendement ont justifié celui-ci comme suit :

"Cet amendement permet au Conseil d'État de conserver son pouvoir d'appréciation concernant l'intérêt invoqué, ce qui n'était pas le cas dans la version initiale de la proposition de loi.

Étant donné que l'exigence initiale d'une durée de vie de trois ans dans le chef de l'association ne constitue pas un critère suffisamment pertinent, il est proposé de le supprimer dans la proposition de loi. Nous estimons qu'il est plus pertinent de prévoir une appréciation de fond quant au lien existant entre l'association et l'intérêt collectif"⁽²²⁾.

⁽²²⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/4, p. 2. Il est à noter qu'un amendement n/ 2, déposé par M. BEKE (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/3), allait dans le même sens que l'amendement finalement adopté et était justifié comme suit : " Tel qu'il est formulé actuellement, le texte ne permet pas au Conseil d'État d'apprécier l'intérêt de la partie, celle-ci étant "réputée avoir un intérêt" lorsqu'elle remplit trois conditions. Ces conditions sont cependant formelles [...] L'absence d'un pouvoir d'appréciation accordé au Conseil d'État conjuguée au fait que les conditions ne permettent pas un filtrage réel et pertinent donnent à penser que la charge de travail du Conseil d'État pourra augmenter dans des proportions énormes à cause d'un afflux d'actions intentées par des associations trop peu représentatives de l'intérêt collectif invoqué, sans que celles-ci ne puissent être filtrées durant la phase de recevabilité. Il va de soi qu'éliminer l'arriéré judiciaire deviendrait alors une tâche impossible. [Il est dès lors proposé que] le Conseil d'État puisse réaliser une évaluation réelle de l'intérêt de la partie qui invoque un intérêt collectif, comme c'est le cas pour les particuliers. Le texte proposé donne une indication sur ce que sont des éléments pertinents pour apprécier l'intérêt de la partie, mais ne limite pas le Conseil d'État dans son choix des éléments pertinents à considérer".

Cet amendement a, en raison de l'adoption de l'amendement n/ 4, été retiré par son auteur, ce qui laisse supposer que celui-ci estimait que l'amendement n/ 6, même formulé autrement que son propre amendement, rencontrait également ses préoccupations.

Lors des débats en Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, le représentant du ministre a par ailleurs observé qu'il lui semblait préférable, comme c'est le cas actuellement, de laisser au Conseil d'État le soin d'apprécier si le recours introduit devant lui est recevable ou non au regard de l'exigence d'un intérêt posé par l'article 19 des lois sur le Conseil d'État (*Doc. parl.*, Sénat, session 2006-2007, 3-1953/5 (rapport), p. 7).

.../...

Les auteurs de l'amendement ont également exposé, lors des discussions en Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, que leur amendement tendait

"[...] à faire référence à l'intérêt collectif invoqué plutôt qu'à l'objet statutaire [...]. Cet amendement permet au Conseil d'État de conserver son pouvoir d'appréciation concernant l'intérêt invoqué" ⁽²³⁾.

4.3. L'amendement n° 6, sous-amendement à l'amendement n° 4, avait pour objet d'imposer que la personne morale souhaitant faire valoir un intérêt collectif auprès du Conseil d'État jouisse de la personnalité juridique "depuis un an au moins".

5. À la suite de l'adoption des amendements précités, le texte en projet a, en définitive, pour objet d'insérer, dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, un alinéa 2, nouveau, de sorte que les deux premiers alinéas de cet article seraient désormais rédigés comme suit :

"Art. 19. Les demandes, difficultés, recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1° à 6°, peuvent être portés devant la section du contentieux administratif par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt et sont soumis par écrit à la section dans les formes et délais déterminés par le Roi.

Une partie peut faire prévaloir un intérêt collectif lorsqu'elle remplit les conditions suivantes :

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

2/ elle agit pour défendre son objet statutaire;

3/ elle remplit des activités réelles qui sont conforme à l'intérêt collectif invoqué".

⁽²³⁾ *Ibid.*, pp. 12-13.

III. Autres projets ou propositions ayant un objet comparable

6.1. Concernant l'article 18 du Code judiciaire ⁽²⁴⁾, il convient d'observer :

- 1/) qu'une proposition de loi "complétant l'article 18 du Code judiciaire et l'article 3 du titre préliminaire du Code de procédure pénale en vue de permettre des actions collectives", a été déposée au Sénat le 30 avril 2007 par MM. B. MARTENS et L. VANDENHOVE, de même que, précisément, par Mme THALAOUI (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-2463/1). Cette proposition de loi n'a pas été relevée de caducité à la suite de la dissolution des Chambres, mais une nouvelle proposition de loi été déposée au Sénat le 28 février 2008 par M. B. MARTENS (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n/ 4-596/1), identique à celle non relevée de caducité. Elle est toujours à l'examen;
- 2/) qu'une proposition de loi "modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif" a également été déposée à la Chambre des représentants, le 22 février 2008, par Mme M. GERKENS et MM. R. LANDUYT et S. VAN HECKE (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n/ 52-872/1 et n/ 52-872/2 [amendement]). Elle est toujours à l'examen;

⁽²⁴⁾ Par contre, contrairement à ce qu'il semble avoir été annoncé dans les développements des diverses propositions de lois dont il vient d'être fait état, il n'apparaît pas que des initiatives aient été prises, à ce jour, afin de proposer une modification dans un sens analogue, de l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.
Quant à la question de savoir si un recours auprès de la Cour constitutionnelle peut être considéré comme répondant aux exigences de l'article 9 de la Convention d'Aarhus et de l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, voir les divers arrêts de la section du contentieux administratif dans lesquels, dans le cadre de contestations portant sur divers permis d'urbanisme ayant, dans l'intervalle, fait l'objet d'une ratification par le décret wallon du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général, des questions préjudicielles ont été posées tant auprès de la Cour constitutionnelle qu'auprès de la Cour de justice de l'Union européenne (voir, notamment : C.E., 31 mars 2009, a.s.b.l. "Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport B.S.C.A.(Brussels South Charleroi Airport)"(A.R.A.C.H.) e.a., n^{os} 192.091 et 192.092; C.E., 2 avril 2009, a.s.b.l. Le Poumon vert de La Hulpe e.a., n/ 192.197).

3/) que, dans ces deux propositions - dont une amendée par les auteurs -, il est, dans la même logique que celle poursuivie par le projet de texte présentement examiné, proposé de compléter l'article 18 du Code judiciaire par l'alinéa suivant :

"Le demandeur est censé avoir un intérêt à l'action en défense d'un intérêt collectif s'il est une personne morale qui, au moment de l'introduction de l'action, est dotée depuis un an au moins de la personnalité juridique, s'il agit pour défendre son objet statutaire autorisé et qu'il atteste qu'il exerce une activité réelle conforme à son objet statutaire".

Les développements qui accompagnent ces diverses propositions, de même que celle déposée à la Chambre des représentants par Mme GERKENS et consorts concernant le Conseil d'État ⁽²⁵⁾, et toujours à l'examen, sont par ailleurs, en grande partie, concordants.

Comparé au projet présentement examiné, le texte proposé dans ces deux propositions diffère sur les points suivants :

- il y est précisé que l'objet statutaire doit être autorisé;
- et, sans doute s'agit-il là de la différence la plus significative, l'activité réelle de la personne morale doit être conforme, non pas à "l'intérêt collectif invoqué" mais bien à "l'objet statutaire" de la personne morale.

La seconde de ces propositions de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009 n/ 52-872/1) a cependant fait l'objet d'un amendement (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009 n/ 52-872/2) tendant à ce que le texte proposé soit remplacé par le texte suivant :

"La partie demanderesse est censée avoir un intérêt à l'action en défense d'un intérêt collectif si elle remplit les conditions suivantes :

1/ être dotée de la personnalité juridique depuis au moins un an;

2/ agir pour défendre son objet statutaire;

3/ exercer une activité réelle conforme à l'intérêt collectif invoqué".

⁽²⁵⁾ *Supra*, note (7).

À ce détail près qu'il est fait usage des mots "censée avoir un intérêt à l'action en défense d'un intérêt collectif" au lieu des mots "peut faire prévaloir un intérêt collectif", le texte de l'amendement proposé prévoit, cette fois, les mêmes conditions que celles fixées par le texte à l'examen concernant l'article 19 des lois sur le Conseil d'État.

6.2. Il convient encore de signaler qu'une autre proposition de loi a été déposée à la Chambre des représentants, le 16 août 2007, par Mme Cl. NYSENS et M. BROTCORNE, "complétant l'article 17 du Code judiciaire et l'article 3 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle en vue d'instaurer au profit des associations une action d'intérêt collectif" (*Doc. parl.*, Chambre, 2007, n/ 52-109/1).

Cette proposition tend, notamment, à compléter l'article 17 du Code judiciaire par l'alinéa suivant :

"Sans préjudice de la recevabilité des actions intentées conformément aux prescriptions des lois particulières, toute action est recevable si elle se fonde sur un intérêt ressortissant au but statuaire de la personne morale qui intente l'action".

Il est fait état dans les développements de cette proposition de ce que, hormis les quelques lois particulières qui définissent un droit d'action au profit d'un groupement pouvant agir sans mandat au nom de ses membres, la Cour de cassation, à l'opposé du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle, fait preuve de sévérité en la matière, en rejetant le principe même d'une action en intérêt collectif (*ibid.*, p. 7); en conséquence, la modification légale proposée tend à supprimer les divergences d'interprétation quant à la recevabilité des actions d'intérêt collectif mues par des associations, selon que cette appréciation émane de la Cour de cassation, du Conseil d'État ou de la Cour constitutionnelle, en optant pour l'appréciation qui se concilie le mieux avec la liberté d'association garantie par la Constitution (*ibid.*, p. 8) et à faciliter l'accès à la justice d'associations aussi diverses que les associations de consommateurs, les organisations professionnelles, les groupements féministes, les associations pour la défense des étrangers, les associations pour la protection des personnes âgées et celles instituées pour la lutte contre l'exclusion sociale (*ibid.*, p. 8).

6.3. Il convient par ailleurs d'observer que ce souci de faciliter les actions en défense d'intérêt collectif mues par des associations devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire a déjà été exprimé depuis certaines années et a fait déjà fait l'objet, dans le passé, de diverses propositions de loi, qui n'ont toutefois pas abouti ⁽²⁶⁾.

7. Ce rappel du cheminement parlementaire du projet de loi présentement examiné amène l'assemblée générale de la section de législation à formuler diverses observations préalables.

IV. Observations préalables

8. Il conviendra tout d'abord de veiller à assurer la cohérence entre le projet de loi présentement examiné et les autres propositions de loi, toujours pendantes tant à la Chambre qu'au Sénat, et dont il a été fait mention ci-avant ⁽²⁷⁾.

8.1. Il ressort par ailleurs du rappel du cheminement parlementaire du projet, tel qu'il a été exposé au point II, que la portée réelle du texte, tel que finalement voté au Sénat, a considérablement changé par rapport à la portée du texte initialement proposé par les auteurs de la proposition de loi. En effet, alors que ces derniers, se référant, entre autres, aux exigences découlant de la Convention d'Aarhus dans la matière de

⁽²⁶⁾ Voir, notamment : la proposition de loi "modifiant l'article 17 du Code judiciaire et l'article 3 du Code d'instruction criminelle afin d'accorder un droit d'action aux associations", déposée le 18 mars 1986 par Mme Z. DE LOORE-RAYEMAEKERS (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n/ 376/1), de même que l'avis de la section de législation y relatif (*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n/ 84/2); la proposition de loi "complétant l'article 17 du Code judiciaire et l'article 3 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle en vue d'instaurer au profit des associations une action d'intérêt collectif afin d'accorder un droit d'action aux associations", déposée le 1^{er} juillet 1997 par MM. J.-J. VISEUR et P. BEAUFAYS et par Mme N. de T'SERCLAES (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n/ 1107/1); la proposition de loi "modifiant l'article 17 du Code judiciaire", déposée le 1^{er} avril 1998, par Mme A. COLEN (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n/ 1484/1); ou, encore, la proposition de loi "complétant l'article 17 du Code judiciaire et l'article 3 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle en vue d'instaurer au profit des associations une action d'intérêt collectif", déposée le 3 décembre 2003 par M. M. WATHELET (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n/ 51-0528/1).

⁽²⁷⁾ À ce jour, aucune de ces propositions n'a fait l'objet d'une demande d'avis adressée au Conseil d'État.

l'environnement, semblaient avoir voulu introduire, dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, une présomption, *iuris et de iure*, d'intérêt suffisant dans le chef d'une personne morale agissant dans le cadre de la défense d'un intérêt collectif, pour autant que certaines conditions soient réunies dans son chef, le texte finalement voté au Sénat, tel que modifié, notamment, à la suite de l'adoption de l'amendement n/ 4 ⁽²⁸⁾, semble au contraire avoir pour effet d'abandonner une telle présomption et de conférer, à nouveau, un pouvoir d'appréciation au Conseil d'État concernant le caractère suffisant ou non de l'intérêt invoqué. Le doute subsiste néanmoins quant à la portée exacte du texte et à l'étendue du pouvoir d'appréciation dont le Conseil d'État continuera à disposer ⁽²⁹⁾.

8.2. Selon les débats parlementaires qui ont eu lieu jusqu'à ce jour et compte tenu de la manière dont le texte en projet est rédigé, l'intention du législateur semble consister, en modifiant tant l'article 19 des lois sur le Conseil d'État que l'article 18 du Code judiciaire, à vouloir mettre en place, en droit belge, une réglementation globale et uniforme en matière de droit d'action (collectif) des associations, alors que ce droit n'est actuellement réglé que de manière ponctuelle et diverse, au travers de diverses lois particulières qui existent déjà. Étant donné que le projet présentement examiné ne règle cependant pas le sort de ces différentes lois particulières, la question se pose, ici aussi, de savoir quelle est l'intention réellement poursuivie : s'agit-il bien de mettre en place une réglementation globale et uniforme ou d'apporter, au contraire, une amélioration ponctuelle et à vocation subsidiaire, sans toucher aux lois particulières existantes, et dont certaines sont expressément visées dans les développements de la proposition de loi ? Faut-il, en d'autres termes, considérer que le texte présentement examiné tend simplement à mettre en place un dispositif de nature à mettre fin "à la grande insécurité juridique pour le justiciable" ⁽³⁰⁾ résultant de la jurisprudence de la section du contentieux administratif, regrettée par les auteurs de la proposition de loi, tout en plaçant des barrières permettant d'empêcher "que des actions malhonnêtes ou déraisonnables soient intentées" ⁽³¹⁾ devant le Conseil d'État ?

9.1. En invoquant, dans les développements de la proposition de loi, la Convention d'Aarhus et en précisant que l'intention initiale était d'introduire, dans

⁽²⁸⁾ Voir, aussi, la justification de l'amendement n/ 2, finalement retiré par son auteur.

⁽²⁹⁾ Voir, plus bas, n/ 19.

⁽³⁰⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/1, p. 1.

⁽³¹⁾ *Ibid.*, p. 9.

l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, une présomption d'intérêt "suffisant", pour autant que la personne morale concernée agisse en vue de la défense d'un intérêt collectif et réponde à certaines conditions, les auteurs de la proposition semblent avoir, à tout le moins, voulu rendre les lois sur le Conseil d'État compatibles avec les exigences de la Convention d'Aarhus. Pour ce faire, ils sont partis du postulat - qui aurait été mis en avant par le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention dans ses *draft findings and recommendations* du 26 avril 2006 [lire : *findings and recommendations* du 16 juin 2006] -, que la jurisprudence de la section du contentieux administratif ne répond pas aux exigences du troisième pilier de la Convention, relatif au droit d'accès du "public" à la justice en matière de défense de l'environnement, et qu'une intervention législative est, en conséquence, nécessaire, afin de mettre la Belgique en mesure de respecter l'ensemble des obligations qu'elle a contractées en ratifiant la Convention d'Aarhus.

Toutefois, en ce que le texte en projet vise, de manière générale, la défense de tout intérêt collectif, quel qu'il soit, et non pas seulement de l'intérêt collectif lié à la défense des différents aspects du droit de l'environnement, au sens de la Convention d'Aarhus, une confusion semble être faite entre, d'une part, les modifications législatives jugées nécessaires en vue de permettre à la Belgique de se conformer à ses obligations internationales et, d'autre part, les modifications législatives qui, sans être nécessitées par de telles obligations, refléteraient cependant une simple volonté politique du législateur d'étendre l'accès en justice, ce qu'il lui est, évidemment, loisible de faire au regard du droit interne.

9.2. Il convient toutefois de garder présent à l'esprit les deux considérations suivantes :

- d'une part, dans la mesure où le texte en projet vise à permettre à la Belgique de se conformer à ses obligations internationales, il y lieu de déterminer de manière précise quelles sont ces obligations internationales et quelle est leur portée exacte. Il s'agit, à cet égard, de prendre en considération, non seulement, les dispositions pertinentes de la Convention d'Aarhus, mais aussi les obligations qui incombent à la Belgique au regard du droit de l'Union européenne, à savoir en matière de transposition des diverses directives qui ont été adoptées par le Parlement européen et par le Conseil, notamment en vue de permettre à l'Union européenne, elle-même liée par la

.../...

Convention d'Aarhus ⁽³²⁾, de se conformer aux dispositions de cette Convention ⁽³³⁾. Cette analyse fait l'objet du point V du présent avis;

- d'autre part, dans la mesure où le texte en projet ne doit être examiné qu'au regard des règles de droit interne, il convient d'examiner si ce texte reflète bien, dans sa rédaction, la volonté exprimée par ses auteurs, quelles sont les implications de ce texte par rapport à la situation actuelle, à savoir, dans le cas d'espèce, la jurisprudence de la section du contentieux administratif en matière de défense des intérêts collectifs, ainsi que la cohérence d'ensemble entre ce texte et les autres dispositions de droit interne déjà existantes. Cette analyse fait l'objet du point VI du présent avis.

9.3. Sous chacun des deux angles qui viennent d'être mis en évidence, se pose également la question de la pertinence des critères qui sont effectivement prévus par le texte en projet, afin qu'une personne morale puisse faire prévaloir la défense d'un intérêt collectif. Cette analyse sera effectuée dans chacun des points concernés (V et VI).

10. Étant donné que la proposition de loi à l'origine du projet de loi présentement examiné n'a pas été soumise à l'avis de la section de législation avec, le cas échéant, désignation d'un délégué dans la demande d'avis ⁽³⁴⁾, ce qui aurait été de nature

⁽³²⁾ La Communauté européenne a signé le 25 juin 1998 la Convention d'Aarhus et l'a approuvée le 17 février 2005 (décision 2005/370/CE du Conseil de l'Union européenne du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (*J.O.U.E.*, L. 124, 17 mai 2005, p. 1).

⁽³³⁾ Voir également, pour ce qui concerne les institutions et organes communautaires : le règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (*J.O.U.E.*, L. 264, 25 septembre 2006, p. 13). Voir, encore, à titre d'information : la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement (COM (2003) 624 final), non retirée, mais jusqu'à ce jour jamais inscrite à l'ordre du jour d'une présidence du Conseil (des avis favorables ont été remis par le Parlement européen, en première lecture, le 31 mars 2004, et par le Comité économique et social européen, le 29 avril 2004).

⁽³⁴⁾ Article 82, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État.

à permettre au Conseil d'État de bénéficier d'un certain nombre d'éclaircissements quant à l'intention réelle des auteurs de la proposition, les différents aspects qui viennent d'être énumérés ont été, dans la suite de l'avis, examinés selon une approche d'ensemble, sans que soit privilégiée une option par rapport à une autre.

Dans cette optique, les différentes options possibles ont donc été abordées, avec une analyse des problèmes juridiques que chacune d'entre elles est susceptible de soulever et des solutions qui peuvent être envisagées afin d'y remédier, mais sans que soient proposés dans l'avis, pour chacune de ces options, des textes expressément rédigés sous la forme d'amendements au projet de loi. La rédaction de tels amendements est en effet, avant toute autre chose, fonction de celle(s) des options finalement retenue(s) par le législateur.

11. Enfin, dans la mesure où l'intention serait de rendre le droit interne, concernant le droit d'accès du "public" à la justice en matière d'environnement, conforme aux obligations internationales incombant à la Belgique, tant en vertu de la Convention d'Aarhus qu'en application du droit dérivé de l'Union européenne, l'attention doit également être attirée sur ce que le recours juridictionnel, en ce qui concerne certains aspects du droit de l'environnement relevant de la compétence des régions, n'est, pour certaines d'entre elles, plus directement ouvert auprès de la section du contentieux administratif, tant en procédure d'annulation qu'en procédure de référé administratif, mais bien auprès d'une juridiction administrative *ad hoc*, spécialement créée à cette fin ⁽³⁵⁾. Dans ce cas, la modification apportée à l'article 19 des lois sur le Conseil d'État n'aurait d'implication que dans le cadre d'un pourvoi en cassation, avec procédure de filtrage, qui serait introduit devant la section du contentieux administratif ⁽³⁶⁾ contre la décision contentieuse prononcée en première instance par cette juridiction administrative ⁽³⁷⁾.

⁽³⁵⁾ Voir, à titre d'exemple, pour ce qui concerne la Région flamande, le Conseil pour les contestations d'autorisation, mis en place à partir du 1^{er} septembre 2009 par le décret du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien (voir le titre IV - chapitre VIII du décret; voir à présent, plus spécialement, l'article 4.8.16, § 1^{er}, du Code flamand de l'Aménagement du territoire, relatif à l'intérêt requis pour pouvoir introduire un recours devant cette juridiction administrative).

⁽³⁶⁾ Articles 14, § 2, et 20 des lois sur le Conseil d'État.

⁽³⁷⁾ Voir, plus bas, n^{os} 14 et 17.

V. Examen du texte en projet au regard des dispositions pertinentes de droit international, spécialement celles relatives aux actions en défense d'intérêts collectifs en matière d'environnement

12. Si le projet à l'examen ne concerne pas exclusivement la matière de la protection de l'environnement et n'a pas pour seul objectif de rendre plus aisé l'accès au prétoire pour les associations de défense de l'environnement, il y a toutefois lieu de constater qu'il présente un lien particulier avec cette matière, comme il ressort des documents parlementaires déjà cités, et plus spécialement, des arguments et explications qui y figurent, en relation avec le respect, par les autorités belges, de leurs obligations découlant de la Convention d'Aarhus.

Le projet à l'examen doit effectivement être examiné tout particulièrement au regard de cette Convention, ainsi que du droit dérivé de l'Union européenne qui a fait suite à celle-ci, ou qui doit être mis en relation avec celle-ci.

Les observations qui suivent ont trait à cette problématique précise

A. Le droit international ⁽³⁸⁾

a) *L'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)*

13. L'article 6, § 1^{er}, de la CEDH, signée à Rome le 4 novembre 1950, garantit également le droit à l'accès à un juge. La partie pertinente de cet article dispose comme suit :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue [...] par un tribunal indépendant et impartial [...] qui décidera, [...] des contestations sur des droits et obligations de caractère civil [...]".

⁽³⁸⁾ Le droit de l'Union européenne excepté.

Dans l'arrêt L'Erablière⁽³⁹⁾, la Cour a mis l'accent sur ce que le droit d'accès au juge

"n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises, notamment quant aux conditions de recevabilité d'un recours, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation. Toutefois, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable de manière ou à un point tels que son droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même; enfin, elles ne se concilient avec l'article 6, § 1, que si elles tendent à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [...]. En effet, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de sécurité juridique et de bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente".

Les conditions inscrites dans le projet de loi pour qu'une association puisse invoquer un intérêt collectif ne peuvent donc restreindre inutilement le droit à l'accès au juge.

b) La Convention d'Aarhus

14. La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement⁽⁴⁰⁾, est, en ce qui

⁽³⁹⁾ Cour eur. D.H., arrêt a.s.b.l. l'Erablière c. Belgique, 24 février 2009, par. 35.

⁽⁴⁰⁾ Pour plus d'informations sur la Convention d'Aarhus, voir notamment : T. DE GENDT, "Het verdrag van Aarhus in Vlaanderen: actieve openbaarheid van milieu-informatie, participatie van de burger aan het milieubeleid en toegang tot de rechter in milieuzaken", *M.E.R.*, 2001/4, 232-302; B. JADOT, "Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement. L'incidence de la Convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans la foulée" dans H. DUMONT, P. JADOUL et S. VAN DROOGHENBROECK (ed.), *Bibliothèque de droit administratif - 6. La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La Charte, 2007, 405-484; J. JENDROSKA, "Accès à la justice: remarques sur le statut juridique et le champ des obligations de la convention d'Aarhus dans le contexte de l'Union Européenne", *Revue Juridique de l'Environnement*, 2009, 31-48; Ch. LARSEN, "L'accès aux informations sur l'environnement en droit international : la convention d'Aarhus" dans Ch. LARSEN (ed.), *Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne: bilan et perspectives*, Bruylant, 2003, 25-48; Ch. LARSEN, "Het verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 244-270 et 474-520; L. LAVRYSSEN, "National Judges and the Convention - How the Judiciary can further the Implementation of the Third Pillar", 2008,

concerne la Belgique, entrée en vigueur le 21 avril 2003. La Convention accorde, en ce qui concerne les matières touchant à l'environnement ⁽⁴¹⁾, un certain nombre de droits procéduraux, et ce afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations actuelles et futures, de vivre dans un environnement propice à assurer sa santé et son bien-être ⁽⁴²⁾. La Convention repose sur trois piliers :

- l'accès à l'information sur l'environnement (pilier "information"; articles 4 et 5 de la Convention);

<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/conf/lavrysen.pdf>; F. SCHOUKENS, "De toegang tot de Raad van State voor milieuverenigingen na de inwerkingtreding van het verdrag van Aarhus: much ado about nothing of een stille revolutie?" (note sous Conseil d'Etat n/ 172.856, 28 juin 2007, A.S.B.L. Milieuwerkgroep "Ons Streven"), *T.R.O.S.*, 2008, 292-310; F. SCHRAM, *De publieke toegang tot milieu-informatie in internationaal en internrechtelijk perspectief*, Bruxelles, Larcier, 2008, 8-64.

Voir également, concernant l'affirmation progressive d'une spécificité de l'accès au juge en matière d'environnement et l'influence sur cette évolution de la Convention d'Aarhus : R. COLAVITTI, "L'accès au juge en matière d'environnement, la délicate question de l'intérêt à agir" dans O. LECUCQ et S. MALJEAN-DUBOIS (ed.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 45-59 (se référant au droit français (voir, notamment, les articles L. 141-1 et L. 142-1 du Code de l'environnement), l'auteur observe (p. 59) que, "Suite à l'édiction de l'article 9 de la Convention d'Aarhus et à sa récente réception en droit français et en droit communautaire, la spécificité des voies d'accès au juge dans le domaine environnemental prend principalement la forme d'une présomption d'intérêt à agir, reconnue au profit des associations et organisations agréées"); Ch. PIROTTE, "L'accès à la justice en matière d'environnement en Europe : État des lieux et perspectives d'avenir", *Amén.*, 2010, pp. 13 et s.

⁽⁴¹⁾ L'expression "information(s) sur l'environnement" a une portée très large dans la Convention (voir l'article 2, paragraphe 3, de la Convention). Ainsi, elle vise par exemple également l'information "portant sur [...] l'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie ainsi que l'état des sites culturels et des constructions dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement [...]". L'exposé des motifs concernant le projet de loi qui est devenu la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement et qui a transposé la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (et donc également mis en oeuvre le premier pilier de la Convention d'Aarhus), relève que, "[e]n effet, s'il est évident que la notion d'information environnementale concerne le milieu naturel sensu stricto (comme l'eau, l'air, la faune, la flore, ...), il convient cependant, conformément à la *ratio legis* de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE, de recourir à une interprétation plus large de la notion afin de refléter correctement les différentes composantes du concept" (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n/ 51-2511/1, p. 15).

⁽⁴²⁾ Convention d'Aarhus, article 1.

- la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement (pilier "participation"; articles 6 à 8 de la Convention);
- l'accès à la justice en matière d'environnement (pilier "protection juridique"; article 9 de la Convention).

Le texte en projet doit plus particulièrement être mis en relation avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus, spécialement les paragraphes 2 et suivants ⁽⁴³⁾. L'article 9 de la Convention s'énonce comme suit :

"ACCES A LA JUSTICE

1. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

Dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe.

2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

a) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition,

⁽⁴³⁾ Le paragraphe 1 de cette disposition tend à garantir l'accès à la justice aux "personnes" qui estiment qu'il n'a pas été répondu adéquatement à leur demande d'accès à l'information en matière d'environnement conformément à l'article 4 de la Convention. Cette disposition n'a donc pas d'incidence directe sur la défense d'intérêts collectifs en justice : l'intérêt des "personnes" concernées à agir en justice y est en effet personnel - et non collectif - puisqu'il s'agit de contester une décision en matière d'accès à l'information dont elles sont personnellement les destinataires. Cette disposition et ses implications en droit interne ne seront dès lors pas examinées dans le cadre du présent avis, le projet à l'examen ayant trait uniquement à l'accès à la justice en vue de la défense d'intérêts collectifs.

puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. À cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b) ci-dessus.

Les dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides, sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public.

5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice".

Le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention vise "toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6". Ce dernier article règle la participation du public au processus décisionnel relatif à l'autorisation ou non d'activités particulières. Il s'agit en principe :

- des activités énumérées à l'annexe I de la Convention;
- des activités non énumérées à l'annexe I, qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

En Belgique, il appartient en règle générale aux Régions de régler ces aspects de la procédure administrative.

Concernant les titulaires du droit de recours prévu par l'article 9, paragraphe 2, il convient de relever que sont visés les "membres du public concerné" ⁽⁴⁴⁾, qui ont un "intérêt suffisant pour agir", ainsi que ceux qui font valoir "une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition".

L'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la Convention d'Aarhus crée la présomption (irréfragable) que toute organisation non gouvernementale qui satisfait aux conditions posées à l'article 2, paragraphe 5, de la Convention - à savoir 1/) oeuvrer pour la protection de l'environnement et 2/) remplir les conditions pouvant être requises en droit interne - a un intérêt suffisant.

⁽⁴⁴⁾ En vertu de l'article 2, paragraphe 5, de la Convention, il convient d'entendre par "public concerné", "le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt". Selon le paragraphe 4 du même article, on entend par "public", "une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes".

Les dispositions susmentionnées de la Convention d'Aarhus induisent ainsi l'obligation d'indiquer dans la législation nationale ce qu'il y a lieu d'entendre par "un intérêt suffisant" et "une atteinte à un droit". Le point de départ du raisonnement à cet égard est d'"accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la [...] Convention". En ce qui concerne les organisations non gouvernementales qui oeuvrent pour la protection de l'environnement et remplissent les conditions fixées par le droit national, il résulte des dispositions mêmes de la Convention qu'elles ont "un intérêt suffisant". Vu l'effet direct de cette dernière disposition, sa transposition dans l'ordre juridique belge n'est pas nécessaire et les autorités judiciaires doivent en tout cas l'appliquer ⁽⁴⁵⁾.

Vu la répartition des compétences en Belgique en matière d'environnement, la mise en oeuvre des premier et deuxième piliers de la Convention d'Aarhus relève principalement des régions. Dès lors, ce seront surtout les autorités régionales qui détermineront, parmi les organisations non gouvernementales oeuvrant pour la protection de l'environnement, celles qui sont réputées avoir un intérêt et qui font donc partie du "public concerné", ainsi que les conditions qui doivent éventuellement être imposées à cet effet à ces organisations.

⁽⁴⁵⁾ En effet, la disposition conventionnelle est, en soi, suffisamment claire, de sorte qu'elle peut être appliquée aux justiciables des États concernés et qu'une intervention du législateur national n'est pas requise pour concrétiser les cas dans lesquels des organisations non gouvernementales qui oeuvrent pour la protection de l'environnement ont un intérêt suffisant. Toutefois, si, en ce qui concerne la reconnaissance à ces associations d'un intérêt à faire valoir dans le cadre du processus décisionnel, le législateur national entend prévoir des conditions au sens de l'article 2, paragraphe 5, de la Convention d'Aarhus, il conviendra d'arrêter un dispositif légal à cet effet. Il n'en demeure pas moins que la disposition concernée a un effet direct dans l'ordre juridique belge, dès lors que l'intérêt est automatiquement reconnu si le législateur belge ne fixe pas de conditions. Sur l'effet direct ou non de l'article 9 de la Convention, voir également : F. SCHOUKENS, *o.c.*, p. 293, note 7.

Comme l'indique le Guide d'application ⁽⁴⁶⁾, la notion d'"intérêt suffisant" dans les systèmes juridiques nationaux fait d'ailleurs davantage appel au bon sens ⁽⁴⁷⁾. Celui-ci ne se laisse pas couler dans des normes juridiques et laisse un large pouvoir d'appréciation à l'autorité judiciaire qui doit vérifier s'il est question dans le cas concret d'un intérêt qui peut être considéré comme suffisant.

Pour les parties à la Convention, l'obligation d'adapter la législation nationale ne s'applique que dans la mesure où le droit national est contraire à la Convention ou que s'il offre en la matière des garanties insuffisantes.

B. Le droit de l'Union européenne

a) *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*

15. À l'article 6 du traité UE ⁽⁴⁸⁾, l'Union européenne reconnaît les droits, libertés et principes énoncés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci après : la Charte) et leur accorde la même valeur juridique que le traité UE et que le traité sur le fonctionnement de l'UE ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ La Convention d'Aarhus : guide d'application, New York et Genève, Nations Unies, 2000 (<http://www.unece.org/env/pp/implementation%20guide/french/aigf.pdf>). Ce guide doit toutefois être lu avec la prudence nécessaire : il n'a aucune valeur officielle (voyez l'avertissement au début du guide : "Les opinions exprimées dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), de l'Agence danoise pour la protection de l'environnement, du Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale, de l'Environnemental Law Institute, du Pan-European Forum, du Bureau européen de l'environnement, des membres du Groupe de spécialistes ou des organisations auxquelles ils appartiennent") et contient des confirmations qui ne se retrouvent pas dans le texte même de la Convention (CH. LARSEN, "Het Verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, p. 244, note 3).

⁽⁴⁷⁾ *Guide d'application*, 165.

⁽⁴⁸⁾ Traité sur l'Union européenne (TUE).

⁽⁴⁹⁾ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'article 47 de la Charte garantit, notamment, le droit à un recours effectif devant le tribunal. Le paragraphe 1 de cet article s'énonce comme suit :

"Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article".

Dès lors qu'il s'agit de matières mettant en oeuvre le droit de l'Union européenne ⁽⁵⁰⁾, les États membres doivent respecter les dispositions de la Charte. Dans la mesure où un litige porte sur une telle matière, l'accès au juge doit répondre aux conditions de l'article 47, paragraphe 1, précité, notamment en ce qui concerne le caractère effectif de l'accès.

En vertu de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE, les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union européenne.

Les autorités judiciaires nationales sont par conséquent chargées, dans le cadre de leur compétence, de l'application des dispositions du droit de l'Union européenne. Les États membres doivent dès lors veiller à adopter les règles de droit pertinentes à cet effet.

b) Directives (et règlement 1367/2006)

16.1.1. L'Union européenne a également adhéré à la Convention d'Aarhus et a adopté diverses dispositions en vue d'en garantir l'application.

En ce qui concerne les institutions et organes de l'Union européenne, il convient de se référer au règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

⁽⁵⁰⁾ Voir article 51, paragraphe 1, de la Charte.

En ce qui concerne le premier pilier de la Convention, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le 28 janvier 2003 la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil. Concernant le deuxième pilier, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le 26 mai 2003 la directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

En ce qui concerne le troisième pilier, pour se conformer aux dispositions de la Convention d'Aarhus, la directive 2003/35/CE a adapté les directives 85/337/CEE⁽⁵¹⁾ et 96/61/CE⁽⁵²⁾ - entre-temps remplacée par la directive 2008/1/CE⁽⁵³⁾ - sur le plan de l'accès au juge.

⁽⁵¹⁾ Directive 85/337/CEE du Conseil des Communautés européennes du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

⁽⁵²⁾ Directive 96/61/CE du Parlement européen du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution.

⁽⁵³⁾ Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

16.1.2. En ce qui concerne la directive 85/337/CEE (également dénommée : directive EIE), l'article 1, paragraphe 2 (définition du "public concerné") ⁽⁵⁴⁾, et

⁽⁵⁴⁾ En ce qui concerne la notion de "public concerné", la Cour de Justice de l'Union européenne a jugé dans l'arrêt du 15 octobre 2009 (C.J.U.E., 15 octobre 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening c. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, C-263/08, *M.E.R.* 2009/4, p. 255, note M. MELIS) que l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE s'oppose à ce qu'une disposition légale de droit suédois réserve le droit d'exercer un recours contre une décision relative à une opération qui entre dans le champ d'application de cette directive, aux seules associations de protection de l'environnement qui comptent au moins 2000 membres. La Cour a considéré à cet égard ce qui suit :

"43. [La directive 85/337] renvoie à la législation nationale la détermination des conditions auxquelles la recevabilité de l'action peut être subordonnée. Celles-ci peuvent être la possession d'un «intérêt suffisant» pour agir ou une «atteinte à un droit», selon que la législation nationale fait habituellement appel à l'une ou l'autre de ces deux notions.

44. S'agissant des organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de l'environnement, l'article 1, paragraphe 2, de la directive 85/337, lu en combinaison avec l'article 10*bis* de celle-ci, exige que celles d'entre elles qui «remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne» soient considérées, selon le cas, comme ayant un «intérêt suffisant pour agir» ou étant titulaire de l'un des droits auxquels une opération qui entre dans le champ d'application de cette directive est susceptible de porter atteinte.

45. S'il est vrai que ce dernier article, par le renvoi qu'il opère à l'article 1, paragraphe 2, de ladite directive, laisse aux législateurs nationaux le soin de déterminer les conditions pouvant être requises pour qu'une organisation non gouvernementale qui œuvre en faveur de l'environnement comme une association puisse bénéficier du droit de recours dans les conditions ci-dessus rappelées, les règles nationales ainsi posées doivent, d'une part, assurer «un large accès à la justice» et, d'autre part, conférer aux dispositions de la directive 85/337 relatives au droit aux recours juridictionnels leur effet utile. En conséquence, ces règles nationales ne doivent pas risquer de vider de toute portée les dispositions communautaires selon lesquelles ceux qui ont un intérêt suffisant à contester un projet et ceux aux droits desquels celui-ci porte atteinte, parmi lesquels les associations de protection de l'environnement, doivent pouvoir agir devant les juridictions compétentes.

46. De ce point de vue, une loi nationale peut exiger qu'une telle association, qui entend contester par la voie juridictionnelle un projet couvert par la directive 85/337, ait un objet social en rapport avec la protection de la nature et de l'environnement.

47. En outre, il ne saurait être exclu que la condition selon laquelle une association de protection de l'environnement doit avoir un nombre minimum d'adhérents puisse s'avérer pertinente pour s'assurer de la réalité de son existence et de son activité. Le nombre d'adhérents requis ne saurait toutefois être fixé par la loi nationale à un niveau tel qu'il aille à l'encontre des objectifs de la directive 85/337 et notamment de celui de permettre facilement le contrôle juridictionnel des opérations qui en relèvent.

l'article 10*bis* traduisent les dispositions de la Convention relatives à l'accès au juge.

L'article 10*bis* s'énonce comme suit :

"Les États membres veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concerné :

- a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon,
- b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public.

Les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés.

Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. À cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale, répondant aux exigences visées à l'article 1, paragraphe 2, est réputé suffisant aux fins du point a) du présent article. De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du point b) du présent article.

Le présent article n'exclut pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affecte en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation.

Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

48. À cet égard, il doit être constaté que, si la directive 85/337 prévoit que les membres du public concerné qui ont un intérêt suffisant à contester une opération ou aux droits desquels une opération peut préjudicier doivent pouvoir former un recours contre la décision qui l'autorise, cette directive ne permet nullement de limiter les possibilités de recours au motif que les personnes concernées ont déjà pu faire valoir leur point de vue lors de la phase de participation au processus décisionnel instituée par son article 6, paragraphe 4.

49. Ainsi, la circonstance, mise en avant par le Royaume de Suède, selon laquelle les règles nationales ouvrent très largement la possibilité de participer en amont à la procédure d'élaboration de la décision relative à une opération n'est nullement de nature à justifier que le recours juridictionnel contre la décision prise à son terme ne soit ouvert que dans des conditions restrictives".

Afin d'accroître l'efficacité des dispositions du présent article, les États membres veillent à ce qu'une information pratique soit mise à la disposition du public concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel" ⁽⁵⁵⁾.

16.1.3. Pour ce qui concerne la directive 2008/1/CE (également appelée : la directive IPPC), on se reportera notamment, en matière d'accès à la justice, à ses articles 2, 15/ (définition du "public concerné"), et 16.

L'article 16 de cette directive s'énonce comme suit :

"1. Les États membres veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concerné puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou des omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public lorsque :

- a) ils ont un intérêt suffisant pour agir; ou
- b) ils font valoir une atteinte à un droit, lorsque les dispositions de procédure administrative d'un État membre imposent une telle condition.

2. Les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés.

3. Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. À cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale, qui œuvre en faveur de la protection de l'environnement et qui remplit les conditions pouvant être requises en droit interne, est réputé suffisant aux fins du paragraphe 1, point a).

De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte au sens du paragraphe 1, point b).

⁽⁵⁵⁾ Dans un arrêt du 16 juillet 2009 (C.J.U.E., 16 juillet 2009, Commission c. Irlande, C-427/07), la Cour de justice a jugé qu'il résulte de l'article 10*bis*, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 85/337/CEE et de l'article 16, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2008/1/CE, que les États membres doivent veiller, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concerné ayant un intérêt suffisant pour agir ou faisant valoir une atteinte à un droit lorsque le droit national impose une telle condition, puissent former un recours dans les conditions précisées par ces dispositions, tout en déterminant ce qui constitue un tel intérêt suffisant ou une atteinte à un droit et ce, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice (voir le point 82 de l'arrêt).

4. Le présent article n'exclut pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affecte en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation.

Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

5. Afin d'accroître l'efficacité des dispositions du présent article, les États membres veillent à ce qu'une information pratique concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel soit mise à la disposition du public".

16.1.4. Le règlement (CE) n° 1367/2006 établit des dispositions visant à appliquer aux institutions et organes de l'Union européenne les trois piliers de la Convention d'Aarhus ⁽⁵⁶⁾. Il prévoit ainsi, au niveau de l'Union européenne, un accès à la justice en matière d'environnement que précise le titre IV du règlement (voir l'article 12).

Toutefois, ce règlement ne porte pas sur la protection juridique organisée par les États membres, de sorte que ses dispositions ne sont pas directement pertinentes dans le cadre de l'examen du présent projet de loi.

16.1.5. Pour être complet, il faut également faire mention de la "proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement" introduite par la Commission européenne en 2003, qui porte sur le troisième pilier de la Convention d'Aarhus mais qui n'a toujours pas été adoptée ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁶⁾ Cf. article 1, paragraphe 1, du règlement, applicable depuis le 28 juin 2007 (article 14, alinéa 2).

⁽⁵⁷⁾ Voir le document COM (2003) 624 final 2003/0246 (COD) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:FIN:FR:PDF>).

Les articles 8 et 9 de cette proposition s'énoncent comme suit :

"Article 8

Critères de reconnaissance des entités qualifiées

Pour être reconnu comme entité qualifiée, une organisation, une association ou un groupement international, national, régional ou local doit satisfaire aux critères suivants :

- (a) il doit s'agir de personnes morales indépendantes, sans but lucratif, dont l'objectif est la protection de l'environnement;
- (b) elle doit avoir une structure organisationnelle qui lui permette de garantir l'accomplissement de ses objectifs statutaires;
- (c) elle doit être légalement constituée et avoir travaillé activement à la protection de l'environnement, conformément à ses statuts, pendant une période qui sera fixée par l'État membre dans lequel elle a été constituée et qui n'excédera pas trois ans;
- (d) ses comptes annuels doivent être certifiés par un expert comptable agréé pour une période fixée par chaque État membre, conformément aux dispositions adoptées en application du paragraphe 1, point c).

Article 9

Procédure de reconnaissance des entités qualifiées

1. Les États membres établissent une procédure en vue de la reconnaissance rapide des entités qualifiées lorsque celles-ci répondent aux critères définis dans l'article 8, soit une procédure au cas par cas (dite procédure «*ad hoc*»), soit une procédure de reconnaissance préalable.

Lorsqu'un État membre opte pour la reconnaissance préalable, il veille à prévoir également une possibilité de reconnaissance «*ad hoc*» rapide.

2. Les États membres désignent la ou les autorités compétentes pour établir la reconnaissance.

3. Les États membres font en sorte que toute demande de reconnaissance qui est rejetée puisse faire l'objet d'un recours devant un tribunal ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

4. Les États membres définissent les modalités de la procédure de reconnaissance".

Aussi longtemps qu'une proposition de directive n'a pas été adoptée, elle n'a pas de valeur juridique. Si une directive devait cependant intervenir dans ce domaine, il y aura lieu de vérifier à ce moment-là si le droit interne doit ou non être adapté en conséquence.

16.2. La directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux contient également des dispositions quelque peu analogues. Il s'agit des articles 12, paragraphe 1, et 13, de la directive, qui s'énoncent comme suit :

- article 12 («Demande d'action»), paragraphe 1 :

"Les personnes physiques ou morales

- a) touchées ou risquant d'être touchées par le dommage environnemental ou
- b) ayant un intérêt suffisant à faire valoir à l'égard du processus décisionnel environnemental relatif au dommage ou,
- c) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'un État membre pose une telle condition,

sont habilitées à soumettre à l'autorité compétente toute observation liée à toute survenance de dommages environnementaux ou à une menace imminente de tels dommages dont elles ont eu connaissance, et ont la faculté de demander que l'autorité compétente prenne des mesures en vertu de la présente directive.

Les États membres déterminent dans quels cas il existe un "intérêt suffisant" pour agir ou quand il y a "atteinte à un droit".

À cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale qui oeuvre en faveur de la protection de l'environnement et qui remplit les conditions pouvant être requises en droit interne est réputé suffisant aux fins du point b). De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du point c)";

- article 13 («Procédures de recours») :

"1. Les personnes visées à l'article 12, paragraphe 1, peuvent engager une procédure de recours auprès d'un tribunal ou de tout autre organisme public indépendant et impartial concernant la légalité formelle et matérielle des décisions, actes ou omissions de l'autorité compétente en vertu de la présente directive.

2. La présente directive ne porte atteinte ni aux dispositions nationales éventuelles réglementant l'accès à la justice, ni à celles imposant l'épuisement des voies de recours administratives avant l'engagement d'une procédure de recours judiciaire".

Ces dispositions ne constituent pas la mise en oeuvre de la Convention d'Aarhus, mais doivent également être transposées dans l'ordre juridique belge et sont, donc, également pertinentes dans le cadre de l'examen du présent projet de loi.

16.3. Par conséquent, les dispositions des directives qui sont pertinentes dans le cadre du projet de loi à l'examen sont les articles 1, paragraphe 2, et 10*bis* de la directive 85/337/CEE, les articles 2, 15/, et 16 de la directive 2008/1/CE, ainsi que les articles 12, paragraphe 1, et 13 de la directive 2004/35/CE.

16.4. Selon l'article 288, paragraphe 3, TFUE, la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Eu égard à cette liberté d'option, il est nécessaire, pour la transposition, d'opérer des choix entre les formes et moyens disponibles afin de réaliser les objectifs prévus par la directive. Par ailleurs, la transposition d'une directive en droit interne s'impose pour rendre les règles obligatoires à l'égard des justiciables ⁽⁵⁸⁾.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que, par souci de sécurité juridique, une transposition doit être claire et précise :

"54. Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la transposition en droit interne d'une directive n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle des dispositions de celle-ci dans une disposition légale ou réglementaire expresse et spécifique et peut se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise (voir, notamment, arrêts du 16 novembre 2000, *Commission/Grèce*, C 214/98, Rec. p. I 9601, point 49; du 7 décembre 2000, *Commission/France*, C 38/99, Rec. p. I 10941, point 53, et du 30 novembre 2006, *Commission/Luxembourg*, C 32/05, Rec. p. I 11323, point 34).

55. Il résulte d'une jurisprudence également constante que les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique qui requiert que, au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits (voir, notamment, arrêts du 13 mars 1997, *Commission/France*, C 197/96, Rec. p. I 1489, point 15; du 4 décembre 1997,

⁽⁵⁸⁾ Une directive ne peut pas par elle-même créer d'obligations dans le chef d'un particulier (*C.J.U.E.*, 26 février 1986, *MARSHALL c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, C-152/84, Rec., 1986, p. 723; *C.J.U.E.*, 7 mars 1996, *Le Corte Inglés SA c. Cristina Blazquez Rivero*, C-192/94, Rec., 1996, p. 1281).

Commission/Italie, C 207/96, Rec. p. I 6869, point 26, et Commission/Luxembourg, précité, point 34)" ⁽⁵⁹⁾.

C. Le droit interne

17.1. L'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État s'énonce actuellement comme suit :

"Les demandes, difficultés, recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1/ à 6/, peuvent être portés devant la section du contentieux administratif par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt et sont soumis par écrit à la section dans les formes et délais déterminés par le Roi".

⁽⁵⁹⁾ C.J.U.E., arrêt du 16 juillet 2009, Commission c. Irlande, C-427/07.
La Cour de justice de l'Union européenne n'admet par ailleurs que rarement et difficilement la jurisprudence comme instrument de transposition. La Cour veille, tout d'abord, scrupuleusement à ce que la distinction soit faite avec la situation où les autorités nationales prendraient prétexte du principe d'interprétation conforme pour ne pas résoudre une divergence existant entre le droit interne et le droit de l'Union européenne ou pour ne pas combler un vide existant, au motif que c'est au juge qu'il reviendra d'interpréter le droit interne de manière conforme au droit dérivé de l'Union européenne (C.J.U.E., arrêt du 10 mai 2001, Commission c. Pays-Bas, C-144/99).
La Cour se montre ensuite particulièrement exigeante quant aux conditions dans lesquelles la jurisprudence pourrait être admise comme instrument de transposition. Un des arrêts où elle se montre le plus explicite quant à ces conditions est l'arrêt du 30 novembre 2006, Commission c. Luxembourg (C-30/65) (voir en particulier le point 34 de l'arrêt et les autres arrêts qui y sont cités). Pour admettre la jurisprudence comme instrument de transposition, plusieurs conditions doivent, en effet, être réunies:
- la règle nationale doit exister. La seule applicabilité directe de la directive ne suffit pas (entre autres: C.J.U.E., arrêts du 6 mai 1980, Commission c/ Belgique, C-102/79, point 12, et du 23 mai 1985, Commission c/ Allemagne, C-29/84, point 29);
- cette règle doit présenter une série de caractéristiques induites par le principe de la sécurité juridique: la règle nationale doit être suffisamment claire et précise que pour permettre aux ressortissants communautaires de la connaître et de s'en prévaloir en justice. Aucun doute ne doit exister quant à la portée des situations juridiques applicables aux particuliers. Il faut que la règle soit transparente. À cette fin, elle doit faire l'objet d'une publicité suffisante, avoir un degré de stabilité permettant de garantir la sécurité juridique (à propos de cette exigence de stabilité et de la jurisprudence y relative, voy. entre autres C.J.U.E., arrêt du 24 janvier 2002, Commission c. Italie, C-372/99, points 20 et s.) et être contraignante.
Comme on le voit, ce n'est donc que sous des conditions très strictes qu'une disposition générale de droit interne et son interprétation jurisprudentielle peuvent constituer, ensemble, l'équivalent de la disposition d'une directive à transposer (à cet égard, voir entre autres : C. ZOLYNSKY, *Méthode de transposition des directives communautaires - Études à partir de l'exemple du droit d'auteur et des droits voisins*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 341 et s.).

Le législateur a ainsi réservé aux parties justifiant d'un intérêt la faculté de solliciter l'annulation d'un acte administratif auprès du Conseil d'État, section du contentieux administratif.

La loi ne définit pas cet "intérêt". Le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de donner un contenu à cette notion ⁽⁶⁰⁾. Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 ⁽⁶¹⁾ qu'en prévoyant comme condition de recevabilité que la partie requérante doit faire valoir une lésion ou un intérêt, le législateur a entendu en substance exclure l'*actio popularis*. En outre, le législateur a manifestement voulu que le Conseil d'État emploie la notion d'"intérêt" en tant que condition de recevabilité avec la plus grande souplesse et emprunte à cet égard la voie d'une interprétation large de cette notion. Le Conseil d'État dispose par conséquent d'un large pouvoir d'appréciation pour décider si quelqu'un a ou non un intérêt suffisant ⁽⁶²⁾.

Dans sa jurisprudence, le Conseil d'État a élaboré un certain nombre de critères auxquels doit satisfaire l'intérêt pour qu'une requête soit recevable : l'intérêt invoqué doit être personnel, actuel, certain, direct et légitime. Cette "exigence d'intérêt" s'applique aux personnes tant physiques que morales. L'interprétation jurisprudentielle de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, permet d'ores et déjà aux associations d'agir en droit pour défendre les intérêts collectifs qui ont présidé à leur création ⁽⁶³⁾.

En outre, l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2, deuxième phrase, de la Convention d'Aarhus, prévoit une présomption (irréfragable) d'intérêt suffisant à agir en justice pour les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises à

⁽⁶⁰⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n/ 211, p. 34, et n/ 299, p. 18.

⁽⁶¹⁾ Loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'État.

⁽⁶²⁾ C.C., 10 novembre 1999, n/ 117/99, B.2 et B.3; J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van State. Afdeling Administratie. 2. Ontvankelijkheid*, Bruges, La Chartre, 1996, n/ 1999; M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 510 et s.; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2008, n/ 460.

⁽⁶³⁾ Cf. J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *o.c.*, n^{os} 377-380. Pour la jurisprudence récente, voir par ex. : C.E., 27 avril 2007, a.s.b.l. Boterstraatactiecomité, n/ 170.653; C.E., 31 mars 2009, a.s.b.l. Natuurreservaten, n/ 192.085; C.E., 28 mai 2009, a.s.b.l. Milieufrent Omer Wattez, n/ 193.593, et 3 novembre 2009, a.s.b.l. Fondation Omer Wattez, n/ 197.598 et 197.599. Certains de ces arrêts requièrent toutefois l'existence d'un lien de proportionnalité entre le terrain d'action matériel et territorial de la partie requérante, d'une part, et la portée de la décision contestée, d'autre part.

cette fin en droit interne. Les juridictions belges sont, en conséquence, obligées d'appliquer cette disposition de la Convention.

17.2. Il est permis de conclure de ce qui précède, qu'en l'espèce, le contexte juridique général permet effectivement d'assurer la pleine application des dispositions concernées de droit international d'une façon suffisamment claire et précise.

Toutefois, étant donné la ferme volonté affichée par le législateur de légiférer en la matière ⁽⁶⁴⁾, la section de législation estime nécessaire, sans qu'il faille examiner l'évolution de la jurisprudence de la section du contentieux administratif en la matière, d'attirer l'attention sur le fait que le projet de loi à l'examen n'est pas conforme au cadre juridique international contraignant rappelé ci-avant.

L'un des critères repris dans le projet de loi, à savoir la condition de jouir de la personnalité juridique depuis au moins un an, peut, dans certains cas, rendre impossible le respect par la Belgique de ses obligations résultant du droit international et du droit de l'Union européenne. En effet, il se peut que les Régions n'imposent pas cette

⁽⁶⁴⁾ Rappelons à cet égard qu'un État peut être attaqué en responsabilité en vue d'obtenir de sa part la réparation des dommages causés par la décision d'une de ses juridictions qui aurait violé le droit de l'Union européenne (C.J.U.E., arrêt du 30 septembre 2003, Gerhard KÖBLER c. Republik Österreich, C-224/01: "le principe selon lequel les États membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables est également applicable lorsque la violation en cause découle d'une décision d'une juridiction statuant en dernier ressort, dès lors que la règle de droit communautaire violée est caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les personnes lésées"; voir, spécialement, les points 30 à 50 de l'arrêt). Cf. également : C.J.U.E., arrêt du 9 décembre 2003, Commission c. République italienne, C-129/00, points 33 et 41, affaire dans laquelle la Cour de justice a jugé que l'État concerné n'a pas respecté les obligations qui lui incombent en vertu du traité UE et ce, en raison d'une législation nationale appliquée en violation du droit communautaire par une partie significative de ses juridictions de sorte qu'à tout le moins, cette législation n'est pas suffisamment claire pour être considérée comme assurant une application compatible avec le droit communautaire.

condition dans le cadre des procédures administratives en matière d'environnement⁽⁶⁵⁾ ⁽⁶⁶⁾. Dans ce cas, 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 oeuvre les dispositions de cette Convention, ainsi que sur la base de la directive 2004/35/CE, bénéficier de la présomption d'intérêt suffisant.

Une solution éventuelle pourrait consister à insérer un nouvel alinéa 2 dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, confirmant la présomption d'"intérêt suffisant" pour ces organisations. Cet alinéa pourrait s'énoncer comme suit :

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

- 1/) les personnes morales qui oeuvrent 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;
- 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."

⁽⁶⁵⁾ Il n'est même pas à exclure que les régions n'exigent pas qu'une association de défense de l'environnement jouisse de la personnalité juridique.

⁽⁶⁶⁾ Pour un exemple concret, voir, pour ce qui concerne la transposition pour la Région wallonne de la directive 2004/35/CE, l'article D.131, alinéa 2, du Code de l'environnement qui, outre la possession de la personnalité juridique, n'exige que la preuve d'une activité réelle ("Sont réputées disposer d'un intérêt suffisant au sens de l'alinéa 1^{er}, 1/, du présent article, les associations de protection de l'environnement, pour autant qu'elles disposent de la personnalité juridique et qu'elles aient inscrit la protection de l'environnement dans leur objet social. Ces associations apportent la preuve, par production de leur rapport d'activités ou de tout autre document, qu'elles ont une activité réelle conforme à leur objet statutaire"). Comparer avec le régime applicable en Région flamande où l'article 15.6.1, 3/, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement fait référence aux "personnes morales telles que visées à l'article 2 de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement", de sorte qu'il est requis de disposer de la personnalité juridique depuis au moins trois ans (*cf.* article 2, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 1993).

Un (premier ⁽⁶⁷⁾) amendement pourrait ainsi être déposé afin de remplacer l'article 2, a), du projet de loi par le texte proposé. Cet amendement pourrait être fondé sur les justifications suivantes :

- 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 et qu'il ne se conçoit dès lors pas que le législateur fédéral intervienne, de manière unilatérale, en la matière pour prévoir, dans les lois sur le Conseil d'État, des critères qui ne seraient pas ceux fixés par les législateurs compétents pour ce qui concerne la phase administrative des procédures (et, pour ce qui concerne la Région flamande, la phase juridictionnelle devant le Raad voor de Vergunningsbetwistingen - voir l'observation préalable IV.11);
- la présomption d'intérêt "réputé suffisant" serait, conformément aux dispositions de droit international applicables en la matière, établie de manière irréfragable;
- le renvoi, dans le texte en projet, à la notion de "droit international" doit être comprise dans son sens commun, à savoir comme visant également le droit de l'Union européenne;
- à titre d'exemple de règles de droit international visées au 1/), en projet, il pourrait être référé, dans les justifications de l'amendement, à la Convention d'Aarhus ainsi qu'aux directives européennes qui soit ont pour objet de transposer cette Convention, soit se sont inspirées des dispositions de celle-ci;
- à titre d'exemple de règles de droit international visées au 2/), en projet, il pourrait, en particulier, être référé au seul texte actuellement pertinent en la matière, à savoir la directive 2004/35/CE précitée;
- le renvoi, général et abstrait, dans les 1/) et 2/), en projet, aux dispositions de droit international pertinentes en matière d'environnement permet de ne pas figer dans le temps le renvoi à ces dispositions;

⁽⁶⁷⁾ Voir, plus bas, n/ 20.2.

- ce nouvel alinéa n'interdirait toutefois pas à d'autres personnes morales - qui ne pourraient se prévaloir ni de cette présomption irréfragable, ni de celle, cette fois susceptible de preuve contraire, qui serait également introduite dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État conformément à la suggestion faite au point VI de l'avis - d'agir devant la section du contentieux administratif, pour autant qu'elles puissent établir qu'elles ont un "intérêt suffisant", conformément à l'alinéa 1^{er} de cet article 19; tel est spécialement le sens des mots "van rechtswege".

Les explications qui précèdent pourraient utilement être reprises dans la justification de l'amendement ainsi déposé.

VI. Examen du texte en projet par rapport au cadre juridique actuellement applicable en matière d'actions en défense d'"intérêts collectifs" en général

18.1. Dans l'hypothèse où, en dehors du contexte international - examiné au point V -, l'intention du législateur serait, outre les matières particulières qui font déjà ou qui, ainsi que suggéré ci-dessus ⁽⁶⁸⁾, feraient l'objet de dispositions spécifiques, d'ouvrir également, aux personnes morales agissant en vue de la défense d'"intérêts collectifs", un accès plus large auprès de la section du contentieux administratif que ce ne serait le cas actuellement, la question se pose de savoir si le texte en projet est bien nécessaire, voire utile, compte tenu de l'état actuel de la jurisprudence de la section du contentieux administratif en matière d'action collective.

18.2. À cet égard, et sans vouloir être exhaustif, il est permis de considérer que la jurisprudence de la section du contentieux administratif, tant en matière d'actions en

⁽⁶⁸⁾ N/ 17.2.

défense d'"intérêts collectifs" en général qu'en matière d'actions en défense de l'environnement ⁽⁶⁹⁾, repose essentiellement sur les critères suivants.

18.2.1. Comme cela a déjà été exposé ⁽⁷⁰⁾, l'exigence d'un "intérêt suffisant" dans le chef de tout requérant, qu'il soit personne physique ou morale, a été expressément voulue par le législateur de 1946 afin d'écarter l'"action populaire" ("*actio popularis*") ⁽⁷¹⁾ et n'est, en règle, contraire ni aux exigences résultant du droit interne ⁽⁷²⁾, ni à celles découlant des dispositions de droit international relatives à l'effectivité des recours juridictionnels ⁽⁷³⁾. À cet égard, s'il appartient, en principe, au droit national de déterminer la qualité et l'intérêt d'un justiciable pour agir en justice et s'il a été rappelé qu'il incombe à chaque juridiction d'interpréter de façon autonome la notion d'intérêt ⁽⁷⁴⁾, le droit de l'Union européenne exige néanmoins que la législation nationale ne porte pas atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective ⁽⁷⁵⁾. Il se peut par ailleurs que des exigences spécifiques résultent du droit de l'Union européenne ou d'autres dispositions de droit international, ainsi que cela a été examiné au point V.

⁽⁶⁹⁾ Nonobstant les développements du point V de l'avis, il convient en effet d'examiner cet aspect de la jurisprudence de la section du contentieux administratif dans le cadre du point VI du présent avis : d'une part, parce que certains des critères dégagés par la section du contentieux administratif en matière d'environnement au sens large peuvent également trouver à s'appliquer en d'autres matières; d'autre part, parce que, comme cela a été exposé (plus haut, n/ 17.2), cette jurisprudence pourrait encore trouver à s'appliquer à l'égard des personnes qui ne pourraient pas se prévaloir de la présomption irréfragable dont question au point V.

⁽⁷⁰⁾ Voir n/ 17.1.

⁽⁷¹⁾ Deuxième rapport complémentaire au nom de la commission spéciale de la Chambre par M. KLUYSKENS, *Pasin.*, 1946, p. 1113.

⁽⁷²⁾ C.C., 7 février 1990, n/ 8/90.

⁽⁷³⁾ Cour eur. D.H., arrêt a.s.b.l. L'Érablière c. Belgique, 24 février 2009 (et la jurisprudence citée); C.J.U.E., arrêt du 11 septembre 2003, SAFALERO, C-13/01, point 50.

⁽⁷⁴⁾ C.E.(A.G.), 23 juin 2004, HENDRIX, n/ 132.915.

⁽⁷⁵⁾ C.J.U.E., arrêt du 11 juillet 1991, VERHOLEN e. a., C-87/90 à C-89/90, *Rec.*, p. I-3757, point 24.

18.2.2. La loi organique du Conseil d'État (à ce jour, l'article 19 des lois sur le Conseil d'État) n'a pas défini la notion d'intérêt, laissant à la section du contentieux administratif le soin d'en préciser le contenu ⁽⁷⁶⁾, tout en tenant compte, à cet égard, des exigences résultant de normes de droit supérieures, notamment celles de droit international directement applicables en la matière. L'intention du législateur a donc clairement été de donner à cet article 19 toute sa souplesse ⁽⁷⁷⁾. Ceci n'empêche évidemment pas le pouvoir législatif, sous le contrôle de la Cour constitutionnelle et, le cas échéant, des juridictions internationales, d'édicter, s'il l'estime nécessaire, des conditions de recevabilité moins strictes que celles qui résultent de la jurisprudence de la section du contentieux administratif, au profit de certains requérants ou dans certains domaines particuliers ⁽⁷⁸⁾.

18.2.3. Pour déterminer si un requérant, personne physique ou morale, a intérêt au recours, la section du contentieux administratif examine, entre autres, en quelle "qualité" le requérant agit ⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁶⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 1936 - 1937, n/ 211, p. 34 et n/ 299, p. 18.

⁽⁷⁷⁾ *Pasin.*, 1946, pp. 1327-1328. En ce sens : C.E., 14 janvier 1992, MAHY, n/ 38.482.

⁽⁷⁸⁾ Voir, à titre d'exemple, la loi du 12 janvier 1993 relative au droit d'action en matière de protection de l'environnement (C.E., 21 mars 2002, a.s.b.l. Les Amis de la Terre-Belgique, n/ 104.993).

⁽⁷⁹⁾ Un requérant peut, dans le cadre d'un même recours, se prévaloir simultanément de diverses qualités, auquel cas celles-ci seront successivement examinées par la section du contentieux administratif afin d'admettre ou non son intérêt au recours (C.E., 14 mai 1998, RENARD, n/ 73.687). Voir aussi : C.E., 21 février 2007, a.s.b.l. Centre Hospitalier Chrétien e. a, n/ 168.067.
Cette notion de "qualité" revêt, ici, une acception tout à fait particulière, en ce qu'elle permet à la section du contentieux administratif de fixer des limites à l'invocation d'un "intérêt" au recours, de manière à ce qu'il ne soit pas progressivement dévié vers une généralisation de l'"*actio popularis*" (C.E., 17 décembre 2009, a.s.b.l. Grez-Doiceau, Urbanisme et Environnement, n/ 199.055).

18.2.4. Si ce n'est dans les cas où le législateur en a expressément décidé autrement, le requérant doit donc par le biais de la qualité dont il se prévaut ⁽⁸⁰⁾, avoir un intérêt "suffisamment" personnel au recours, ce qui exclut, outre l'*actio popularis* ⁽⁸¹⁾, le recours dans l'intérêt d'autrui ⁽⁸²⁾.

La section du contentieux administratif dispose toutefois d'une marge de manoeuvre considérable pour apprécier le caractère suffisamment individualisé ou non de l'intérêt invoqué tant par une personne physique que par une personne morale, qu'elle soit de droit privé ou de droit public. Il en va notamment ainsi lorsqu'est en cause la défense d'"intérêts collectifs", tels que la défense de la faune ou de l'équilibre écologique, la lutte contre l'exclusion ou la xénophobie ⁽⁸³⁾, la défense des étrangers ou des consommateurs, etc. Si la section du contentieux administratif admet, en conséquence, que des associations se prévalent de la défense d'un intérêt collectif spécifique à l'annulation d'un acte administratif déterminé, cet intérêt ne peut toutefois se confondre ni avec l'intérêt général au respect de la loi, ce qui équivaldrait à admettre l'*actio popularis*, ni avec l'intérêt personnel individualisable de chacun des membres de cette association ⁽⁸⁴⁾. Constituent à cet égard des éléments importants d'appréciation, le

⁽⁸⁰⁾ Qualité de fonctionnaire, de voisin, de riverain, de soumissionnaire, d'exploitant d'un établissement dangereux, d'organisateur d'une manifestation, de membre d'un institut, d'association ou d'union professionnelle agissant en vue de la défense d'un intérêt collectif, ...
S'agissant d'associations de défense de l'environnement, il a ainsi été précisé que ces dernières témoignent de la "qualité" requise lorsqu'elles agissent dans le but qu'elles se sont fixé dans leurs statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de leurs membres (C.E., 17 décembre 2009, a.s.b.l. Grez-Doiceau, Urbanisme et Environnement, n/ 199.055).

⁽⁸¹⁾ C.E., 12 décembre 1994, a.s.b.l. Volksunie, n/ 50.678; C.E., 30 janvier 1996, VIÉRIN, n/ 57.906; C.E., 23 octobre 2007, a.s.b.l. Werkgroep Isis, n/ 176.051.

⁽⁸²⁾ C.E., 14 mars 2003, Association Pharmaceutique Belge, n/ 117.081.

⁽⁸³⁾ C.E., 9 mai 2000, a.s.b.l. Ligue des Droits de l'Homme e. a., n/ 87.119.

⁽⁸⁴⁾ C.E., 10 octobre 1983, a.s.b.l. Association du Personnel Wallon et Francophone des Services Publics, n/ 23.544; C.E., 16 novembre 2006, a.s.b.l. Union des entreprises de Bruxelles et Union professionnelle du Secteur immobilier, n/ 164.853; C.E., 8 novembre 2007, a.s.b.l. Association nationale des géomètres experts immobiliers, n/ 176.534; C.E., 12 mai 2009, J. CALDUS et vzw Bond Beter Leefmilieu, n/ 193.184; C.E., 18 septembre 2009, a.s.b.l. Souridine, n/ 196.196.

champ d'action territoriale de l'association requérante par rapport à la portée de l'acte contesté ⁽⁸⁵⁾, la limitation de l'objet social de l'association à la défense d'une catégorie professionnelle déterminée ⁽⁸⁶⁾ ou l'objet social spécifique de l'association ⁽⁸⁷⁾, ces divers éléments étant, le cas échéant, combinables.

À la lumière de la jurisprudence la plus récente de la section du contentieux administratif, il est donc permis de considérer que sont, en règle, considérés comme recevables les recours formés par des personnes morales de droit privé, spécialement des associations, lorsque celles-ci se prévalent d'une atteinte portée par l'acte individuel attaqué à l'intérêt ou aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général ⁽⁸⁸⁾, qu'elles poursuivent de manière régulière, effective et durable en raison de leur objet

⁽⁸⁵⁾ C.E., 21 décembre 2006, a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie e. a., n/ 166.258; C.E., 29 avril 2008, vzw Unizo West-Vlaanderen, n/ 182.596.

Ce critère a, notamment, été invoqué, en matière d'environnement et d'urbanisme, dans divers arrêts récents (voir, notamment : C.E., 31 mars 2009, vzw Natuurreservaten, n/ 192.085 : "(traduction libre) Une association témoigne de la qualité requise lorsque l'action intentée peut être mise en relation avec le but qu'elle s'est fixé, que ce but ne se confond pas avec la défense de l'intérêt général ni avec celle de l'intérêt personnel des membres de l'association, et qu'il existe un rapport de proportionnalité entre le champ d'action matériel et territorial de la partie requérante, d'une part, et la portée de l'acte attaqué, d'autre part". Voir également : C.E., 17 décembre 2009, a.s.b.l. Grez-Doiceau, Urbanisme et Environnement, n/ 199.055; C.E., 3 novembre 1999, vzw Stichting Omer Wattez, n^{os} 197.598 et 197.599; C.E., 29 septembre 2009, vzw Natuurbeschermingsactie Limburg, n^{os} 196.498 et 196.499; C.E., 14 juillet 2009, vzw Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, n/ 195.231; C.E., 27 juillet 2006, a.s.b.l. Association pour la Sauvegarde et le Respect de l'Environnement au Pays de Herve (A.S.R.E.P.H.), n/ 161.470).

⁽⁸⁶⁾ C.E., 1^{er} septembre 1999, a.s.b.l. Fédération Belge des Chambres syndicales des médecins, n/ 82.175.

⁽⁸⁷⁾ C.E., 4 février 1997, a.s.b.l. Ligue Belge pour la Protection des Oiseaux (conservation et étude de toute espèce d'oiseau sauvage), n/ 64.353. Voir également : C.E., 21 mars 2002, a.s.b.l. Les Amis de la Terre-Belgique, n/ 104.993; C.E., 21 décembre 2006, a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie, n/ 166.258.

⁽⁸⁸⁾ C.E., 22 février 2008, a.s.b.l. Blaise Pascal - Haute École Catholique du Luxembourg, n/ 180.032 (l'association est recevable à agir en annulation pour la défense de son objet social contre un arrêté du Gouvernement de la Communauté française qui peut porter atteinte à la liberté d'enseignement des Hautes Écoles dont elle assure la promotion des intérêts, dès lors que l'application de cet arrêté peut aboutir à restreindre l'autonomie de ces pouvoirs).

social ⁽⁸⁹⁾, que le ou les intérêts collectifs invoqués sont conformes à l'objet social de l'association ⁽⁹⁰⁾, que l'affection qu'est susceptible de causer l'acte attaqué à ce ou ces intérêts collectifs dépasse le cercle des intérêts individuels de l'un ou l'autre membre de l'association ⁽⁹¹⁾, et qu'elle a donc une répercussion défavorable sur la situation du groupe de personnes, considéré comme tel, dont l'association défend les intérêts ⁽⁹²⁾, sans qu'il soit cependant requis que cette affection se vérifie dans le chef de tous les membres de l'association indistinctement ⁽⁹³⁾. Si, par ailleurs, les recours introduits par des personnes morales, dans les conditions qui viennent d'être rappelées, contre des actes réglementaires sont, en principe, toujours recevables, du fait que ces actes sont, par nature, susceptibles de s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes ⁽⁹⁴⁾, l'étendue de l'objet social que se fixe une personne morale ne l'autorise cependant pas, en soi, à attaquer sans restriction tout acte administratif entaché d'une des irrégularités qu'elle se donne pour mission de

⁽⁸⁹⁾ C.E., 22 février 2005, a.s.b.l. Comité de Quartier du Bas-Evere, n/ 141.043; C.E., 15 janvier 2008, n/ 178.585 et 6 octobre 1999, n/ 196.671, a.s.b.l. Collectif des Grands Prés.

⁽⁹⁰⁾ C.E., 11 septembre 2000, DELSTANCHE et a.s.b.l. Espoir, n/ 89.585; C.E., 9 juillet 2009, vzw Global Action in the Interest of Animals (GAIA), n/ 195.157.

⁽⁹¹⁾ C.E., 8 mars 2007, DEFRANCE, STENGELÉ et a.s.b.l. ADESA, n/ 168.660; C.E., 16 juin 1999, a.s.b.l. Alegria, n/ 80.993 (a.s.b.l. n'étant pas recevable à agir du fait qu'elle n'a pas d'intérêt direct au recours en annulation de la décision de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié, dès lors qu'elle assure la défense des intérêts individuels d'une personne qui, comme en l'espèce, est identifiée).

⁽⁹²⁾ C.E., 16 novembre 2006, a.s.b.l. Union des Entreprises de Bruxelles et Union Professionnelle du Secteur Immobilier, n/ 164.853; C.E., 8 novembre 2007, a.s.b.l. Association Nationale des Géomètres-Experts Immobiliers, n/ 176.534.

⁽⁹³⁾ C.E., 28 janvier 1998, vzw R.I.M., n/ 71.256.

⁽⁹⁴⁾ C.E., 8 février 2002, a.s.b.l. Syndicat National des Propriétaires, n/ 103.466; C.E., 10 décembre 2003, a.s.b.l. Association francophone d'Institutions de Santé (AFIS), n/ 126.256; C.E., 14 décembre 2007, a.s.b.l. Secrétariat général de l'Enseignement Catholique (S.E.G.E.C.), n/ 177.896; C.E., 21 septembre 2009, a.s.b.l. Fédération des Institutions hospitalières e. a., n/ 196.246 (dans cet arrêt, le recours a été déclaré irrecevable pour certaines des associations requérantes, soit parce que l'intérêt invoqué par certaines d'entre elles était hypothétique compte tenu de leur objet social, soit parce que les arrêtés attaqués ne se rapportaient pas, pour d'autres, à des intérêts (collectifs) relevant spécifiquement de leur objet social).

combattre⁽⁹⁵⁾ ou qui rencontre ou conforte son objet social, tel l'acte interdisant le port de couvre-chef ostensible d'appartenance politique ou religieuse⁽⁹⁶⁾.

Compte tenu de la jurisprudence qui vient d'être rappelée, la circonstance qu'une personne morale ne jouirait de la personnalité juridique que depuis moins d'un an est, en soi, sans conséquence sur la recevabilité ou non d'un recours intenté en vue de la défense d'un intérêt collectif : une association de quartier récemment constituée en vue de lutter contre la réalisation d'un projet bien précis peut donc être considérée par la section du contentieux administratif comme ayant un intérêt suffisant à la défense de l'intérêt collectif mis en péril par ledit projet⁽⁹⁷⁾.

Il convient enfin de rappeler que les personnes morales agissant en vue de la défense d'un intérêt collectif doivent, outre ce qui vient d'être précisé, également répondre aux autres conditions fixées par la section du contentieux administratif, telle que, entre autres, l'exigence que l'annulation de l'acte attaqué ne soit pas purement symbolique, mais qu'elle procure à la personne morale requérante un avantage d'ordre matériel ou moral tangible⁽⁹⁸⁾.

Par ailleurs, la défense d'intérêts collectifs n'est pas le seul apanage des personnes morales de droit privé, la section du contentieux administratif admettant en effet que des personnes morales de droit public peuvent, elles aussi, agir devant elle pour défendre tant leurs intérêts propres, que les intérêts collectifs dont elles ont la charge⁽⁹⁹⁾.

S'agissant cette fois de la défense d'intérêts collectifs par des groupements sans personnalité juridique, la section du contentieux administratif écarte, en principe, de

⁽⁹⁵⁾ C.E., 19 février 2008, a.s.b.l. GERFA, n/ 179.879.

⁽⁹⁶⁾ C.E., 17 mars 2009, a.s.b.l. M.R.A.X., n^{os} 191.532 et 191.533.

⁽⁹⁷⁾ C.E., 6 octobre 2009, a.s.b.l. Collectif des Grands Prés, n^o 196.671.

⁽⁹⁸⁾ C.E., 1^{er} mars 2002, GADISSEUR, n/ 104.224.

⁽⁹⁹⁾ C.E., 19 juillet 2006, Commune de Waimes, n/ 161.404; C.E., 30 mars 2006, Ville de Liège, n/ 157.207; C.E., 18 janvier 2008, Région de Bruxelles-Capitale, n/ 178.728.

son prétoire, les entités sociales dépourvues de la personnalité morale⁽¹⁰⁰⁾. Échappent tout d'abord à cette règle, les organismes qui, bien que dépourvus de la personnalité juridique, ont été expressément autorisés, par une disposition législative, à agir en justice, auquel cas une telle disposition est d'interprétation restrictive⁽¹⁰¹⁾. La section du contentieux administratif admet par ailleurs les recours formés par des entités de fait dans la mesure où une disposition législative les associe à l'action des pouvoirs publics ou lorsque ces derniers les reconnaissent ou les appellent à participer à l'élaboration d'une réglementation ou d'une procédure prévues par une disposition législative ou en vertu de celle-ci. Mais, dans ce cas, les associations de fait ne peuvent ester en justice que pour assurer le respect ou le maintien des prérogatives qui leur ont ainsi été reconnues; elles ne sont donc pas recevables à invoquer d'autres moyens que ceux soutenant que ces prérogatives ont été violées⁽¹⁰²⁾ et ne peuvent, notamment, pas agir, à l'inverse des personnes morales, en vue

⁽¹⁰⁰⁾ C.E., 23 janvier 2008, Comité contre la Discrimination, n/ 178.882; C.E., 18 juin 2008, Riverains de l'antenne gsm rue du Tivoli, n/ 184.342.

⁽¹⁰¹⁾ Ainsi en va-t-il des organisations représentatives des travailleurs dans un certain nombre de cas, mais il a encore été rappelé récemment, qu'en dehors de ces hypothèses très spécifiques, une organisation représentative de travailleurs n'a, en principe, pas la capacité d'agir en justice en vue de la défense des intérêts collectifs de ses membres, mais uniquement pour la défense de ses intérêts fonctionnels (C.E., 18 février 2009, Centrale Nationale des Employés, n/ 190.632) (voir aussi : C.E., 24 juin 2008, n/ 184.655 et 4 juillet 2008, n/ 185.159, MARTENS e.a. : "[...] sans devoir aborder la question de la régularité du mandat dont s'autorise le premier requérant, l'on constate que l'intérêt dont il se prévaut est exclusivement fonctionnel; qu'il ne pourrait du reste en être autrement à partir du moment où il agit pour le compte du S.L.F.P.; que comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son arrêt n/ 133.449 du 2 juillet 1994 [lire : du 2 juillet 2004, Le Syndicat Chrétien des Communications et de la Culture] : "une organisation représentative de travailleurs, telle que le syndicat requérant, n'a la capacité requise pour introduire devant le Conseil d'État un recours en annulation d'un acte administratif que dans la mesure où, d'une part, elle devait, en vertu des dispositions législatives ou réglementaires applicables, être associée à l'élaboration de cet acte et où, d'autre part, elle se plaint de ne pas l'avoir été; que, par contre, elle n'a pas la capacité d'agir en vue de la défense des intérêts collectifs de ses membres").

⁽¹⁰²⁾ C.E., 2 juillet 2004, Le Syndicat Chrétien des Communications et de la Culture, n/ 133.449; C.E., 4 juillet 2008, MARTENS e. a., n/ 185.159.

de défendre les intérêts collectifs de leurs membres ⁽¹⁰³⁾, à moins qu'elles n'y aient été expressément autorisées ⁽¹⁰⁴⁾.

19.1. Examiné au regard de ce qui précède, le texte en projet appelle différentes observations selon la portée qu'il convient de lui conférer.

19.2. À s'en tenir strictement à la justification relative à l'amendement n/ 4 dont est, en partie, issu le texte présentement examiné ⁽¹⁰⁵⁾, l'insertion d'un nouvel alinéa 2 dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État ne changerait rien au pouvoir dont dispose à ce jour la section du contentieux administratif d'apprécier si l'intérêt invoqué par une personne morale à l'appui de son recours introduit en vue de la défense d'un intérêt collectif est, ou non, suffisant. Examiné sous cet angle, le texte en projet serait inutile et susciterait, au contraire, plus de controverses qu'il n'est appelé à en résoudre.

19.3.1. Si le texte en projet doit, au contraire, être compris comme limitant désormais l'accès au Conseil d'État aux seules personnes morales qui répondent aux trois critères expressément énumérés au nouvel alinéa 2, en projet, de l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, il appelle alors les observations suivantes ⁽¹⁰⁶⁾.

19.3.2.1. En ce qu'il vise indifféremment toute partie, qu'elle soit une personne physique ou une personne morale, le texte en projet risque d'être interprété en ce sens qu'il irait à l'encontre d'arrêts récents du Conseil d'État, dans lesquels il a été considéré que des personnes physiques peuvent justifier, devant lui, d'un intérêt (personnel) à solliciter

⁽¹⁰³⁾ C.E., 29 janvier 1992, Union Nationale des Services Publics, n/ 38.621.

⁽¹⁰⁴⁾ Un sort particulier a été réservé aux associations de fait que constituent les formations politiques par l'arrêt Front démocratique des francophones e.a., 24 janvier 2002, n/ 102.855, mais cet arrêt est resté isolé à ce jour.

⁽¹⁰⁵⁾ Voir, plus haut, n/ 4.2.

⁽¹⁰⁶⁾ Ces observations sont formulées sans qu'il soit tenu compte, dans le cadre du présent avis, de la suite réservée à la suggestion, formulée au point V de l'avis, d'introduire dans l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un alinéa visant la matière spécifique de l'environnement. Elles devront donc, le cas échéant, être examinées en fonction de la suite réservée à cette suggestion.

l'annulation d'une décision qui a des conséquences sur un intérêt à la défense duquel ces personnes physiques ont oeuvré.

Ainsi, dans une affaire dans laquelle le requérant demandait l'annulation d'une décision de ne pas entamer une procédure de classement d'un bien immeuble au titre de monument, la section du contentieux administratif a considéré ⁽¹⁰⁷⁾ :

"qu'un voisin direct qui a pris une part active à la protection d'un bien, justifie d'un intérêt certain à agir en annulation à l'encontre d'un arrêté qui clôt une procédure de classement en cours; que l'article 18, § 2, 2/, de l'ordonnance prévoit que la procédure de classement peut être entamée notamment à la demande d'une association sans but lucratif qui a recueilli la signature de cent cinquante personnes âgées de dix-huit ans au moins et domiciliées dans la Région; que cette disposition reconnaît ainsi l'intérêt que présentent les mesures de conservation du patrimoine immobilier pour tous les habitants de la Région de Bruxelles-Capitale; [...]

[...] que, même si elle ne peut pas saisir directement le Gouvernement d'une demande officielle de classement qui aurait pour ce dernier un effet contraignant, la personne physique (et pas seulement l'association) qui a pris une part active à la protection du monument, a un intérêt direct à agir en annulation d'un arrêté qui, mettant fin à la procédure de classement, rend impossible la conservation de l'immeuble faisant partie du patrimoine culturel de la Région et de ses habitants; que réserver, en ce domaine, l'action en justice aux seules associations dont l'objet social consiste à assurer la défense du patrimoine immobilier, aboutirait à une violation de la liberté d'association, en donnant à ceux qui s'associent un privilège qu'ils n'auraient pas en agissant seuls; que, par ailleurs, le cercle des intéressés est plus étendu lorsque la décision attaquée concerne un site ou un immeuble offrant des qualités particulières;

[...]

[...] que la circonstance que l'arrêté attaqué ne porterait pas, selon la partie adverse, atteinte aux intérêts matériels personnels du voisin par une modification de son environnement ou de son cadre de vie est dénuée de pertinence dès lors que, dans cette matière, la notion d'intérêt à agir au sens des lois coordonnées sur le Conseil d'État doit s'apprécier en tenant compte de la sphère des intérêts dont l'ordonnance bruxelloise tend à assurer la promotion, à savoir, en vertu de l'article 2, 1/, les intérêts historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique; qu'en outre, l'arrêté attaqué modifie bien l'environnement du voisin immédiat, qui, par ses activités, prouve qu'il est intéressé par la protection du patrimoine immobilier, dès lors que cet arrêté permettra la réalisation de travaux aboutissant à masquer en tout ou en partie les faïences murales;"

⁽¹⁰⁷⁾ C.E., 18 décembre 2001, RASTELLI, n/ 101.950; voir également : C.E., 18 janvier 2008, a.s.b.l. Pétitions-Patrimoine et DEPOORTERE, n/ 178.729.

La section du contentieux administratif a, de même, jugé recevable le recours introduit par une personne physique contre un permis d'urbanisme en relation avec "la Butte du Lion" à Waterloo et ce, aux motifs suivants ⁽¹⁰⁸⁾ :

"Considérant que la requérante agit en qualité de défenseur d'un site historique important auquel elle se dit très attachée; que les parties adverse et intervenante font à juste titre observer que l'importance d'un site ne suffit pas à démontrer l'existence d'un intérêt personnel à agir en annulation à l'encontre d'un permis autorisant des travaux sur ce site;

Considérant qu'il y a lieu d'admettre, au regard notamment de l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), qu'en présence d'un site classé et, qui plus est, d'un site faisant partie du patrimoine exceptionnel de la Région, une personne, physique ou morale, de droit privé, puisse agir en justice pour la préservation de ce patrimoine qui est, selon elle, menacé par un permis d'urbanisme, lorsque cette personne démontre, par ses activités ou par d'autres circonstances pertinentes, avoir consacré du temps et de "l'intérêt" au bien patrimonial concerné, en l'espèce, au lieu de mémoire insigne que constitue le champ de bataille de 1815; que cet intérêt à agir est renforcé par le fait que le CWATUP associe la population aux décisions de classement (voir l'article 197, 4/, du CWATUP);

Considérant qu'à partir du moment où un bien est reconnu comme faisant partie du patrimoine culturel, il ne peut plus, par définition, être considéré comme étant la "chose exclusive" d'une personne morale de droit public quelconque, même propriétaire des lieux, d'une collectivité déterminée ni même de la génération présente, à plus forte raison des voisins ou des habitants du quartier; que c'est plus l'intérêt de ceux qui se dévouent à sa conservation qu'une proximité géographique aléatoire qui peut justifier l'action tendant à assurer la préservation du bien culturel;

Considérant, par ailleurs, qu'il y a lieu d'observer que serait recevable, sous certaines conditions, le recours en annulation émanant d'associations sans but lucratif de défense de l'environnement; que refuser le même type de recours à des personnes physiques, remplissant les mêmes conditions, constituerait une violation caractérisée de l'article 27 de la Constitution, le droit d'association impliquant la liberté de ne pas s'associer;

[...]"

19.3.2.2. Afin de pallier ce risque, il pourrait être utilement précisé, lors des travaux parlementaires subséquents, que le texte en projet ne vise que les personnes morales qui se prévalent, de manière expresse, de la défense d'un intérêt collectif, et non pas les

⁽¹⁰⁸⁾ C.E., 8 août 2008, BRASSINNE-VANDERGEETEN, n/ 185.638.

personnes physiques qui, tout en se prévalant d'un intérêt personnel au recours, n'en fondent pas moins celui-ci sur des activités qu'elles ont menées et qui peuvent, à certains égards, s'apparenter à la défense d'un intérêt collectif. Pour ces personnes physiques, l'appréciation de l'intérêt au recours continuerait donc à se faire sur la base de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

Une autre solution consisterait à modifier le texte en projet en commençant par les mots "Une personne morale de droit privé " plutôt que : "Une partie". Cette formulation impliquerait en effet que le texte ainsi adopté ne serait en tout état de cause pas applicable aux personnes physiques.

19.3.3. Il résulte de l'article 19, alinéa 2, 1/, en projet, des lois sur le Conseil d'État qu'une personne morale ne pourra se prévaloir d'un intérêt collectif qu'à la condition qu'elle jouisse de la personnalité juridique depuis un an au moins. Comme il a été exposé plus haut ⁽¹⁰⁹⁾, une telle exigence ne figure actuellement pas parmi les critères résultant de la jurisprudence de la section du contentieux administratif en la matière.

⁽¹⁰⁹⁾ N/ 18.2.4.

Il ressort à cet égard des documents parlementaires relatifs à la proposition de loi à l'origine du texte présentement examiné que cette condition tend à freiner "les associations d'opportunité" afin d' "éviter les procédures dilatoires devant un Conseil d'État déjà surchargé" ⁽¹¹⁰⁾.

La question se pose de savoir si la condition ainsi imposée est raisonnablement justifiée et est effectivement proportionnée au but poursuivi.

À cet égard, et s'agissant précisément du Conseil d'État, il faut relever que ce dernier a déjà admis la recevabilité des recours introduits par des associations formées à l'occasion de projets déterminés, et alors même que ces recours avaient été introduits précisément contre la décision relative au projet concerné. Ainsi, la section du contentieux administratif a jugé comme suit ⁽¹¹¹⁾ :

"Considérant que lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis notamment que son objet social soit poursuivi, pour éviter la constitution de personnes morales pour les seuls besoins d'un procès et écarter les recours d'associations à l'existence purement formelle; qu'en l'espèce, si l'association a été créée à l'occasion du projet litigieux, ce qui ne peut lui être reproché sous peine de porter atteinte à la liberté d'association, rien n'indique que l'objet social qu'elle s'est donnée ne sera pas poursuivi; que ce serait lui faire un procès d'intentions alors qu'elle a notamment pour objectif, l'inscription du périmètre qu'elle souhaite préserver en site Natura 2000, ce que ne saurait lui accorder l'issue éventuellement favorable de ce recours; que le recours est dès lors recevable dans son chef; que l'exception ne peut être retenue;"

Dans le même sens ⁽¹¹²⁾ :

"Considérant que lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est notamment requis que son objet social soit poursuivi, pour éviter la constitution de personnes morales pour les seuls besoins d'un procès et écarter les recours d'associations à l'existence purement formelle; qu'en l'espèce, si l'association a été créée à l'occasion du projet litigieux, ce qui ne peut lui être reproché sous peine de porter atteinte à la liberté d'association, rien n'indique que l'objet social qu'elle s'est donné ne sera pas poursuivi; que le dossier révèle

⁽¹¹⁰⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 3 - 1953/5, p. 10.

⁽¹¹¹⁾ C.E., 8 octobre 2007, a.s.b.l. Le Poumon Vert de la Hulpe e.a., n/ 175.463.

⁽¹¹²⁾ C.E., 15 janvier 2008, a.s.b.l. Collectif des Grands Prés, n/ 178.585.

l'accomplissement d'actes concrets conformes à la poursuite de l'objet social; que si le dossier administratif reprend la liste des propriétaires riverains du site, il n'apparaît pas que soit rapportée la preuve de l'absolue concordance entre ceux-ci et les membres de l'A.S.B.L.; que l'exception ne peut être accueillie; ".

Il résulte de cette jurisprudence que l'exigence du délai d'un an prévue par le texte en projet s'avère plus sévère que la jurisprudence actuelle de la section du contentieux administratif. Elle apparaît du reste disproportionnée par rapport au but poursuivi, dès lors qu'elle peut avoir pour conséquence d'interdire l'accès au prétoire à des associations qui, bien que formées à l'occasion de projets déterminés, ne sont pas purement "d'opportunité" et n'ont pas été créées aux fins de former des recours dilatoires devant le Conseil d'État. A ce propos, la section de législation se demande d'ailleurs si la condition relative aux "activités réelles" imposées par l'article 19, alinéa 2, 3/, en projet, ne suffit pas à elle seule à faire obstacle aux abus auxquels la condition d'un an est censée obvier.

Des développements qui précèdent, il suit qu'à défaut de justification plus adéquate, pertinente et raisonnable que celle qui figure dans les travaux préparatoires du projet à l'examen - notamment au regard du principe d'égalité et de la liberté d'association ⁽¹¹³⁾ -, la condition d'un an, requise par l'article 19, alinéa 2, 2/, en projet, pose plus de difficultés qu'elle n'est censée en résoudre.

Comme telle ne semble cependant pas être l'intention du législateur, le texte en projet devrait être revu à la lumière de cette observation.

19.3.4. À l'origine, la proposition de loi entendait imposer que la personne morale concernée agisse "pour défendre son objet statutaire autorisé" et qu'elle "atteste qu'elle exerce une activité réelle conforme à son objet statutaire".

⁽¹¹³⁾ Il est vrai, comme nous le verrons ci-après (19.3.6), que certaines dispositions particulières contiennent une telle exigence d'une certaine pérennité dans le chef des personnes morales de droit privé qui souhaitent agir en justice en vue de la défense d'intérêts collectifs déterminés, mais cela se justifie soit par la spécificité de la matière concernée, soit par la circonstance que ces dispositions constituent, elles-mêmes, la transposition en droit interne d'une exigence prévue par le droit international ou par le droit de l'Union européenne.

S'agissant de personnes morales, ces deux conditions apparaissaient cohérentes entre elles : il était ainsi exigé, conformément à la jurisprudence la plus récente de la section du contentieux administratif exposée ci-dessus, que la personne morale agisse pour défendre un objet social mis en oeuvre de manière effective par une activité réelle, ce qu'il appartenait à la requérante d'attester ⁽¹¹⁴⁾.

Ces exigences n'apparaissent pas, *a priori*, déraisonnables : elles sont en effet de nature à garantir l'effectivité de l'intérêt de la personne morale à agir en justice en ne donnant pas accès au prétoire à des personnes morales purement "théoriques" ou créées pour les besoins de la cause ⁽¹¹⁵⁾.

Comme exposé plus haut, la proposition de loi initiale a toutefois fait l'objet de plusieurs amendements, de sorte que le projet à l'examen envisage désormais d'imposer aux personnes morales concernées, d'une part, comme c'était le cas dans la proposition de loi initiale, qu'elles agissent pour défendre leur objet statutaire et, d'autre part, ce qui est nouveau, de remplir des activités réelles conformes, non plus à leur objet social, mais à "l'intérêt collectif invoqué" dans le cadre du recours.

Toutefois, si l'exigence initiale relative à l'exercice d'activités réelles "conformes" à l'objet social pouvait se comprendre, la section de législation aperçoit moins la portée de la condition qui porte sur l'exercice d'activités réelles "conformes" à l'intérêt collectif invoqué, surtout au regard de la condition qui impose à la personne morale d'agir "pour défendre son objet statutaire".

Comment en effet distinguer l'objet social et l'intérêt collectif invoqué ? L'intérêt collectif invoqué constituera-t-il une partie de l'objet social ? Si tel est le cas, cela pourrait avoir pour conséquence de priver de l'accès à la justice des associations, et notamment celles poursuivant la défense de l'environnement.

⁽¹¹⁴⁾ Alors que la proposition de loi tendait précisément à créer une présomption au bénéfice des personnes morales répondant à certaines conditions.

⁽¹¹⁵⁾ Voir, en ce sens, B. JADOT, *o.c.*, p. 431.

L'exemple suivant illustre concrètement cette difficulté : une association dont l'objet social est la défense de l'environnement, spécialement la faune et sa diversité biologique, mène des activités effectives conformes à son objet social, notamment par la réalisation de brochures, d'expositions et de conférences en relation avec la protection de la faune et de sa diversité biologique; ces actions sont centrées sur certaines espèces vulnérables ou en voie de disparition; cette association est informée d'un projet dont elle estime qu'il risque sérieusement d'avoir des incidences sur une espèce déterminée, essentiellement présente dans le site concerné par ledit projet; toutefois, cette association, bien qu'active à maints égards, n'a jamais entrepris d'activité spécifique relative à cette espèce, soit parce qu'elle n'en a pas eu l'occasion, soit parce que cette espèce n'a pas été véritablement menacée jusqu'alors.

Dans l'exemple ainsi décrit, dans sa rédaction actuelle, l'article 19, alinéa 2, 3/, en projet, pourrait permettre de dénier à l'association visée l'accès au Conseil d'État, au motif que bien qu'ayant des activités réelles conformes à son objet social, elle n'a jamais entrepris d'activité spécifique relative à l'espèce concernée et, par conséquent, n'a pas d'"activité réelle conforme à l'intérêt collectif" invoqué à l'appui de son recours.

La condition fixée par l'article 19, alinéa 2, 3/, en projet, des lois sur le Conseil d'État est, donc, susceptible de nuire à l'effectivité de l'accès large du public à la justice, exigence qui s'impose, dans certaines matières, en vertu du droit international ou du droit de l'Union européenne.

À cet égard, il serait bien plus indiqué de remplacer cette condition par une exigence portant sur la réalisation effective d'activités conformes à ou en rapport avec l'objet social de la personne morale considérée.

19.3.5. Comme exposé ci-avant, certains arrêts du Conseil d'État reconnaissent aux personnes morales de droit public la possibilité d'agir devant lui pour y défendre des intérêts collectifs déterminés ⁽¹¹⁶⁾.

Or, dans le projet à l'examen, telles qu'elles sont rédigées, les conditions mises à la possibilité pour une personne morale, quelle qu'elle soit, de se prévaloir d'un intérêt collectif, ne peuvent en réalité, être rencontrées que par les seules personnes morales de droit privé. En effet, par la référence faite à "l'objet social" de la partie et au fait qu'elle "jouit de la personnalité juridique depuis au moins un an", le vocable ainsi employé renvoie au droit privé et exclusivement à celui-ci.

Tel que le projet est rédigé, il pourrait dès lors avoir pour conséquence de mettre à mal la jurisprudence du Conseil d'État, rappelée ci-avant, concernant les personnes morales de droit public et de limiter ainsi l'accès au prétoire pour les pouvoirs publics.

Les travaux préparatoires du projet ne contiennent aucune explication à cet égard.

Le texte en projet devrait donc également être revu à la lumière de cette observation. À cet égard, la suggestion, déjà formulée plus avant, de commencer la disposition en projet par les mots "Une personne morale de droit privé" permettrait de résoudre la difficulté.

⁽¹¹⁶⁾ Pour un exemple récent, voir l'arrêt du 18 janvier 2008, Région de Bruxelles-Capitale, n/ 178.728, duquel il résulte que la Région de Bruxelles-Capitale peut justifier d'un intérêt à agir à l'encontre d'un acte "qui met en péril directement l'intérêt collectif des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale à un environnement de qualité ou à la protection contre les nuisances". Voir aussi : C.E., 19 octobre 2004, Région wallonne, n/ 136.279, qui reçoit le recours en annulation de la Région wallonne se prévalant "d'une atteinte aux intérêts collectifs dont elle a la charge, en l'occurrence le respect des plans de secteurs".

19.3.6. Le texte en projet entend modifier l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, aux fins de déterminer quelles sont les conditions auxquelles une partie pourrait, dorénavant, se prévaloir d'un intérêt collectif à l'appui d'un recours devant le Conseil d'État ⁽¹¹⁷⁾.

Ainsi qu'il résulte des développements de la proposition de loi à l'origine du texte en projet, celui-ci entend essentiellement remédier à certaines difficultés qui se sont présentées plus spécifiquement dans le contentieux relatif à la protection de l'environnement au sens large.

La formulation de la disposition en projet est cependant tout à fait générale, de sorte qu'il n'est pas fait de distinction selon le litige concerné, la matière visée, ou la nature de l'intérêt collectif dont la partie en cause entend se prévaloir.

En soi, un tel caractère général ne pose pas problème et apparaît, *a priori*, comme permettant d'éviter tout écueil, spécialement au regard du principe général d'égalité.

Cependant, il convient de ne pas perdre de vue que, comme cela a été exposé au point V, la matière de la protection de l'environnement fait l'objet d'un régime tout à fait spécifique, compte tenu des obligations internationales en la matière, et que, dans certaines matières autres que la protection de l'environnement, il existe aussi des normes d'intensité de force obligatoire supérieure ou égale qui ont une incidence, directe ou indirecte, sur l'accès au prétoire, notamment celui du Conseil d'État, par différents organismes ou instances qui entendent y défendre leur objet social et, par la même, se prévaloir d'un intérêt collectif déterminé.

Il en va, notamment, ainsi de diverses dispositions du droit de l'Union européenne et de droit interne en matière de non-discrimination. À titre d'exemple, l'on peut citer, parmi les nombreuses directives européennes en matière de non-discrimination, la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre

⁽¹¹⁷⁾ Voir l'article 19, alinéa 1^{er}, en vigueur, de ces lois.

général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, dont l'article 9, paragraphe 2, dispose comme suit :

"Les États membres veillent à ce que les associations, les organisations ou les personnes morales qui ont, conformément aux critères fixés par leur législation nationale, un intérêt légitime à assurer que les dispositions de la présente directive sont respectées puissent, pour le compte ou à l'appui du plaignant, avec son approbation, engager toute procédure judiciaire et/ou administrative prévue pour faire respecter les obligations découlant de la présente directive"⁽¹¹⁸⁾.

Ces directives, qui traitent de la non-discrimination sous différents aspects, ont fait l'objet de mesures de transposition en droit interne, adoptées, chacun à leur niveau, par les divers législateurs compétents.

Ainsi, s'agissant du législateur fédéral, l'on retiendra plus spécialement l'article 30 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination qui dispose comme suit :

"Peuvent ester en justice dans les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu, lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont donné pour mission de poursuivre :

1/ tout établissement d'utilité publique et toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins trois ans à la date des faits, et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination;

2/ les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs, visées à l'article 3 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires;

3/ les organisations représentatives au sens de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités;

⁽¹¹⁸⁾ Voir encore, entre autres, l'article 8, paragraphe 3, de la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en oeuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès des biens et services et la fourniture de biens et services, l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, ainsi que l'article 17, paragraphe 2, de la directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte).

4/ les organisations syndicales représentatives au sein de l'organe de concertation syndicale désigné pour les administrations, services ou institutions pour lesquels la loi du 19 décembre 1974 réglant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités n'est pas d'application;

5/ les organisations représentatives des travailleurs indépendants".

Des dispositions similaires figurent à l'article 32 de la loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, ainsi qu'à l'article 35 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes.

Ces dispositions ouvrent l'accès au prétoire, notamment celui du Conseil d'État, à des associations de défense des droits de l'homme, à des conditions différentes de celles prévues par le projet de loi à l'examen.

Notamment, les lois relatives aux diverses mesures anti-discrimination prévoient que les associations de défense des droits de l'homme doivent disposer de la personnalité juridique "depuis au moins trois ans à la date des faits", alors que le texte en projet vise les personnes morales disposant de la personnalité juridique depuis "un an au moins [sous-entendu : lors de l'introduction du recours]".

Par ailleurs, les dispositions en matière d'anti-discrimination donnent également accès au Conseil d'État à certaines organisations syndicales ne disposant pas de la personnalité juridique, sans que, *a priori*, cet accès soit limité à la défense d'un intérêt exclusivement fonctionnel ⁽¹¹⁹⁾. Il s'ensuit que, sur la base de ces dispositions, des associations de fait pourraient avoir accès au prétoire du Conseil d'État pour y défendre un intérêt collectif, alors que le texte en projet entend limiter aux seules personnes morales la possibilité de se prévaloir d'un tel intérêt.

Il en résulte que, s'agissant du projet de loi à l'examen, dans le respect du principe d'égalité et des éventuelles contraintes imposées par les normes supérieures applicables - notamment le droit de l'Union européenne -, il appartient au législateur

⁽¹¹⁹⁾ Sur la notion d'intérêt fonctionnel et la jurisprudence quasi-constante du Conseil d'État en la matière, voir notamment M. LEROY, *o.c.*, p. 512.

fédéral de prendre clairement attitude sur la manière dont le texte en projet sera appelé à se combiner avec les dispositions légales déjà existantes et ayant, elles aussi, une incidence sur l'accès au Conseil d'État par différents organismes ou instances qui entendent faire valoir la défense d'un intérêt collectif déterminé.

À cet égard, il est vrai que les développements de la proposition de loi à l'origine du texte en projet mentionnent ce qui suit :

"La législation se caractérise aussi par un manque de cohérence. Pour répondre à la demande, formulée par certains groupes de la société, d'instaurer un droit d'action collectif, toute une série de lois *ad hoc* ont vu le jour, dont la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, qui permet aux associations, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans et se proposant de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination, de réclamer devant le juge le respect de la loi; la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, qui accorde un droit d'action collectif aux associations de commerçants en vue de faire cesser des actes contraires à la loi précitée; la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, qui introduit un droit d'action collectif au profit des associations de consommateurs, qui peuvent ainsi également demander au juge de faire cesser des actes contraires à la loi précitée; et la loi du 12 janvier 1993, qui accorde un droit d'action en cessation similaire aux associations de protection de l'environnement.

Chaque loi fixe elle-même les critères auxquels les associations doivent satisfaire pour accéder à la justice. Il n'existe pas à l'heure actuelle, dans le droit belge, de réglementation globale et uniforme en matière de droit d'action des associations. L'instauration de lois particulières réglant les droits d'action collectifs entraîne un morcellement du droit et porte, par conséquent, préjudice à son unité et sa clarté. La présente proposition de loi vise à mettre le holà à cette évolution par une modification du droit judiciaire commun [dans la version néerlandaise : "het administratief recht"]" ⁽¹²⁰⁾.

Il reste toutefois que les éléments ainsi avancés dans les développements ne permettent pas de comprendre comment le texte en projet sera amené à se combiner avec les différentes dispositions en vigueur qui ont pour effet d'ouvrir à certaines associations ou instances l'accès au Conseil d'État afin d'y défendre un intérêt collectif.

⁽¹²⁰⁾ Doc. parl., Sénat, 2006-2007, n/ 3-1953/1, pp. 8 et 9.

En effet, l'extrait des développements reproduit ci-avant mentionne tout d'abord surtout des dispositions législatives qui organisent des actions de défense d'intérêts collectifs devant les cours et tribunaux, et non devant le Conseil d'État.

Par ailleurs, pour le surplus, il ressort de cet extrait de la version française des développements que la proposition à l'origine du texte en projet entendait "mettre le holà à cette évolution par une modification du droit judiciaire commun". Or, d'une part, et comme déjà exposé, ni la proposition originaire, ni le texte en projet n'ont pour effet ou objet de modifier le "droit judiciaire commun"; ils modifient exclusivement les lois sur le Conseil d'État. D'autre part, la section de législation n'aperçoit pas si l'intention des auteurs de la proposition originaire est d'éviter l'adoption, dans le futur, de nouvelles dispositions particulières spécifiques à l'intérêt collectif à agir dans certaines matières ou bien si l'intention est également de remettre en question et d'abroger les dispositions législatives existantes.

Il appartient dès lors au législateur de prendre clairement attitude sur cette question, moyennant les réserves exprimées ci-avant.

19.3.7. En conclusion, si le texte en projet doit effectivement être compris comme limitant désormais aux seules personnes morales de droit privé qui répondent aux trois critères expressément énumérés au nouvel alinéa 2, en projet, de l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, la possibilité d'introduire un recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, il doit alors être très attentivement réexaminé afin de prendre en considération les diverses observations qui viennent d'être formulées.

20.1. Il convient toutefois d'observer qu'en ce qui concerne les matières autres que celles visées au point V, l'utilité - voire la nécessité -, de régler par voie législative la question de la défense en justice d'un intérêt collectif ne s'impose pas d'évidence, compte tenu de l'état actuel de la jurisprudence dont il a été fait question ci-avant. Il ne serait donc pas inutile que le législateur s'interroge à nouveau sur l'utilité d'une intervention législative en la matière.

Si l'on se place, comme le fait le présent avis, dans l'optique que la volonté serait de vouloir légiférer en la matière, il convient de souligner à l'attention du législateur que la plupart des difficultés qui viennent d'être mises en avant dans l'avis pourraient être rencontrées s'il était simplement introduit dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, par le biais d'un deuxième amendement, nouveau, venant compléter le premier amendement déjà suggéré au point V de l'avis concernant la matière de l'environnement, un alinéa 3, nouveau, établissant au profit des personnes morales de droit privé agissant en vue de la défense d'un intérêt collectif, une présomption, sauf preuve contraire, d'intérêt "suffisant" dans le chef de la personne morale répondant à un certain nombre de conditions. Si telle est, en effet, l'intention véritable du législateur, ces personnes morales bénéficieraient donc d'un renversement de la charge de la preuve, tout en laissant une certaine latitude d'appréciation dans le chef de la section du contentieux administratif, en cas de contestation de cet intérêt par la partie adverse : la personne morale requérante, qui établirait, à l'appui de sa requête, qu'elle répond aux trois conditions ainsi fixées, serait présumée avoir un intérêt suffisant et ce serait donc à la partie adverse (ou intervenante en défense) qu'il incomberait d'établir concrètement cette absence d'intérêt; dès lors qu'il serait établi que les trois conditions sont remplies, le défaut d'intérêt "suffisant" dans le chef d'une telle personne morale ne serait par ailleurs plus examiné d'office par la section du contentieux administratif, comme c'est le cas actuellement ⁽¹²¹⁾.

Cette solution présenterait également l'avantage qu'une personne morale qui ne pourrait se prévaloir d'aucune des deux présomptions ainsi créées (la présomption irréfragable du nouvel alinéa 2 pour la matière de l'environnement et celle, sauf preuve contraire, du nouvel alinéa 3, pour les autres cas de défense d'intérêt collectif), pourrait cependant toujours se fonder sur l'alinéa 1^{er} de l'article 19 des lois coordonnées afin d'établir qu'elle a, elle aussi, un intérêt "suffisant" à agir en justice pour la défense d'un

⁽¹²¹⁾ Comme toute condition de recevabilité, le défaut d'intérêt "suffisant" est en effet, à défaut de disposition expresse en sens contraire, telle que celle proposée, soulevé d'office par la section du contentieux administratif du Conseil d'État (C.E., 12 juin 2001, s.p.r.l. M.S.M., n/ 96.355; C.E., 11 octobre 2002, VAN RIJKE, n/ 111.443; C.E., 5 mars 2002, s.a. Espace Culturel et de Divertissements, n/ 104.326).

intérêt collectif, conformément aux critères de la jurisprudence actuelle de la section du contentieux administratif ⁽¹²²⁾.

Enfin, afin d'éviter toute insécurité juridique, il serait également prévu que la présomption ainsi créée ne modifierait en rien les conditions spécifiques imposées par des lois particulières en matière de défense en justice d'un intérêt collectif. Des exemples de telles lois pourraient être expressément donnés lors des travaux parlementaires.

Les explications qui précèdent pourraient utilement être reprises dans la justification de l'amendement ainsi déposé.

20.2. Quant à l'amendement, il pourrait être inspiré du texte suivant :

"Sous réserve des alinéas 1^{er} et 2, ainsi que de dispositions particulières relatives à la défense en justice d'un intérêt collectif (ou plus court : "en cette matière"), une personne morale de droit privé est, jusqu'à preuve du contraire, présumée justifier d'une lésion 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 ⁽¹²³⁾;

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

⁽¹²²⁾ Il est plus spécialement pensé aux associations qui n'auraient pas la durée d'existence juridique requise par l'article 19, alinéa 3, nouveau, des lois sur le Conseil d'État.

⁽¹²³⁾ Étant donné qu'il ne s'agit plus d'une condition *sine qua non* d'accès au prétoire, un délai plus long que celui d'un an pourrait être imposé (comparez avec d'autres législations particulières applicables en la matière).

3/) et elle agit en justice dans le cadre de son objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt collectif en rapport avec cet objet" ⁽¹²⁴⁾.

⁽¹²⁴⁾ En fonction du nombre d'alinéas nouveaux qui seraient en définitive introduits dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, il conviendra également de prévoir un amendement afin d'adapter dans le dernier alinéa de cet article 19 le renvoi actuellement opéré à "l'alinéa 3".

I. Strekking van het ontwerp

1. Het om advies voorgelegde wetsontwerp strekt ertoe, zoals het opschrift ervan aangeeft, in artikel 19 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : "de wetten op de Raad van State"), een nieuw tweede lid in te voegen krachtens hetwelk een "partij", wanneer ze zich wendt tot de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, een "collectief belang (kan) aanvoeren" ("peut faire prévaloir un intérêt collectif" in de Franse tekst van het ontwerp), mits ze voldoet aan de volgende drie voorwaarden :

- 1/) sedert minstens een jaar rechtspersoonlijkheid bezitten;
- 2/) optreden ter behartiging van haar statutair doel;
- 3/) een werkelijke bedrijvigheid hebben die in overeenstemming is met het aangevoerde collectief belang.

II. Chronologie van de ontwerptekst

2. Uit het betreffende parlementair stuk blijkt dat het voorliggende wetsontwerp voortvloeit uit een wetsvoorstel dat door mevrouw TALHAOUI en c.s. op 22 december 2006 is ingediend bij de Senaat ⁽¹⁾, dat in plenaire vergadering van de Senaat is aangenomen op 15 maart 2007 ⁽²⁾ zoals geamendeerd door de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat ⁽³⁾, vervolgens naar de Kamer van volksvertegenwoordigers is gezonden ⁽⁴⁾, en waarvan het

⁽¹⁾ *Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/1.

⁽²⁾ *Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/7.

⁽³⁾ *Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/6.

⁽⁴⁾ *Parl. St.* Kamer 2006-2007, nr. 1939/1.

verval is opgeheven bij de wet van 24 maart 2009 ⁽⁵⁾. Met het oog op een beter begrip van de strekking van de ontwerp tekst en van de bedoeling van de indieners van het oorspronkelijke voorstel, dient de chronologie van de thans onderzochte tekst in herinnering te worden gebracht.

3.1. In het op 22 december 2006 ingediende wetsvoorstel, dat aan de oorsprong ligt van het voorliggende ontwerp, luidde het nieuwe artikel 19, tweede lid, van de wetten op de Raad van State als volgt ⁽⁶⁾ :

"De partij die optreedt ter verdediging van een collectief belang, wordt geacht een belang te hebben indien zij een rechtspersoon is die op het ogenblik van de inleiding van de vordering sedert ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid heeft, zij optreedt ter behartiging van haar geoorloofd statutair doel en zij blijkt geeft van een werkelijke bedrijvigheid in overeenstemming met haar statutair doel" ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾.

3.2. De indieners van het voorstel beklemtonen dat de complexiteit van de moderne samenleving en van de economie situaties kan doen ontstaan waarbij bepaalde

⁽⁵⁾ Zie in dit verband artikel 2, 6/, van de wet van 24 maart 2009 houdende opheffing van het verval van sommige wetsontwerpen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet : "wetsontwerp tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen (ontwerp overgezonden door de Senaat op 15 maart 2007 - Kamer, DOC 51 2998/001)".

⁽⁶⁾ *Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/1, 11.

⁽⁷⁾ Op te merken valt dat de voorgestelde tekst identiek is met die welke voorkomt in een wetsvoorstel dat op 17 maart 2008 in de Kamer van volksvertegenwoordigers is ingediend door mevrouw GERKENS en c.s. (*Parl.St.* Kamer 2007-2008, nr. 52-0978/1) en dat nog steeds in onderzoek is. In de Franse lezing van de voorgestelde tekst is slechts één woord verschillend ("censée" in plaats van "réputée"), wat evenwel niets verandert aan de strekking van de voorgestelde tekst. De toelichting in de beide wetsvoorstellen is overigens grotendeels gelijklopend.

⁽⁸⁾ Zoals erop gewezen is tijdens de debatten in de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat, is het vereiste van het bezitten van rechtspersoonlijkheid sedert ten minste drie jaar ingegeven door het bepaalde in de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu (*Parl.St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/5 (verslag), 12).

handelingen schade kunnen toebrengen aan een grote groep mensen en dat in dergelijk geval een vereniging voor de collectiviteit zou kunnen optreden ⁽⁹⁾, maar constateren tevens dat ofschoon de Raad van State het begrip "collectief belang" ruimer interpreteert dan het Hof van Cassatie, de criteria die de Raad hanteert om dat begrip te definiëren niet eenduidig en uiteenlopend zijn : "Het is voor verenigingen die een vordering tot verdediging van een statutair vastgelegd collectief belang instellen, onvoorspelbaar of de Raad van State de vordering al dan niet ontvankelijk zal verklaren. De soms casuïstische rechtspraak zorgt voor een grote rechtsonzekerheid bij de rechtzoekende" ⁽¹⁰⁾. Na vervolgens gewezen te hebben op het aantal verenigingen die een hele reeks relevante doelstellingen voor de maatschappij nastreven, zoals het tegengaan van racisme, het verbeteren van het milieu, het tegengaan van maatschappelijke uitsluiting van achtergestelde groepen, opperen de indieners van het voorstel eveneens de bedenking dat het voor de democratie gunstig zou zijn dat zulke verenigingen in rechte kunnen opkomen "voor belangen die het individueel belang overstijgen" en beklemtonen ze dat de kwaliteit van de beslissingen van publieke overheden zou moeten verbeteren als gevolg van een ruimer wettelijk toezicht van hoven en administratieve rechtbanken, via vorderingen ingeleid op basis van een (statutair bepaald) collectief belang ⁽¹¹⁾.

Dienovereenkomstig verklaren de indieners van het voorstel dat het hun bedoeling is "een einde (te) maken aan de verschillende behandeling van groepen in onze samenleving en de toegang tot de rechtbank voor alle verenigingen laagdrempelig (te) maken. Vandaag is er nood aan een eenduidige regeling waarop alle verenigingen een beroep kunnen doen, mits zij beantwoorden aan een aantal voorwaarden (*cf. infra*)" ⁽¹²⁾.

3.3. De indieners van het wetsvoorstel maken daarbij dus duidelijk dat ze het collectief vorderingsrecht niet willen beperken tot bepaalde verenigingen, zoals

⁽⁹⁾ *Parl. St. Senaat 2006-2007*, nr. 3-1953/1, 2, en nr. 3-1953/5 (verslag), 2.

⁽¹⁰⁾ *Parl. St. Senaat 2006-2007*, nr. 3-1953/1, 1.

⁽¹¹⁾ *Parl. St. Senaat 2006-2007*, nr. 3-1953/1, 3, en nr. 3-1953/5 (verslag), 2 en 3.

⁽¹²⁾ *Parl. St. Senaat 2006-2007*, nr. 3-1953/1, 3.

milieugroeperingen ⁽¹³⁾, en dat ze met de voorgestelde tekst de volgende

⁽¹³⁾ *Ibid.*, 3. Tevens wordt echter beklemtoond dat "milieuverenigingen één van de meest ondernemende groepen in het debat over de rechtstoegang voor verenigingen" zijn en dat het de bedoeling is van de indieners van het wetsvoorstel om gevolg te geven aan de aanbevelingen van het Comité voor toezicht (van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties) op de naleving van de bepalingen van het verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna "Aarhus-verdrag" genoemd), welke zijn geformuleerd in de *draft findings and recommendations* van 26 april 2006 (lees : *findings and recommendations* van 16 juni 2006). Dit verdrag, dat internationaal in werking getreden is op 30 oktober 2001, dat door België is geratificeerd op 21 januari 2003 en dat sedert 21 april 2003 van toepassing is in het interne recht, is bindend voor een groot aantal andere Europese staten, waaronder de lidstaten van de Europese Unie, alsook de Unie zelf, sedert 17 mei 2005. Zoals hieronder wordt aangegeven, heeft de Europese Commissie dienovereenkomstig een strategie aangenomen met het oog op een hervorming van het recht van de Europese Unie inzake leefmilieu, zulks teneinde het af te stemmen op het Aarhus-verdrag (zie ook, wat betreft de toepassing van de bepalingen van het Aarhus-verdrag op de instellingen en organen van de Europese Unie, verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen, *Pb. L.* 264, 25 september 2006, 13).

Ook tijdens de debatten in de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat wordt het accent gelegd op het Aarhus-verdrag: "Een belangrijk argument dat pleit voor dit wetsvoorstel is het verdrag van Aarhus (...)" (*Parl.St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/5 (verslag), 3).

Tevens valt op te merken dat in de toelichting bij het wetsvoorstel (*Parl.St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/1, 3, noot 3) zonder nadere uitleg gewag wordt gemaakt van een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad "betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, door de Commissie ingediend op 24 oktober 2003, COM(2003) 624 definitief, 2003/0246 (COD)", dat een dubbel doel heeft, te weten bijdragen tot de uitvoering van het Aarhus-verdrag en voorzien in een aantal tekortkomingen bij de controle van de toepassing van het (communautaire) milieurecht. Dit voorstel heeft dusver evenwel nog geen gestalte gekregen in de vorm van regelgeving (alle betreffende documenten kunnen worden geraadpleegd op de site <http://eur-lex.europa.eu>).

In de toelichting bij dit voorstel van richtlijn staat onder meer te lezen : punt 1.1. - blz. 3 : "Bovendien is de gebrekkige handhaving van het milieurecht te vaak toe te schrijven aan het feit dat het beroepsrecht beperkt is tot personen die rechtstreeks getroffen worden door de overtreding. Een manier om de handhaving te verbeteren is derhalve te verzekeren dat representatieve verenigingen die het beschermen van het milieu nastreven toegang hebben tot administratieve of gerechtelijke procedures inzake milieuaangelegenheden. Praktische ervaring met het verlenen van beroepsrecht aan niet-gouvernementele milieuorganisaties wijst uit dat dit de tenuitvoerlegging van het milieurecht kan versterken."; punt 3.1. - blz. 4 : "Gezien

.../...

lacunes willen aanvullen :

- enerzijds, gestaafd met voorbeelden (onder meer in verband met milieuverenigingen), het gebrek aan coherentie in de jurisprudentie van het Hof van Cassatie, de Raad van State ⁽¹⁴⁾ en het Grondwettelijk Hof omtrent de mogelijkheid voor de verenigingen om vóór de rechter een collectief belang te verdedigen ⁽¹⁵⁾;

het feit dat het milieurecht enkel de gewenste effecten zal hebben indien de handhaving ervan gegarandeerd wordt in heel de Unie, is het absoluut cruciaal te verzekeren dat de naleving van het milieurecht kan worden gecontroleerd door de rechter"; punt 3.2. - blz. 5 : "Het verbeteren van de voorwaarden voor toegang tot de milieurechter inzake milieuaangelegenheden beantwoordt aan de derde pijler van het verdrag, en vergemakkelijkt de ratificatie van het verdrag van Århus door de Europese Gemeenschap"; punten 3.2. en 3.3. - blz. 5 : "(...) verschillen de procedurele bepalingen en mechanismen voor het verzekeren van de effectieve toepassing van het milieurecht sterk per lidstaat. Dit heeft, samen met andere factoren, tot aanzienlijke verschillen in de praktische toepassing van het milieurecht geleid. (...) De voorgestelde richtlijn stelt een algemeen kader in betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en vereist, teneinde het subsidiariteitsbeginsel te respecteren, dat de lidstaten de details van het kader ontwikkelen"; punt 3.6. - blz. 7 : "[wat betreft de beroepen tegen handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties](voorziet) (d)e voorgestelde richtlijn in een kader van minimumnormen inzake beroepsrecht dat de instandhouding mogelijk maakt van nationale systemen die in een breder beroepsrecht voorzien"; punt 6 "Voorwerp en bereik (artikel 1)" - blz. 11 : "De voorgestelde richtlijn verleent beroepsrecht aan sommige leden van het publiek en stelt hen in staat toegang te hebben tot gerechtelijke of administratieve procedures tegen handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties die in strijd zijn met het milieurecht. (...) De richtlijn mag geen afbreuk doen aan andere communautaire bepalingen betreffende toegang tot de rechter. Dergelijke bepalingen worden momenteel ingesteld op grond van Richtlijn 2003/4/EG betreffende toegang tot milieu-informatie en op grond van Richtlijn 2003/35/EG betreffende publieke inspraak".

⁽¹⁴⁾ Tijdens de debatten in de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat is voorts opgemerkt : "Weliswaar heeft de Raad van State een beroep op het «collectief belang» voor milieuverenigingen ontvankelijk verklaard maar dit werd gekoppeld aan een aantal zeer strikte voorwaarden" (*Parl.St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/5 (verslag), 6).

⁽¹⁵⁾ *Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/1, 7, en nr. 3-1953/5 (verslag), 3 en 4.

- en, anderzijds, de versnippering en het gebrek aan coherentie van de wetgeving ter zake ⁽¹⁶⁾.

Uitgaande van de vaststelling, waaraan is herinnerd tijdens de debatten in de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat ⁽¹⁷⁾, dat "[e]en allesomvattende en eenduidige regeling met betrekking tot het vorderingsrecht van verenigingen [...] echter [ontbreekt] in het huidige Belgische recht", beogen de indieners van het wetsvoorstel dienovereenkomstig werk te maken van een vorderingsrecht voor verenigingen voor de Raad van State ter verdediging van collectieve belangen ⁽¹⁸⁾, en wel door het bepalen van "een aantal criteria die in combinatie met elkaar voldoende waarborgen bieden om de uitholling van het belangvereiste tegen te gaan en om malafide of onzinnige vorderingen te beletten" ⁽¹⁹⁾.

Aldus worden door die indieners de volgende criteria voorgesteld :

"a. verenigingen die wensen op te treden voor een collectief belang, dienen over rechtspersoonlijkheid te beschikken. Rechtspersoonlijkheid geldt immers nog steeds als een waarborg voor een bepaalde mate van organisatie en stabiliteit. Bovendien kunnen normaliter enkel groeperingen of verenigingen met rechtspersoonlijkheid in rechte optreden. [...];

⁽¹⁶⁾ *Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/1, 8, en nr. 3-1953/5 (verslag), 4 en 5 (worden onder meer vermeld : de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet en de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu).

⁽¹⁷⁾ *Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/5 (verslag), 5.

⁽¹⁸⁾ Het collectief belang wordt als volgt gedefinieerd : "een belang dat het persoonlijk belang van de leden van de vereniging overstijgt" (*Parl.St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/5 (verslag), 5).

⁽¹⁹⁾ *Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/1, 9.

b. de rechtspersoon dient op het ogenblik van de inleiding van de eis sedert een aantal jaren rechtspersoonlijkheid te hebben. Dit wetsvoorstel stelt drie jaar voor ⁽²⁰⁾;

c. de rechtspersoon die in rechte optreedt, kan hiertoe slechts overgaan wanneer zijn optreden een werkelijke nastreving van zijn statutair doel oplevert. Het statutaire doel van de rechtspersoon kan niet de enige maatstaf zijn om te beoordelen of een rechtspersoon een bepaald belang in rechte kan verdedigen. De feitelijke werkzaamheden zijn nodig om inhoud te geven aan de statutaire doelomschrijving van de rechtspersoon;

d. het statutaire doel van de rechtspersoon moet geoorloofd zijn;

e. de werkelijke bedrijvigheid van de rechtspersoon moet in overeenstemming zijn met zijn statutair doel en betrekking hebben op het collectief belang dat hij beoogt te beschermen. De daadwerkelijke bedrijvigheid kan blijken uit activiteitenverslagen, notulen van vergaderingen, brieven aan leden, publicaties, informatie- en contactbladen, persknipsels, ... De voorwaarde van daadwerkelijke bedrijvigheid moet ruim en soepel worden opgevat" ⁽²¹⁾.

4.1. In verband met het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn verscheidene amendementen ingediend, waarvan de amendementen nrs. 4 en 6 zijn aangenomen door de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat.

4.2. Amendement nr. 4, dat eveneens uitgaat van de indieners van het wetsvoorstel, strekte ertoe het oorspronkelijk voorgestelde artikel 19, tweede lid, van de wetten op de Raad van State als volgt te vervangen :

"Een partij kan een collectief belang aanvoeren als zij voldoet aan de volgende voorwaarden :

- 1/ zij beschikt over rechtspersoonlijkheid;
- 2/ zij treedt op ter behartiging van haar statutair doel;
- 3/ zij heeft een werkelijke bedrijvigheid in overeenstemming met het aangevoerde collectief belang".

⁽²⁰⁾ Dit sluit aan bij het streven van de indieners van het wetsvoorstel om, volgens hun bewoordingen, "een halt [toe te roepen] aan het in rechte optreden van verenigingen die kort voor de aanvang van de procedure worden opgericht zonder dat zij structureel een belangenbehartiging voor ogen hebben" (*ibid.*, 9).

⁽²¹⁾ *Ibid.*, 9 en 10.

De indieners van het amendement hebben daarbij de volgende verantwoording verstrekt :

"Met dit amendement behoudt de Raad van State - in tegenstelling tot de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel - zijn beoordelingsbevoegdheid over het belang dat wordt ingeroepen.

Aangezien de voor de vereniging initieel vereiste levensduur van drie jaar een onvoldoende relevant criterium is, wordt voorgesteld om deze te schrappen in het voorstel. We achten het relevanter een inhoudelijke beoordeling te voorzien van de band tussen de vereniging en het collectief belang" ⁽²²⁾.

De indieners van het amendement hebben tijdens de beraadslagingen in de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat eveneens gesteld dat hun amendement ertoe strekte dat

⁽²²⁾ *Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/4, 2. Op te merken valt dat de heer BEKE een amendement nr. 2 had ingediend (*Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/3) dat dezelfde richting uitging als het uiteindelijk aangenomen amendement en dat als volgt was verantwoord : "Zoals de tekst nu is geformuleerd laat dit de Raad van State niet toe het belang van de partij te beoordelen. Deze wordt namelijk «geacht een belang te hebben» eens een drietal voorwaarden zijn voldaan. Deze voorwaarden zijn echter louter formeel [...]. De afwezigheid van een beoordelingsbevoegdheid door de Raad van State samen met het feit dat de voorwaarden geen echte en relevante filtering toelaten, betekent dat de werklast van de [R]aad enorm kan worden verhoogd door een toevloed aan vorderingen door verenigingen die voor het ingeroepen collectief belang onvoldoende representatief zijn, zonder dat deze er in de ontvankelijkheidsfase uit kunnen worden gefilterd. Zo wordt het wegwerken van de achterstand uiteraard een onmogelijke opgave. Daarom stelt [men] voor dat de Raad van State, net zoals dit voor particulieren het geval is, een effectieve toetsing kan doorvoeren naar het belang van de partij die een collectief belang opwerpt. Er wordt een indicatie gegeven van wat relevante elementen zijn om dit te beoordelen zonder de Raad in de keuze van relevante elementen te beperken".

Dit amendement is door de indiener ervan ingetrokken toen amendement nr. 4 is aangenomen, wat doet veronderstellen dat hij van oordeel was dat amendement nr. 6, ofschoon het anders was geformuleerd dan het zijne, eveneens beantwoordde aan zijn betrachtingen.

De vertegenwoordiger van de minister heeft tijdens de debatten in de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat voorts opgemerkt dat het volgens hem beter is de Raad, net als nu, te laten beoordelen of het beroep al dan niet ontvankelijk is in het licht van de vereiste dat er een belang moet zijn als bepaald in artikel 19 van de wetten op de Raad van State (*Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/5 (verslag), 7).

"verwezen wordt naar het aangevoerde collectief belang in plaats van naar het statutair doel [...]. Door dit amendement behoudt de Raad van State zijn beoordelingbevoegdheid over het belang dat wordt ingeroepen" ⁽²³⁾.

4.3. Amendement nr. 6, dat een subamendement was op amendement nr. 4, strekte ertoe voor te schrijven dat een rechtspersoon die bij de Raad van State een collectief belang wenst aan te voeren, "sedert minstens een jaar" over rechtspersoonlijkheid moet beschikken.

5. Als gevolg van het aannemen van de voornoemde amendementen strekt de ontwerptekst uiteindelijk ertoe dat in artikel 19 van de wetten op de Raad van State een nieuw tweede lid wordt ingevoegd, zodat de eerste twee leden van dat artikel voortaan als volgt zouden luiden :

"Art. 19. De aanvragen, moeilijkheden, beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen bedoeld bij de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16, 1/ tot 6/, kunnen voor de afdeling Bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang en worden schriftelijk ingediend bij de afdeling in de vormen en binnen de termijn door de Koning bepaald.

Een partij kan een collectief belang aanvoeren als zij voldoet aan de volgende voorwaarden :

- 1/ zij beschikt over rechtspersoonlijkheid sedert minstens een jaar;
- 2/ zij treedt op ter behartiging van haar statutair doel;
- 3/ zij heeft een werkelijke bedrijvigheid in overeenstemming met het aangevoerde collectief belang".

⁽²³⁾ *Ibid.*, 12-13.

III. Andere ontwerpen of voorstellen met een soortgelijk doel

6.1. Wat artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek betreft ⁽²⁴⁾ behoort te worden opgemerkt :

- 1/) dat op 30 april 2007 door de heren B. MARTENS en L. VANDENHOVE, en uitgerekend ook door mevrouw THALAOUI, bij de Senaat een voorstel van wet "tot aanvulling van artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 3 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering teneinde collectieve vorderingen toe te laten" is ingediend (*Parl.St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-2463/1). Dat wetsvoorstel is niet van verval ontheven na de ontbinding van de Kamers, maar op 28 februari 2008 is door de heer B. MARTENS bij de Senaat een nieuw wetsvoorstel ingediend dat identiek is aan het vervallen voorstel (*Parl.St.* Senaat 2007-2008, nr. 4-596/1). Dat voorstel wordt nog onderzocht;
- 2/) dat op 22 februari 2008 door mevr. M. GERKENS en de heren R. LANDUYT en S. VAN HECKE bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ook een voorstel van wet "tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen" is ingediend (*Parl. St.* Kamer 2008-2009, 52-872/1 en 52-872/2 [amendement]). Dat voorstel wordt nog onderzocht;

⁽²⁴⁾ In tegenstelling tot wat lijkt te zijn aangekondigd in de toelichtingen bij de verschillende wetsvoorstellen die zonet zijn genoemd, blijkt daarentegen niet dat er tot op heden initiatieven zijn genomen om een soortgelijke wijziging voor te stellen van artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

Zie, wat betreft de vraag of een beroep bij het Grondwettelijk Hof beschouwd kan worden als een beroep dat beantwoordt aan de vereisten van artikel 9 van het Aarhus-verdrag en van artikel 10bis van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, de verschillende arresten van de afdeling Bestuursrechtspraak waarin, in het kader van geschillen over verschillende stedenbouwkundige vergunningen, die in tussentijd bekrachtigd waren bij het Waals decreet van 17 juli 2008 betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan, zowel aan het Grondwettelijk Hof als aan het Europees Hof van Justitie prejudiciële vragen gesteld zijn (zie onder meer: R.v.St., 31 maart 2009, vzw Association des Riverains et habitants des communes proches de l'aéroport B.S.C.A. (Brussels South Charleroi Airport) (A.R.A.Ch) e.a., nrs. 192.091 en 192.092; R.v.St., 2 april 2009, vzw Le Poumon vert de La Hulpe e.a., nr. 192.197).

- 3/) dat in die twee voorstellen - waarvan één geamendeerd door de indieners -, volgens dezelfde redenering als die welke gevolgd wordt in de thans voorliggende ontwerp tekst, voorgesteld wordt artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek aan te vullen met het volgende lid :

"De eiser wordt geacht een belang te hebben bij de rechtsvordering ter verdediging van een collectief belang indien hij een rechtspersoon is die op het ogenblik van de inleiding van de vordering sedert ten minste één jaar rechtspersoonlijkheid heeft, hij optreedt ter behartiging van zijn geoorloofd statutair doel en hij blijkt geeft van een werkelijke bedrijvigheid in overeenstemming met zijn statutair doel".

De toelichtingen bij die verschillende voorstellen, net als die bij het voorstel met betrekking tot de Raad van State dat mevr. GERKENS bij de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft ingediend ⁽²⁵⁾, en dat nog wordt onderzocht, overlappen elkaar overigens grotendeels.

Ten opzichte van het thans voorliggende ontwerp verschilt de tekst die voorgesteld wordt in die twee voorstellen op de volgende punten :

- er wordt in bepaald dat het in de statuten omschreven doel geoorloofd moet zijn;
- en, en dat is wellicht het grootste verschil, er wordt in bepaald dat de werkelijke bedrijvigheid van de rechtspersoon in overeenstemming moet zijn, niet met het "aangevoerde collectief belang", maar wel met het "statutair doel" van de rechtspersoon.

⁽²⁵⁾ *Supra*, voetnoot 7.

Met betrekking tot het tweede van deze wetsvoorstellen (*Parl. St. Kamer* 2008-2009, 52-872/1) is evenwel een amendement ingediend (*Parl. St. Kamer* 2008-2009, 52-872/2) dat ertoe strekt de voorgestelde tekst te vervangen door de volgende tekst :

"De eisende partij wordt geacht een belang te hebben bij de rechtsvordering ter verdediging van een collectief belang, indien zij voldoet aan de volgende voorwaarden :

1/ zij beschikt over rechtspersoonlijkheid sedert minstens één jaar;

2/ zij treedt op ter behartiging van haar statutair doel;

3/ zij heeft een werkelijke bedrijvigheid in overeenstemming met het aangevoerde collectief belang".

Op dit detail na dat er "wordt geacht een belang te hebben bij de rechtsvordering ter verdediging van een collectief belang" staat in plaats van "kan een collectief belang aanvoeren", bepaalt de tekst van het voorgestelde amendement deze keer dezelfde voorwaarden als die welke vastgesteld zijn in de voorliggende tekst met betrekking tot artikel 19 van de wetten op de Raad van State.

6.2. Bovendien behoort erop gewezen te worden dat op 16 augustus 2007 door mevr. Cl. NYSENS en de heer Ch. BROTCORNE bij de Kamer van volksvertegenwoordigers nog een voorstel van wet is ingediend "tot aanvulling van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 3 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, met het oog op de instelling ten voordele van de verenigingen van een rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen" (*Parl. St. Kamer* 2007, 52-109/1).

Dat voorstel strekt er onder meer toe artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek aan te vullen met het volgende lid :

"Onverminderd de ontvankelijkheid van de overeenkomstig de voorschriften van de bijzondere wetten ingestelde vorderingen, is iedere vordering ontvankelijk indien zij gegrond is op een belang dat tot het statutaire oogmerk behoort van de rechtspersoon die de vordering instelt".

In de toelichting bij dit voorstel wordt erop gewezen dat, los van de enkele bijzondere wetten die een vorderingsrecht toekennen aan verenigingen die zonder een machtiging van hun leden kunnen handelen, het Hof van Cassatie, in tegenstelling tot de Raad van State en het Grondwettelijk Hof, ter zake streng is en het principe zelf van een

.../...

rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen verwerpt (*ibid.*, 7); de voorgestelde wetswijziging beoogt dan ook een einde te maken aan het feit dat de beoordeling inzake de ontvankelijkheid van door verenigingen ter verdediging van collectieve belangen ingestelde rechtsvorderingen, sterk verschilt naargelang zij uitgaat van het Hof van Cassatie, de Raad van State of het Grondwettelijk Hof, waarbij wordt gekozen voor de beoordeling die het best verenigbaar is met de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van vereniging (*ibid.*, 8), en de rechtsingang te vergemakkelijken voor allerhande verenigingen zoals consumentenverenigingen, beroepsorganisaties, vrouwenbewegingen, verenigingen die het opnemen voor de vreemdelingen, verenigingen voor de bescherming van bejaarden en die welke de maatschappelijke uitsluiting bestrijden (*ibid.*, 8).

6.3. Er dient bovendien op gewezen te worden dat die wens om het voor verenigingen gemakkelijker te maken rechtsvorderingen ter verdediging van collectieve belangen in te stellen bij de gewone hoven en rechtbanken, reeds sedert enkele jaren te kennen is gegeven en dat in het verleden daaromtrent reeds verscheidene wetsvoorstellen zijn ingediend, die echter niet zijn uitgemond in regelgeving ⁽²⁶⁾.

7. Dit overzicht van de parlementaire weg die het thans voorliggende wetsontwerp heeft afgelegd, brengt de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving ertoe verscheidene voorafgaande opmerkingen te formuleren.

⁽²⁶⁾ Zie onder meer : het voorstel van wet "tot wijziging van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 3 van het Wetboek van Strafvordering ten einde de verenigingen een vorderingsrecht te geven", op 18 maart 1986 ingediend door mevr. Z. DE LOORE-RAYEMAEKERS (*Parl. St. Kamer* 1985-1986, nr. 376/1) en het desbetreffende advies van de afdeling Wetgeving (*Parl. St. Kamer* 1986-1987, nr. 84/2); het voorstel van wet "tot aanvulling van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 3 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering met het oog op de instelling ten voordele van de verenigingen van een rechtsvordering ter verdediging van de collectieve belangen", op 1 juli 1997 ingediend door de heren J.-J. VISEUR en P. BEAUFAYS, en door mevr. N. DE T'SERCLAES (*Parl. St. Kamer* 1996-1997, nr. 1107/1); het voorstel van wet "tot wijziging van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek", op 1 april 1998 ingediend door mevr. A. COLLEN (*Parl. St. Kamer* 1997-1998, nr. 1484/1); of nog het voorstel van wet "tot aanvulling van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 3 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering met het oog op de instelling ten voordele van de verenigingen van een rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen", op 3 december 2003 ingediend door de heer M. WATHELET (*Parl. St. Kamer* 2003-2004, 51 0528/1).

IV. Voorafgaande opmerkingen

8. In de eerste plaats moet gewaakt worden over de samenhang tussen het thans voorliggende wetsontwerp en de overige wetsvoorstellen, die nog steeds hangende zijn, zowel bij de Kamer als bij de Senaat, en die hierboven zijn genoemd ⁽²⁷⁾.

8.1. Uit het overzicht van de parlementaire weg die het ontwerp heeft afgelegd, zoals uiteengezet in punt II, blijkt overigens dat de ware strekking van de tekst, zoals die uiteindelijk goedgekeurd is door de Senaat, aanzienlijk veranderd is ten opzichte van de strekking van de tekst die aanvankelijk door de indieners van het wetsvoorstel was voorgesteld. Immers, terwijl laatstgenoemden in artikel 19 van de wetten op de Raad van State een vermoeden *iuris et de iure* lijken te hebben willen invoeren dat een rechtspersoon die optreedt in het kader van de verdediging van een collectief belang voldoende belang heeft voor zover hij aan een aantal voorwaarden voldoet, waarbij ze onder meer refereren aan de vereisten die voortvloeien uit het Aarhus-verdrag op het stuk van milieuaangelegenheden, lijkt de tekst die uiteindelijk in de Senaat is goedgekeurd, zoals die onder meer is gewijzigd als gevolg van de goedkeuring van amendement nr. 4 ⁽²⁸⁾, daarentegen tot gevolg te hebben dat afgestapt wordt van zulk een vermoeden en dat opnieuw een beoordelingsbevoegdheid wordt toegekend aan de Raad van State omtrent de vraag of het aangevoerde belang al dan niet afdoende is. Er blijft evenwel twijfel bestaan omtrent de juiste strekking van de tekst en de omvang van de beoordelingsbevoegdheid waarover de Raad van State blijft beschikken ⁽²⁹⁾.

8.2. Volgens de parlementaire debatten die tot op heden hebben plaatsgevonden, en gezien de wijze waarop de ontworpen tekst is gesteld, lijkt het de bedoeling van de wetgever te zijn om, door zowel artikel 19 van de wetten op de Raad van State als artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek te wijzigen, in het Belgische recht een algemene en eenvormige regeling inzake het (collectieve) vorderingsrecht van verenigingen in te voeren, terwijl dat recht thans slechts *ad hoc* en op uiteenlopende wijze geregeld is in de verschillende bijzondere wetten die reeds bestaan. Aangezien het thans voorliggende

⁽²⁷⁾ Tot op heden is voor geen enkel van die voorstellen een adviesaanvraag ingediend bij de Raad van State.

⁽²⁸⁾ Zie ook de verantwoording van amendement nr. 2, dat uiteindelijk ingetrokken is door de indiener ervan.

⁽²⁹⁾ Zie verder, nr. 19.

ontwerp evenwel niet regelt wat er met die verschillende bijzondere wetten moet gebeuren, rijst ook hier de vraag wat eigenlijk de bedoeling is: wil men inderdaad een algemene en eenvormige regeling invoeren of beoogt men, integendeel, één welbepaalde verbetering van ondergeschikt belang, zonder te raken aan de bestaande bijzondere wetten en waarvan sommige uitdrukkelijk genoemd worden in de toelichting bij het wetsvoorstel. Moet er, met andere woorden, van uitgegaan worden dat met de thans voorliggende regeling er louter regels worden ingevoerd om een einde te maken aan de "grote rechtsonzekerheid bij de rechtzoekende" ⁽³⁰⁾ die het gevolg is van de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak, die de indieners van het wetsvoorstel betreuren, waarbij wel hindernissen worden ingevoerd om te beletten dat "malafide of onzinnige vorderingen" ⁽³¹⁾ bij de Raad van State worden ingesteld ?

9.1. Door in de toelichting bij het wetsvoorstel het Aarhus-verdrag aan te voeren, en te preciseren dat het oorspronkelijk de bedoeling was in artikel 19 van de wetten op de Raad van State een vermoeden van "voldoende" belang in te voeren voor zover de betreffende rechtspersoon handelt ter verdediging van een collectief belang en beantwoordt aan een aantal voorwaarden, lijken de indieners van het voorstel op zijn minst de wetten op de Raad van State in overeenstemming te hebben willen brengen met de vereisten van het Aarhus-verdrag. Ze zijn daarbij uitgegaan van de stelling - die het Comité voor toezicht op de naleving van de bepalingen van het Aarhus-verdrag in haar *draft findings and recommendations* van 26 april 2006 [lees : *findings and recommendations* van 16 juni 2006] naar voren zou hebben geschoven - dat de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak niet beantwoordt aan de vereisten van de derde pijler van het verdrag betreffende de rechtsingang van het "publiek" in aangelegenheden van milieubescherming, en dat een wetgevend initiatief bijgevolg nodig is, zodat België alle verplichtingen kan nakomen die het is aangegaan door het Aarhus-verdrag te ratificeren.

⁽³⁰⁾ *Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/1, 1.

⁽³¹⁾ *Ibid.*, 9.

Voor zover de ontworpen regeling op algemene wijze de verdediging van ieder, ongeacht welk collectief belang beoogt, en niet alleen het collectief belang dat te maken heeft met de verdediging van de verschillende aspecten van het milieurecht in de zin van het Aarhus-verdrag, lijken de wetswijzigingen die nodig worden geacht om België in staat te stellen zich te richten naar zijn internationale verplichtingen evenwel op één hoop te zijn gegooid met de wetswijzigingen die voor het nakomen van die verplichtingen niet nodig zijn, maar gewoon de neerslag zouden zijn van de politieke wil van de wetgever om de rechtsingang te verruimen, wat hem uiteraard vrij staat te doen wat het interne recht betreft.

9.2. De twee volgende overwegingen mogen echter niet uit het oog worden verloren :

- enerzijds, voor zover de ontworpen regeling ertoe strekt België in staat te stellen zijn internationale verplichtingen na te komen, moet nauwkeurig worden bepaald wat zijn internationale verplichtingen zijn en wat de juiste draagwijdte van die verplichtingen is. Daarbij moeten niet alleen de relevante bepalingen van het Aarhus-verdrag in aanmerking worden genomen, maar ook de verplichtingen die België heeft ten aanzien van het recht van de Europese Unie, namelijk wat betreft de omzetting van de verschillende richtlijnen die door het Europees Parlement en door de Raad zijn goedgekeurd, inzonderheid om de Europese Unie, die zelf

gebonden is door het Aarhus-verdrag ⁽³²⁾, in staat te stellen zich te richten naar de bepalingen van dat verdrag ⁽³³⁾. Die analyse wordt gemaakt in punt V van dit advies;

- anderzijds, voor zover de ontworpen regeling alleen onderzocht moet worden ten aanzien van de internrechtelijke regels, moet worden nagegaan of die regeling, zoals ze is gesteld, duidelijk de wil van de stellers ervan verwoordt, weergeeft wat de gevolgen zijn van die regeling ten opzichte van de huidige situatie - namelijk, *in casu*, de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak inzake de verdediging van collectieve belangen -, alsook de algemene samenhang bepaalt tussen die regeling en de overige reeds bestaande bepalingen van het interne recht. Dat geschiedt in punt VI van dit advies.

9.3. Uit de beide zonet aangehaalde oogpunten rijst ook de vraag of de criteria die effectief zijn vastgesteld in de ontworpen regeling, relevant zijn om te bepalen of een rechtspersoon de verdediging van een collectief belang kan aanvoeren. Dat zal onderzocht worden in elk van de desbetreffende punten (V en VI).

⁽³²⁾ De Europese Gemeenschap heeft op 25 juni 1998 het verdrag van Aarhus ondertekend en heeft het op 17 februari 2005 goedgekeurd (besluit 2005/370/EG van de Raad van de Europese Unie van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, *Pb. L.* 124, 17 mei 2005, 1).

⁽³³⁾ Zie ook, wat de communautaire instellingen en organen betreft, verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (*Pb. L.* 264, 25 september 2006, 13).
Zie ook, ter informatie, het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (COM (2003) 624 def.), dat niet is ingetrokken, maar dat tot op heden nooit op de agenda van een voorzitterschap van de Raad is gezet (er zijn gunstige adviezen uitgebracht door het Europees Parlement, na een eerste lezing, op 31 maart 2004, en door het Europees Economisch en Sociaal Comité, op 29 april 2004).

10. Aangezien het wetsvoorstel dat aan de basis ligt van het thans voorliggende wetsontwerp, niet voor advies aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, met, in voorkomend geval, de aanwijzing van een gemachtigde in de adviesaanvraag ⁽³⁴⁾, waardoor de Raad van State meer duidelijkheid had kunnen inwinnen omtrent de ware bedoeling van de indieners van het voorstel, zijn de verschillende aspecten die zonet zijn opgesomd, verder in het advies onderzocht volgens een algemene benadering, zonder dat de ene optie bevoordeeld wordt ten opzichte van de andere.

Uit dat oogpunt zijn de verschillende mogelijke opties dus onderzocht door voor elk daarvan na te gaan welke juridische problemen ze kunnen doen rijzen en welke oplossingen overwogen kunnen worden om die problemen te verhelpen, maar zonder dat in het advies voor elk van die opties teksten worden voorgesteld die uitdrukkelijk zijn opgemaakt in de vorm van amendementen op het wetsontwerp. De redactie van zulke amendementen is immers in de eerste plaats afhankelijk van de optie(s) waarvoor de wetgever uiteindelijk kiest.

11. Ten slotte, voor zover het de bedoeling zou zijn het interne recht op het stuk van de rechtsingang van het "publiek" in milieuaangelegenheden in overeenstemming te brengen met de internationale verplichtingen die België heeft zowel krachtens het Aarhus-verdrag, als overeenkomstig het afgeleid recht van de Europese Unie, moet de aandacht er ook op gevestigd worden dat, wat betreft sommige aspecten van het milieurecht die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen, voor sommige van die gewesten geen rechtstreeks jurisdictioneel beroep meer openstaat bij de afdeling Bestuursrechtspraak, zowel wat de annulatieprocedure als wat het kort geding betreft, maar wel bij een *ad hoc* administratief rechtscollege, dat daartoe speciaal is opgericht ⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Artikel 82, tweede lid, van de wetten op de Raad van State.

⁽³⁵⁾ Zie bijvoorbeeld, wat het Vlaams Gewest betreft, de Raad voor Vergunningsbetwistingen, ingesteld met ingang van 1 september 2009 bij het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (zie titel IV, hoofdstuk VIII, van het decreet; zie thans meer in het bijzonder artikel 4.8.16, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, betreffende het belang dat vereist is om bij dat administratief rechtscollege beroep in te stellen).

In dat geval zou de wijziging aangebracht in artikel 19 van de wetten op de Raad van State alleen gevolgen hebben voor de cassatieberoepen - met zeefprocedure - die bij de afdeling Bestuursrechtspraak ingesteld zouden worden ⁽³⁶⁾ tegen een betwiste beslissing die in eerste aanleg door dat administratief rechtscollege is uitgesproken ⁽³⁷⁾.

V. Onderzoek van de ontworpen regeling in het licht van de relevante internationaalrechtelijke bepalingen, inzonderheid de bepalingen in verband met de vorderingen ter verdediging van collectieve belangen in milieuaangelegenheden

12. Het voorliggende ontwerp heeft weliswaar niet alleen betrekking op de materie van de milieubescherming, en strekt er niet enkel toe de toegang tot de rechter te vergemakkelijken voor milieubeschermingsorganisaties, toch moet worden vastgesteld dat het in het bijzonder verband houdt met deze materie, zoals blijkt uit de reeds genoemde parlementaire stukken en, meer in het bijzonder, uit de argumenten en de uitleg die daarin staan, en dit in samenhang met de naleving door de Belgische overheid van de verplichtingen die ze krachtens het Aarhus-verdrag heeft.

Het voorliggende ontwerp moet inderdaad in het bijzonder in het licht van dat verdrag worden onderzocht, evenals in het licht van het afgeleid recht van de Europese Unie dat daarbij aanhaakt, of dat daarmee in verband moet worden gebracht.

De hiernavolgende opmerkingen hebben betrekking op die specifieke problematiek.

⁽³⁶⁾ Artikelen 14, § 2, en 20 van de wetten op de Raad van State.

⁽³⁷⁾ Zie verder, nrs. 14 en 17.

A. Het internationaal recht ⁽³⁸⁾

a) *Artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)*

13. Artikel 6, lid 1, van het EVRM, ondertekend te Rome op 4 november 1950, garandeert ook het recht op toegang tot een rechter. Het relevante deel van dat artikel luidt als volgt :

"Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen [...] heeft eenieder recht op een eerlijke [...] behandeling van zijn zaak [...] door een [...] rechterlijke instantie [...]."

In het arrest L'Erablière ⁽³⁹⁾, wijst het Hof erop dat het recht op een rechterlijke instantie

(vrije vertaling) "niet absoluut is en zich leent tot beperkingen die impliciet zijn toegelaten, in het bijzonder wat de ontvankelijkheidsvoorwaarden van een beroep betreft, dat zich uit zijn aard leent tot een reglementering door de Staat, welke in dit opzicht over een zekere appreciatiemarge beschikt. Evenwel, kunnen deze beperkingen geenszins de toegang voor een rechtsonderhorige beperken op een wijze of op een punt dat zijn recht op toegang tot een rechter in de kern zelf wordt aangetast; kortom, ze verdragen zich slechts met artikel 6, § 1, voor zover ze een wettig doel nastreven en er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel [...]. Het recht op toegang tot een rechter wordt aangetast als de reglementering er niet langer toe strekt de rechtszekerheid en de goede werking van het bestuur te dienen en een soort hinderpaal vormt die verhindert dat de rechtsonderhorige ziet dat zijn geschil ten gronde wordt beslecht door het bevoegde rechtscollege".

De in het wetsontwerp opgenomen voorwaarden opdat een vereniging een collectief belang zou kunnen aanvoeren, mogen dus het recht op toegang tot de rechter niet onnodig beperken.

⁽³⁸⁾ Met uitzondering van het recht van de Europese Unie.

⁽³⁹⁾ EHRM, arrest vzw L'Erablière t. België, 24 februari 2009, par. 35.

b) Verdrag van Aarhus

14. De *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* - volgens de officieuze Nederlandse vertaling: verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden ⁽⁴⁰⁾ - is ten aanzien van en in België in werking getreden op 21 april 2003. Het verdrag verleent

⁽⁴⁰⁾ Voor meer informatie over het verdrag van Aarhus, zie onder meer : T. DE GENDT, "Het verdrag van Aarhus in Vlaanderen: actieve openbaarheid van milieu-informatie, participatie van de burger aan het milieubeleid en toegang tot de rechter in milieuzaken", *M.E.R.*, 2001/4, 232-302; B. JADOT, "Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement. L'incidence de la Convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans la foulée" in H. DUMONT, P. JADOUL en S. VAN DROOGHENBROECK (ed.), *Bibliothèque de droit administratif - 6. La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Brussel, die Keure, 2007, 405-484; J. JENDROSKA, "Accès à la justice: remarques sur le statut juridique et le champ des obligations de la convention d'Aarhus dans le contexte de l'Union Européenne", *Revue Juridique de l'Environnement*, 2009, 31-48; Ch. LARSEN, "L'accès aux informations sur l'environnement en droit international: la convention d'Aarhus" in Ch. LARSEN (ed.), *Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne: bilan et perspectives*, Bruylant, 2003, 25-48; CH. LARSEN, "Het verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 244-270 en 474-520; L. LAVRYSEN, "National Judges and the Convention - How the Judiciary can further the Implementation of the Third Pillar", 2008, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/conf/lavrysen.pdf>; F. SCHOUKENS, "De toegang tot de Raad van State voor milieuverenigingen na de inwerkingtreding van het verdrag van Aarhus: much ado about nothing of een stille revolutie?" (noot onder RvS, 28 juni 2007, v.z.w. Milieuwerkgroep "Ons Streven", nr. 172.856), *T.R.O.S.* 2008, 292-310; F. SCHRAM, *De publieke toegang tot milieu-informatie in internationaal en internrechtelijk perspectief*, Brussel, Larcier, 2008, 8-64. Zie ook, wat betreft de geleidelijke bevestiging van het specifieke karakter van de rechtsingang in milieuaangelegenheden en de invloed van het verdrag van Aarhus op die ontwikkeling: R. COLAVITTI, "L'accès au juge en matière d'environnement, la délicate question de l'intérêt à agir" in O. LECUCQ en S. MALJEAN-DUBOIS (ed.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Brussel, Bruylant, 2008, 45-59 (de auteur verwijst naar het Franse recht (zie inzonderheid de artikelen L. 141-1 en L. 142-1 van de Code de l'environnement), en merkt daarbij op (blz. 59) dat "Suite à l'édiction de l'article 9 de la Convention d'Aarhus et à sa récente réception en droit français et en droit communautaire, la spécificité des voies d'accès au juge dans le domaine environnemental prend principalement la forme d'une présomption d'intérêt à agir, reconnue au profit des associations et organisations agréées"); CH. PIROTTE, "L'accès à la justice en matière d'environnement en Europe : état des lieux et perspectives d'avenir", *Aménagement-Environnement*, 2010, 13 e.v.

inzake milieuaangelegenheden ⁽⁴¹⁾ een aantal procedurele rechten en dit om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn ⁽⁴²⁾. Het verdrag rust op drie pijlers :

- toegang tot milieu-informatie (*informatiepijler*; artikelen 4 en 5 van het verdrag);
- inspraak bij de besluitvorming inzake het milieu (*inspraakpijler*; artikelen 6 tot 8 van het verdrag);
- toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (*rechtsbeschermingspijler*; artikel 9 van het verdrag).

⁽⁴¹⁾ De term "milieu-informatie" wordt in het verdrag zeer breed opgevat (zie artikel 2, lid 3, van het verdrag). Zo wordt onder die term bijvoorbeeld ook verstaan "informatie [...] over [...] de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voor zover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu [...]". In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie is geworden en waarmee de omzetting van richtlijn 2003/4/EG van het Europese Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie is gebeurd (en dus ook de eerste pijler van het verdrag van Aarhus is uitgevoerd), is opgemerkt dat, "[o]ok al ligt het voor de hand dat het begrip 'milieu-informatie' betrekking heeft op het natuurlijk milieu *sensu stricto* (zoals water, lucht, de fauna, de flora, ...), toch moet overeenkomstig de *ratio legis* van het verdrag van Aarhus en van richtlijn 2003/4/EG, een ruimere interpretatie van het begrip worden gehanteerd om de verschillende elementen van het begrip weer te geven" (*Parl.St.* Kamer 2005-2006, 51-2511/1, 15).

⁽⁴²⁾ Verdrag van Aarhus, artikel 1.

De ontworpen regeling moet meer in het bijzonder in verband gebracht worden met artikel 9 van het Aarhus-verdrag, meer bepaald met de leden 2 e.v. ervan ⁽⁴³⁾. Artikel 9 van het verdrag luidt:

"TOEGANG TOT DE RECHTER

1. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat eenieder die meent dat zijn of haar verzoek om informatie ingevolge artikel 4 veronachtzaamd, ten onrechte geheel of gedeeltelijk afgewezen of anderszins niet beantwoord is in overeenstemming met de bepalingen van dat artikel, toegang heeft tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

In de omstandigheden waarin een Partij in een dergelijk beroep bij een rechterlijke instantie voorziet, waarborgt zij dat een dergelijke persoon tevens toegang heeft tot een bij wet ingestelde snelle procedure die kosteloos of niet kostbaar is, voor heroverweging door een overheidsinstantie of toetsing door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan anders dan een rechterlijke instantie.

Eindbeslissingen ingevolge het eerste lid zijn bindend voor de overheidsinstantie die de informatie bezit. De redengeving geschiedt schriftelijk, in ieder geval wanneer toegang tot informatie wordt geweigerd ingevolge dit lid.

2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit verdrag.

⁽⁴³⁾ Lid 1 van deze bepaling strekt ertoe eenieder die van mening is dat niet adequaat is ingegaan op zijn verzoek om toegang tot milieu-informatie overeenkomstig artikel 4 van het verdrag, toegang tot de rechter te waarborgen. Die bepaling heeft dus geen rechtstreekse weerslag op de verdediging in rechte van collectieve belangen : het belang van de betrokken personen om in rechte op te treden is daarin immers een persoonlijk - en geen collectief - belang, aangezien het erom gaat een beslissing inzake toegang tot informatie te betwisten waarvan zij persoonlijk de adressaten zijn. Die bepaling en de gevolgen ervan in het interne recht worden dan ook niet in het kader van dit advies onderzocht, aangezien het voorliggende ontwerp alleen betrekking heeft op de rechtsingang met het oog op het verdedigen van collectieve belangen.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b).

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.

5. Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke Partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen".

Lid 2 van artikel 9 van het verdrag is gelinkt aan "enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6". Laatstgenoemd artikel regelt de inspraak bij de besluitvorming over het al of niet toestaan van specifieke activiteiten. Dit zijn in beginsel :

- de activiteiten vermeld in bijlage I van het verdrag;
- de activiteiten niet vermeld in bijlage I, die een aanzienlijke weerslag op het milieu kunnen hebben.

Het regelen van die aspecten van de administratieve procedure is in België in de meeste gevallen zaak van de gewesten.

Wat betreft de personen die recht hebben op de herzieningsprocedure waarin is voorzien in artikel 9, lid 2, zij erop gewezen het gaat om de "leden van het betrokken publiek" ⁽⁴⁴⁾ die een "voldoende belang" hebben, alsook diegenen die stellen dat een "inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt".

Artikel 9, lid 2, tweede alinea, van het verdrag van Aarhus roept het (onweerlegbaar) vermoeden in het leven dat elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, lid 5, van het verdrag gestelde eisen - namelijk 1/ zich inzetten voor milieubescherming en 2/ voldoen aan de eisen die mogelijk door het nationaal recht zijn gesteld - een voldoende belang heeft.

Uit de voormelde bepalingen van het verdrag van Aarhus vloeit aldus de plicht voort om in de nationale wetgeving aan te geven wat als "een voldoende belang" en "een inbreuk op een recht" moet worden beschouwd. Het uitgangspunt daarbij moet zijn "aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van [het] verdrag ruim toegang tot de rechter [...] verschaffen". Wat de niet-gouvernementele organisaties betreft die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht, vloeit uit de bepalingen zelf van het verdrag voort dat zij "een voldoende belang" hebben. Gelet op de directe werking van die laatste bepaling is de overname ervan in de Belgische

⁽⁴⁴⁾ Krachtens artikel 2, lid 5, van het verdrag dient onder "het betrokken publiek" te worden verstaan "het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn". Volgens lid 4 van hetzelfde artikel wordt onder "het publiek" verstaan "één of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen".

rechtsorde niet nodig en dienen de rechterlijke instanties er in elk geval toepassing van te maken ⁽⁴⁵⁾.

Gelet op de bevoegdheidsverdeling in België wat milieuaangelegenheden betreft, is het uitvoering geven aan de eerste en de tweede pijler van het verdrag van Aarhus in hoofdzaak een taak voor de gewesten. Het zullen dan ook veelal de gewestoverheden zijn die bepalen welke niet-gouvernementele organisaties die actief zijn op het vlak van milieubescherming geacht moeten worden belang te hebben en dus te behoren tot "het betrokken publiek", alsook welke voorwaarden daartoe aan die organisaties eventueel moeten worden gesteld.

Zoals in de *Implementation guide* ⁽⁴⁶⁾ wordt aangestipt, is de notie "voldoende belang" in nationale rechtsstelsels overigens veeleer bedoeld als een toets aan het gezond verstand ⁽⁴⁷⁾. Een dergelijke toetsing laat zich niet in juridische regels vatten en laat een ruime appreciatiebevoegdheid aan de rechterlijke instantie die moet nagaan

⁽⁴⁵⁾ De verdragsbepaling op zich is immers voldoende duidelijk, zodat ze kan worden toegepast op de rechtsonderhorigen van de betrokken staten en een tussenkomst van de nationale wetgever niet vereist is om te concretiseren in welke gevallen niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming een voldoende belang hebben. Indien de nationale wetgever evenwel aan het toekennen aan die organisaties van een belang in het kader van het besluitvormingsproces voorwaarden wenst te koppelen zoals bedoeld in artikel 2, lid 5, van het verdrag van Aarhus, zal daartoe een wettelijke regeling moeten worden uitgevaardigd. Dat laatste staat er evenwel niet aan in de weg dat de betrokken bepaling rechtstreekse werking in de Belgische rechtsorde heeft, vermits het belang automatisch wordt erkend indien de nationale wetgever geen voorwaarden heeft gesteld. Over de al dan niet directe werking van artikel 9 van het verdrag van Aarhus, zie ook: F. SCHOUKENS, o.c., 293, vn. 7.

⁽⁴⁶⁾ *The Aarhus convention : an implementation guide*, New York en Genève, United Nations, 2000 (<http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>). Deze gids dient echter met de nodige omzichtigheid te worden gehanteerd : hij heeft geen officieel karakter (zie de waarschuwing vooraan in de gids : "The views expressed in this publication do not necessarily reflect those of the United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE), the Danish Environmental Protection Agency, the Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), the Environmental Law Institute (ELI), the European ECO Forum, the European Environmental Bureau (EEB), the members of the resource Group or their organizations") en bevat bevestigingen die in de tekst van het verdrag zelf niet terug te vinden zijn (CH. LARSEN, "Het verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 244, vn. 3).

⁽⁴⁷⁾ *Implementation guide*, 130.

of er in het concrete geval sprake is van een belang dat als voldoende kan worden beschouwd.

Voor de partijen bij het verdrag geldt de plicht om hun nationale wetgeving aan te passen slechts voor zover hun nationaal recht in strijd is met het verdrag of ingeval het nationaal recht ter zake onvoldoende garanties biedt.

B. Het recht van de Europese Unie

a) Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

15. Bij artikel 6 van het EU-verdrag ⁽⁴⁸⁾ erkent de Europese Unie de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : Handvest) en verleent er dezelfde juridische waarde aan als het EU-verdrag en het EU-werkingsverdrag ⁽⁴⁹⁾.

Artikel 47 van het Handvest garandeert onder meer het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Lid 1 van dat artikel luidt :

"Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden".

⁽⁴⁸⁾ Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁴⁹⁾ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Zodra het gaat om aangelegenheden waarmee het recht van de Europese Unie ten uitvoer wordt gelegd ⁽⁵⁰⁾, dienen de lidstaten de bepalingen van het Handvest in acht te nemen. In zoverre een geschil op een dergelijke aangelegenheid betrekking heeft, dient de toegang tot de rechter te beantwoorden aan de vereisten van het aangehaalde artikel 47, lid 1, in het bijzonder wat betreft de effectiviteit van de toegang.

Krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het EU-verdrag voorzien de lidstaten in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Europese Unie vallende gebieden te verzekeren.

Het zijn bijgevolg de nationale rechterlijke instanties die belast zijn met de toepassing, in het kader van hun bevoegdheid, van de bepalingen van het recht van de Europese Unie. De lidstaten moeten derhalve zorgen voor doeltreffende voorzieningen in rechte.

b) Richtlijnen (en verordening 1367/2006)

16.1.1. Ook de Europese Unie is toegetreden tot het verdrag van Aarhus en heeft allerlei bepalingen aangenomen om de toepassing ervan te verzekeren.

Wat de instellingen en organen van de Europese Unie betreft, geldt verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen.

In verband met de eerste pijler van het verdrag hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie op 28 januari 2003 richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad aangenomen. In het licht van de tweede pijler hebben het Europees Parlement en de Raad op 26 mei 2003 richtlijn 2003/35/EG tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de

⁽⁵⁰⁾ Zie artikel 51, lid 1, van het Handvest.

rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, vastgesteld.

Wat de derde pijler betreft, heeft richtlijn 2003/35/EG, om tegemoet te komen aan de bepalingen van het verdrag van Aarhus, de richtlijnen 85/337/EEG ⁽⁵¹⁾ en 96/91/EG ⁽⁵²⁾ - intussen vervangen door richtlijn 2008/1/EG ⁽⁵³⁾ - aangepast op het vlak van de toegang tot de rechter.

16.1.2. Wat richtlijn 85/337/EEG (ook genoemd : de MER-richtlijn) betreft,

⁽⁵¹⁾ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

⁽⁵²⁾ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

⁽⁵³⁾ Richtlijn 2008/1/EG van het Europese Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

vormen artikel 1, alinea 2 (definitie van "betrokken publiek") ⁽⁵⁴⁾, en artikel 10bis de

⁽⁵⁴⁾ In verband met de notie "betrokken publiek" heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie bij arrest van 15 oktober 2009 (HvJ, 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening t. Stockholms kommun genom dess marknämnd, C-263/08, *M.E.R.* 2009/4, 255, noot M. MELIS) geoordeeld dat artikel 10bis van richtlijn 85/337 zich verzet tegen een bepaling van een Zweedse wettelijke regeling die het recht om in beroep te gaan tegen een beslissing over een project dat valt binnen de werkingssfeer van deze richtlijn voorbehoudt aan verenigingen voor milieubescherming die minstens 2000 leden tellen. Het Hof overwoog in dit verband wat volgt :

"43. In [richtlijn 85/337] wordt voor de bepaling van de voorwaarden waarvan de ontvankelijkheid van de vordering afhankelijk wordt gesteld, naar het nationale recht verwezen. Deze voorwaarden kunnen zijn het bezit van "een voldoende belang" of een "inbreuk op een recht", al naargelang het nationale recht gewoonlijk het ene of het andere begrip gebruikt.

44. Met betrekking tot de niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, moeten ingevolge artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 in samenhang met artikel 10bis daarvan die organisaties die "voldoen aan de eisen van nationaal recht", worden geacht al naar het geval "een voldoende belang" of een van de rechten te hebben waarop een binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallende werkzaamheid inbreuk kan maken.

45. Hoewel laatstgenoemd artikel het met de verwijzing daarin naar artikel 1, lid 2, van voornoemde richtlijn aan de nationale wetgevers overlaat om de eisen te bepalen waaraan moet worden voldaan om te verzekeren dat een niet-gouvernementele organisatie die zich voor milieubescherming inzet, als vereniging het recht heeft om onder de hierboven in herinnering gebrachte voorwaarden in beroep te gaan, moeten de aldus vastgestelde nationale regels enerzijds "een ruime toegang tot de rechter" waarborgen en anderzijds nuttige werking verlenen aan de bepalingen van richtlijn 85/337 betreffende het recht om in beroep te gaan bij de rechter. Derhalve mogen die nationale regels niet het gevaar inhouden voor uitholling van de communautaire bepalingen volgens welke degenen die een voldoende belang hebben om een project aan te vechten en op wier rechten door dit project inbreuk wordt gemaakt, waaronder de verenigingen voor milieubescherming, in beroep moeten kunnen gaan bij de bevoegde rechterlijke instanties.

46. Vanuit dit oogpunt kan een nationale wet verlangen dat een dergelijke vereniging die een onder richtlijn 85/337 vallend project bij de rechter wil aanvechten, een op natuur- en milieubescherming gericht maatschappelijk doel heeft.

47. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat de voorwaarde dat een vereniging voor milieubescherming een minimum aantal leden moet hebben, relevant kan blijken te zijn om zich ervan te vergewissen dat deze werkelijk bestaat en werkelijk actief is. Het vereiste aantal leden kan echter bij de nationale wet niet zo hoog worden vastgesteld dat het ingaat tegen de doelstellingen van richtlijn 85/337, met name tegen het doel om de rechterlijke toetsing van de daaronder vallende projecten te vergemakkelijken.

.../...

vertaling van de verdragsbepalingen inzake de toegang tot de rechter.

Artikel 10*bis* luidt :

"De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtssysteem, leden van het betrokken publiek die :

- a) een voldoende belang hebben, dan wel
- b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.

De lidstaten bepalen in welk stadium de besluiten, handelingen of nalatigheden kunnen worden aangevochten.

Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2, geacht voldoende te zijn in de zin van punt a) van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van punt b) van dit artikel.

De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

48. In dit verband moet worden vastgesteld dat richtlijn 85/337 weliswaar bepaalt dat leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben om een werkzaamheid aan te vechten en wier rechten een werkzaamheid kan schaden, in beroep moeten kunnen gaan tegen de beslissing waarbij de werkzaamheid wordt toegestaan, maar een beperking van de mogelijkheden om in beroep te gaan niet toestaat op grond dat de betrokken personen reeds hun standpunt hebben kunnen geldend maken tijdens de bij artikel 6, lid 4, van de richtlijn ingevoerde inspraakfase van de besluitvormingsprocedure.

49. De door het Koninkrijk Zweden aangevoerde omstandigheid dat de nationale regels ruimschoots de mogelijkheid bieden om in een voorafgaand stadium deel te nemen aan de procedure tot vaststelling van de beslissing over een werkzaamheid, kan derhalve niet rechtvaardigen dat tegen de na afloop daarvan vastgestelde beslissing slechts onder beperkte voorwaarden beroep in rechte openstaat".

.../...

Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.

Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties" ⁽⁵⁵⁾.

16.1.3. Wat richtlijn 2008/1/EG (ook genoemd : de IPPC-richtlijn) betreft, kan inzake de toegang tot de rechter inzonderheid worden verwezen naar artikel 2, 15/ (definitie van "betrokken publiek"), en artikel 16.

Artikel 16 van die richtlijn luidt :

"1. De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtstelsel, leden van het betrokken publiek in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten wanneer :

- a) zij een voldoende belang hebben, dan wel
- b) zij stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt.

2. De lidstaten bepalen in welk stadium de besluiten, handelingen of nalatigheden kunnen worden aangevochten.

3. Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die milieubescherming bevordert en voldoet aan voorschriften van de nationale wetgeving, geacht te voldoen aan lid 1, onder a).

Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van lid 1, onder b).

⁽⁵⁵⁾ In een arrest van 16 juli 2009 (HvJ, 16 juli 2009, Commissie t. Ierland, C-427/07) heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat uit artikel 10*bis*, eerste alinea, sub a en b, van richtlijn 85/337/EEG en uit artikel 16, eerste alinea, sub a) en b), van richtlijn 2008/1/EG volgt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtstelsel, leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben, of stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het nationale recht dit als voorwaarde stelt, onder de in deze bepalingen gepreciseerde voorwaarden beroep kunnen instellen, en daarbij moeten bepalen wat een dergelijk voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen (zie punt 82 van het arrest).

4. De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.

5. Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties".

16.1.4. Verordening (EG) nr. 1367/2006 stelt regels vast voor de toepassing van de drie pijlers van het verdrag van Aarhus op de instellingen van de Europese Unie en organen ⁽⁵⁶⁾. Aldus verleent ze op het niveau van de Europese Unie in milieuaangelegenheden ook toegang tot de rechter, hetgeen wordt geregeld in titel IV van de verordening (zie artikel 12).

Deze verordening heeft evenwel geen betrekking op de door de lidstaten georganiseerde rechtsbescherming, zodat de bepalingen ervan niet direct relevant zijn voor het onderzoek van het voorliggende wetsontwerp.

16.1.5. Voor de volledigheid dient ook melding te worden gemaakt van het door de Europese Commissie in 2003 ingediende "voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden", dat betrekking heeft op de derde pijler van het Aarhus-verdrag doch nog steeds niet is aangenomen ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁶⁾ Cf. artikel 1, lid 1, van de verordening, die van toepassing is sedert 28 juni 2007 (artikel 14, tweede alinea).

⁽⁵⁷⁾ Zie document COM (2003) 624 definitief 2003/0246(COD)
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:FIN:NL:PDF>).
.../...

De artikelen 8 en 9 van dat voorstel luiden :

"Artikel 8

Criteria voor de erkenning van bevoegde entiteiten

Om te worden erkend als bevoegde entiteit dient een internationale, nationale, regionale of lokale vereniging, organisatie of groep te voldoen aan de volgende criteria :

- (a) hij moet een onafhankelijke en non-profitrechtspersoon zijn die tot doel heeft het milieu te beschermen;
- (b) hij moet een organisatorische structuur hebben die hem in staat stelt het adequate nastreven van zijn statutaire doelen te verzekeren;
- (c) hij moet wettelijk zijn opgericht en actief werkzaam zijn geweest op het gebied van milieubescherming, conform zijn statuten, gedurende een door de lidstaat waar hij is opgericht vast te stellen periode, die echter niet langer mag zijn dan drie jaar;
- (d) zijn jaarrekening moet door een geregistreerd accountant gecertificeerd zijn gedurende een door elke lidstaat vast te stellen periode, in overeenstemming met de krachtens lid 1, onder (c), vastgestelde bepalingen.

Artikel 9

Procedure voor de erkenning van bevoegde entiteiten

1. De lidstaten stellen een procedure vast om een snelle erkenning van bevoegde entiteiten te verzekeren voor zover deze voldoen aan de criteria in artikel 8, hetzij per geval ("*ad hoc*"), hetzij krachtens een procedure van voorafgaande erkenning.

Daar waar een lidstaat opteert voor een procedure van voorafgaande erkenning verzekert hij dat er ook een mogelijkheid is van een snelle "*ad-hoc*" erkenning.

2. De lidstaten bepalen welke bevoegde instantie of instanties verantwoordelijk zijn voor de erkenning.

3. De lidstaten verzekeren dat, daar waar een verzoek om erkenning is afgewezen, tegen deze beslissing beroep kan worden ingesteld voor een rechtbank of een ander onafhankelijk en onpartijdig bij wet ingesteld orgaan.

4. De lidstaten stellen de gedetailleerde bepalingen van de erkenningsprocedure vast".

.../...

Zolang een voorstel van richtlijn niet is aangenomen, dient er in rechte geen rekening mee te worden gehouden. Indien het op dit vlak toch tot een richtlijn komt, zal op dat ogenblik moeten worden nagegaan of het interne recht al of niet dient te worden bijgesteld.

16.2. Ook richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, bevat enigszins vergelijkbare bepalingen. Het gaat om de artikelen 12, lid 1, en 13, van de richtlijn, die luiden :

- artikel 12 ("Verzoeken om maatregelen"), lid 1 :

"Natuurlijke of rechtspersonen die

- a) milieuschade lijden of dreigen te lijden dan wel
- b) een voldoende belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade, of, anderzijds,
- c) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

kunnen bij de bevoegde instantie opmerkingen indienen betreffende gevallen van milieuschade of onmiddellijke dreiging daarvan waarvan zij kennis hebben en kunnen de bevoegde instantie verzoeken maatregelen te treffen krachtens deze richtlijn.

De lidstaten bepalen wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt.

Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die milieubescherming bevordert en voldoet aan voorschriften van de nationale wetgeving voldoende geacht in de zin van het voorgaande punt b. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande punt c";

- artikel 13 ("Beroepsprocedures") :

"1. De personen als bedoeld in artikel 12, lid 1, hebben toegang tot een procedure voor een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige overheidsinstantie die bevoegd is de besluiten, het handelen of het verzuim van de krachtens deze richtlijn bevoegde instantie aan de procedurele en materieelrechtelijke voorschriften te toetsen.

2. Deze richtlijn laat alle nationale wettelijke bepalingen tot regeling van de toegang tot de rechter en die volgens welke alle administratieve beroepsprocedures moeten zijn gevolgd alvorens een gerechtelijke procedure kan worden ingeleid, onverlet".

Die bepalingen vormen niet de uitvoering van het verdrag van Aarhus, doch moeten evenzeer in de Belgische rechtsorde worden omgezet en zijn dus eveneens relevant in het kader van het onderzoek van het voorliggende wetsontwerp.

16.3. De voor het onderzoek van het voorliggende wetsontwerp relevante richtlijnbe­palingen zijn derhalve de artikelen 1, lid 2, en 10bis van richtlijn 85/337/EEG, de artikelen 2, 15/, en 16 van richtlijn 2008/1/EG, alsook de artikelen 12, lid 1, en 13 van richtlijn 2004/35/EG.

16.4. Krachtens artikel 288, derde lid, van het EU-werkingsverdrag is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Gelet op die keuzevrijheid, is het voor de omzetting noodzakelijk keuzes te bepalen tussen de voorhanden zijnde vormen en middelen ter verwezenlijking van de door de richtlijn vooropgestelde doeleinden. De omzetting in het interne recht van een richtlijn is daarenboven nodig om de regels verbindend te maken voor de rechtsonderhorigen ⁽⁵⁸⁾.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat een omzetting, omwille van de rechtszekerheid, duidelijk en precies dient te zijn :

"54. Volgens vaste rechtspraak vereist de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijs dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke en specifieke wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling worden overgenomen, en kan een algemene juridische context volstaan wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert (zie, met name, arresten van 16 november 2000, Commissie/Griekenland, C-214/98, Jurispr. blz. I-9601, punt 49; 7 december 2000, Commissie/Frankrijk, C-38/99, Jurispr. blz. I-10941,

⁽⁵⁸⁾ Een richtlijn kan uit zichzelf geen verplichtingen opleggen aan particulieren (HvJ, 26 februari 1986, MARSHALL t. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, C-152/84, *Jur.*, 1986, 723; HvJ, 7 maart 1996, Le Corte Inglés SA t. Cristina Blazquez Rivero, C-192/94, *Jur.*, 1996, 1281).

punt 53, en 30 november 2006, Commissie/Luxemburg, C-32/05, Jurispr. blz. I-11323, punt 34).

55. Het is ook vaste rechtspraak dat de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid, dat, indien een richtlijn rechten voor particulieren in het leven roept, verlangt dat de begunstigden hun rechten in volle omvang kunnen kennen (zie met name arresten van 13 maart 1997, Commissie/Frankrijk, C-197/96, Jurispr. blz. I-1489, punt 15, en 4 december 1997, Commissie/Italië, C-207/96, Jurispr. blz. I-6869, punt 26, en arrest Commissie/Luxemburg, reeds aangehaald, punt 34)" ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁹⁾ HvJ, 16 juli 2009, Commissie t. Ierland, C-427/07.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie aanvaardt rechtspraak overigens slechts zelden en bezwaarlijk als instrument van omzetting. Het Hof ziet er in de eerste plaats nauwgezet op toe dat een onderscheid wordt gemaakt met het geval waarin de nationale overheden het beginsel van richtlijnconforme uitlegging als voorwendsel zouden gebruiken om een verschil tussen het intern recht en het recht van de Europese Unie niet weg te werken of een vacuüm niet op te vullen omdat het aan de rechter zou staan om het intern recht uit te leggen op een wijze die conform het afgeleid recht van de Europese Unie is (HvJ, 10 mei 2001, Commissie t. Nederland, C-144/99).

Vervolgens stelt het Hof zich bijzonder veeleisend op wat betreft de voorwaarden waarop rechtspraak als instrument van omzetting aanvaard zou kunnen worden. Een van de arresten waarin het Hof in verband met die voorwaarden het meest expliciet is, is het arrest van 30 november 2006, Commissie t. Luxemburg (C-32/05) (zie inzonderheid punt 34 van het arrest en de overige arresten die daarin vermeld worden). Om rechtspraak als instrument van omzetting te kunnen aanvaarden, moet immers aan verscheidene voorwaarden voldaan zijn :

- de nationale regel moet bestaan. De rechtstreekse toepasselijkheid van de richtlijn is op zich niet voldoende (onder andere: HvJ, 6 mei 1980, Commissie t. België, C-102/79, punt 12, en 23 mei 1985, Commissie t. Duitsland, C-29/84, punt 29);
- die regel moet een aantal kenmerken vertonen die voortvloeien uit het beginsel van de rechtszekerheid: de nationale regel moet zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de onderdanen van de Europese Unie die kunnen kennen en voor de rechter kunnen aanvoeren. Over de draagwijdte van de juridische situaties die op particulieren van toepassing zijn, mag geen enkele twijfel bestaan. De regel moet transparant zijn. Daarom moet die regel in voldoende mate bekendgemaakt worden, een graad van stabiliteit vertonen die het mogelijk maakt rechtszekerheid te garanderen (in verband met dat vereiste van stabiliteit en de rechtspraak die daarmee verband houdt, zie onder andere HvJ, 24 januari 2002, Commissie t. Italië, C-372/99, punten 20 e.v.) en dwingend van aard zijn.

Zoals blijkt, kunnen een algemene bepaling van intern recht en de jurisprudentiële uitlegging ervan slechts op zeer strikte voorwaarden samen het equivalent vormen van de om te zetten bepaling van een richtlijn (zie, in dit verband, onder andere: C. ZOLYNSKY, *Méthode de transposition des directives communautaires - Études à partir de l'exemple du droit d'auteur et des droits voisins*, Parijs, Dalloz, 2007, 341 e.v.).

.../...

C. Het interne recht

17.1. Artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State luidt thans :

"De aanvragen, moeilijkheden en beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen bedoeld bij de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16 , 1 / tot 6 /, kunnen voor de afdeling Bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang en worden schriftelijk ingediend bij de afdeling in de vormen en binnen de termijn door de Koning bepaald".

De wetgever heeft aldus de mogelijkheid om bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling te vorderen, voorbehouden aan de partijen die doen blijken van een belang.

Dat "belang" wordt door de wet niet omschreven. De wetgever heeft aan de Raad van State de zorg gelaten om dat begrip inhoud te geven⁽⁶⁰⁾. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1946⁽⁶¹⁾ blijkt voorts dat wanneer als ontvankelijkheidsvoorwaarde is gesteld dat de verzoekende partij moet doen blijken van een benadeling of een belang, de wetgever in wezen heeft beoogd de *actio popularis* uit te sluiten. Daarnaast heeft de wetgever duidelijk gewild dat de Raad van State het begrip "belang" als ontvankelijkheidsvereiste met de grootste soepelheid zou hanteren en daarbij in de richting van een ruime interpretatie van het begrip "belang" zou uitgaan. De Raad van State heeft bijgevolg een ruime appreciatiebevoegdheid om te oordelen of iemand al dan niet een voldoende belang heeft⁽⁶²⁾.

⁽⁶⁰⁾ *Parl. St. Kamer*, 1936-1937, nr. 211, 34, en nr. 299, 18.

⁽⁶¹⁾ Wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State.

⁽⁶²⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 117/99, 10 november 1999, B.2 en B.3; J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *Raad van State. Afdeling Administratie. 2. Ontvankelijkheid*, Brugge, die Keure, 1996, nr. 1999; M. LEROY, *Contentieux administratif*, Brussel, Bruylant, 2008, 510 e.v.; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier, 2008, nr. 460.

De Raad van State heeft in zijn rechtspraak een aantal criteria uitgewerkt waaraan het belang moet voldoen om een ontvankelijk verzoek te kunnen inleiden : het ingeroepen belang moet persoonlijk, actueel, zeker, direct en legitiem zijn. Dit "belangenvereiste" geldt zowel voor natuurlijke personen als voor rechtspersonen. De jurisprudentiële invulling van artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, maakt het nu reeds mogelijk dat verenigingen in rechte optreden ter verdediging van de collectieve belangen waarvoor zij zijn opgericht ⁽⁶³⁾.

Bovendien stelt artikel 9, lid 2, tweede alinea, tweede zin, van het verdrag van Aarhus voor niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de voorwaarden die het nationaal recht kan opleggen, een (onweerlegbaar) vermoeden van voldoende belang in om te kunnen ageren voor een rechtscollege. De rechterlijke instanties in België zijn bijgevolg ertoe gehouden toepassing te maken van die verdragsbepaling.

17.2. Gelet op wat voorafgaat, kan er vanuit worden gegaan dat de algemene juridische context ter zake daadwerkelijk de volledige toepassing van de betrokken internationaalrechtelijke bepalingen op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze toelaat.

⁽⁶³⁾ Cfr. J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *o. c.*, nr. 377-380. Voor recente rechtspraak, zie bijv. : RvS, 27 april 2007, vzw Boterstraatactiecomité, nr. 170.653; RvS, 31 maart 2009, vzw Natuurreservaten, nr. 192.085; RvS, 28 mei 2009, vzw Milieufront Omer Wattez, nr. 193.593, en 3 november 2009, vzw Stichting Omer Wattez, nrs. 197.598 en 197.599. In sommige van die arresten wordt evenwel geëist dat er een band van evenredigheid bestaat tussen het materieel en territoriaal actieterrein van de verzoekende partij enerzijds en de draagwijdte van het bestreden besluit anderzijds.

Aangezien de wetgever evenwel de vaste wil heeft om terzake te legifereren ⁽⁶⁴⁾, acht de afdeling Wetgeving het noodzakelijk om, zonder dat het nodig is de evolutie van de jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak in de materie te onderzoeken, de aandacht te vestigen op het feit dat het voorliggende wetsontwerp niet in overeenstemming is met het hierboven aangehaalde dwingende internationaal juridisch kader.

Eén van de in het wetsontwerp vooropgestelde criteria, nl. de voorwaarde sedert minstens één jaar over rechtspersoonlijkheid te beschikken, spoort in sommige gevallen inderdaad niet met de uit het internationaal recht en het recht van de Europese Unie voor België voortvloeiende verplichtingen. Het is immers mogelijk dat de gewesten die vereiste niet stellen in het kader van de administratieve procedures in

⁽⁶⁴⁾ In dit verband zij eraan herinnerd dat tegen een Staat een aansprakelijkheidsvordering kan worden ingesteld om te verkrijgen dat hij de schade vergoedt die is veroorzaakt door een met schending van het recht van de Europese Unie genomen beslissing van een van de gerechten van die Staat (HvJ, 30 september 2003, Gerhard KÖBLER t. Republiek Oostenrijk, C-224/01 : "het beginsel dat een lidstaat verplicht is de schade te vergoeden die particulieren lijden als gevolg van een schending van het gemeenschapsrecht die aan hem kan worden toegerekend, is eveneens van toepassing indien de betrokken schending voortvloeit uit een beslissing van een in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie, voorzover de geschonden communautaire rechtsregel gekwalificeerd is en er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen deze schending en de door de betrokkenen geleden schade"; zie inzonderheid de punten 30 tot 50 van het arrest). Cf. ook : HvJ, 9 december 2003, Commissie t. Italiaanse Republiek, C-129/00, punten 33 en 41, in welke zaak het Hof van Justitie oordeelde dat de betrokken staat, door een nationale wettelijke regeling die door een belangrijk deel van de rechterlijke instanties in strijd met het gemeenschapsrecht werd toegepast zodat de regeling op zijn minst onvoldoende duidelijk is om een met het gemeenschapsrecht verenigbare toepassing te verzekeren, de krachtens het EU-verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

milieuaangelegenheden ⁽⁶⁵⁾ ⁽⁶⁶⁾. In dat geval 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.

Een mogelijke oplossing zou er kunnen in bestaan om in artikel 19 van de wetten op de Raad van State een nieuw tweede lid in te voegen, waarin het vermoeden van "voldoende belang" voor die organisaties wordt bevestigd. Dat lid zou als volgt kunnen luiden :

"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 milieuaangelegenheden;
- 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".

⁽⁶⁵⁾ Het is zelfs niet uitgesloten dat de gewesten niet vereisen dat een milieuvereniging rechtspersoonlijkheid dient te genieten.

⁽⁶⁶⁾ Voor een concreet voorbeeld zie, wat de omzetting van richtlijn 2004/35/EG betreft voor het Waalse Gewest, artikel D.131, tweede lid, van de Code de l'Environnement waar, naast het bezit van rechtspersoonlijkheid, slechts het bewijs van een reële activiteit wordt vereist ("De verenigingen die milieubescherming bevorderen worden geacht voldoende belang te hebben in de zin van het eerste lid, 1/ van dit artikel voor zover zij over de rechtspersoonlijkheid beschikken en dat zij de milieubescherming in hun maatschappelijk doel hebben opgenomen. Deze verenigingen bewijzen via hun activiteitenverslag of via elk ander stuk dat hun werkelijke activiteit in overeenstemming is met hun statutair doel"). Vergelijk met de regeling voor het Vlaamse Gewest waar in artikel 15.6.1, 3/, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wordt verwezen naar de "rechtspersonen als vermeld in artikel 2 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu", zodat het bezit van ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid is vereist (*cf.* artikel 2, tweede lid, van de wet van 12 januari 1993).

Aldus zou een (eerste⁽⁶⁷⁾) amendement kunnen worden ingediend dat ertoe strekt artikel 2, a), van het wetsontwerp te vervangen door de voorgestelde tekst. Dat amendement zou op de volgende verantwoording kunnen steunen :

- 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 en dat men zich bijgevolg niet kan indenken dat de federale wetgever in deze aangelegenheid eenzijdig zou optreden teneinde in de wetten op de Raad van State criteria op te nemen die niet zouden samenvallen met die welke door de bevoegde wetgevers worden vastgesteld voor de administratieve fase van de procedures (en, wat het Vlaams Gewest betreft, de rechtsprekende fase voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen - zie voorafgaande opmerking IV.11);
- het vermoeden van "voldoende geacht" belang zou, overeenkomstig de bepalingen van internationaal recht die ter zake gelden, onweerlegbaar zijn;
- de verwijzing, in de ontworpen tekst, 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;
- als voorbeeld van internationaalrechtelijke regels bedoeld in het ontworpen onderdeel 1/, zou in de verantwoording van het amendement verwezen kunnen worden naar het Aarhus-verdrag alsook naar de Europese richtlijnen die tot doel hebben dat verdrag om te zetten of die geïnspireerd worden door bepalingen ervan;
- als voorbeeld van de internationaalrechtelijke regels bedoeld in het ontworpen onderdeel 2/, zou inzonderheid verwezen kunnen worden naar de enige tekst die thans ter zake relevant is, namelijk de voormelde richtlijn 2004/35/EG;
- doordat in de ontworpen onderdelen 1/ en 2/ op algemene en abstracte wijze verwezen wordt naar de relevante internationaalrechtelijke bepalingen inzake milieu slaat die verwijzing ook op de toekomstige relevante bepalingen;

⁽⁶⁷⁾ Zie verder, nr. 20.2.

- dat nieuwe lid zou evenwel geen verbod inhouden voor andere rechtspersonen - die geen aanspraak zouden kunnen maken op dat onweerlegbaar vermoeden of op het voor tegenbewijs vatbare vermoeden dat in artikel 19 van de wetten op de Raad van State eveneens ingevoerd zou worden overeenkomstig de suggestie die gedaan is in punt VI van dit advies - om zich tot de afdeling Bestuursrechtspraak te wenden, voor zover ze kunnen aantonen dat ze over een "voldoende belang" beschikken overeenkomstig het eerste lid van dat artikel 19; dat is inzonderheid de betekenis van de woorden "van rechtswege".

Het zou nuttig zijn om de voorgaande uitleg op te nemen in de verantwoording van het aldus ingediende amendement.

VI. Onderzoek van de ontworpen tekst in het licht van het thans geldende juridisch kader inzake vorderingen ter verdediging van "collectieve belangen" in het algemeen

18.1. Mocht het de bedoeling van de wetgever zijn om, los van de internationale context - onderzocht in punt V -, niet alleen voor de bijzondere aangelegenheden waarvoor reeds specifieke bepalingen gelden of, zoals hiervoren gesuggereerd is ⁽⁶⁸⁾, zouden gelden, eveneens aan rechtspersonen die handelen ter verdediging van "collectieve belangen" een ruimere toegang tot de afdeling Bestuursrechtspraak te bieden dan thans het geval is, rijst de vraag of de ontworpen tekst, rekening houdend met de huidige jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak inzake collectieve vordering, wel noodzakelijk of zelfs nuttig is.

18.2. In dit verband kan, zonder op dit punt volledigheid te willen nastreven, worden gesteld dat de jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak ter zake voornamelijk op de volgende criteria steunt, zowel wat betreft vorderingen ter

⁽⁶⁸⁾ Nr. 17.2.

verdediging van "collectieve belangen" in het algemeen als wat betreft vorderingen ter verdediging van het milieu ⁽⁶⁹⁾.

18.2.1. Het vereiste dat elke verzoeker, ongeacht of hij een natuurlijk persoon dan wel een rechtspersoon is, over een "voldoende belang" dient te beschikken, beantwoordt - zoals het hierboven al uiteengezet is ⁽⁷⁰⁾ - aan de uitdrukkelijke wens van de wetgever van 1946 om de *actio popularis* ⁽⁷¹⁾ onmogelijk te maken en is in de regel niet strijdig met de vereisten die uit het intern recht voortvloeien ⁽⁷²⁾, noch met die welke voortkomen uit de bepalingen van internationaal recht betreffende de werkzaamheid van rechterlijke beroepen ⁽⁷³⁾. In dit verband dient te worden opgemerkt dat de vaststelling van de procesbevoegdheid en het procesbelang van een justitiabele weliswaar in beginsel een kwestie van nationaal recht is en dat elk rechtscollege het begrip belang autonoom dient te interpreteren ⁽⁷⁴⁾, maar dat ingevolge het recht van de Europese Unie de nationale wettelijke regeling een doeltreffende rechtsbescherming moet waarborgen ⁽⁷⁵⁾. Het is overigens mogelijk dat specifieke vereisten voortvloeien uit het recht van de Europese Unie of uit andere bepalingen van internationaal recht, zoals zulks uiteengezet is in punt V.

⁽⁶⁹⁾ Onverminderd hetgeen uiteengezet is in punt V van het advies, dient dat aspect van de jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak immers te worden onderzocht in het licht van het punt VI van dit advies : enerzijds omdat sommige van de criteria die de afdeling Bestuursrechtspraak in milieu-aangelegenheden in ruime zin naar voren heeft geschoven eveneens kunnen gelden in andere aangelegenheden; anderzijds omdat die jurisprudentie, zoals zulks uiteengezet is (*supra*, nr. 17.2.), eveneens zou kunnen gelden voor personen die niet zouden kunnen bogen op het onweerlegbaar vermoeden waarvan sprake is in punt V.

⁽⁷⁰⁾ Zie nr. 17.1.

⁽⁷¹⁾ Tweede aanvullend verslag uitgebracht namens de bijzondere commissie van de Kamer door de heer M. KLUYSKENS, *Pasin.*, 1946, 1113.

⁽⁷²⁾ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 8/90 van 7 februari 1990.

⁽⁷³⁾ EHRM, arrest vzw l'Érablière t. België, 24 februari 2009 (en daarin vermelde rechtspraak); HvJ, 11 september 2003, SAFALERO, C-13/01, punt 50.

⁽⁷⁴⁾ RvS (AV), 23 juni 2004, HENDRIX, nr. 132.915.

⁽⁷⁵⁾ HvJ, 11 juli 1991, VERHOLEN e.a., C-87/90 tot C-89/90, *Jur.* 1991, I-3757, punt 24.
.../...

18.2.2. De organieke Raad van State-wet (thans artikel 19 van de wetten 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 ⁽⁷⁶⁾, 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. De wetgever heeft dus duidelijk gewild dat de Raad van State dat artikel 19 met de grootste soepelheid zou toepassen ⁽⁷⁷⁾. Zulks belet de wetgevende macht uiteraard niet om, onder de controle van het Grondwettelijk Hof en, in voorkomend geval, onder die van de internationale rechtscolleges, als ze dat nodig acht, minder strikte ontvankelijkheidsvoorwaarden te bepalen dan die welke voortvloeien uit de jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak ten behoeve van bepaalde verzoekers of in bepaalde bijzondere domeinen ⁽⁷⁸⁾.

18.2.3. Om te bepalen of een verzoeker, ongeacht of hij een natuurlijk persoon dan wel een rechtspersoon is, belang heeft bij zijn beroep, gaat de afdeling Bestuursrechtspraak onder andere na in welke "hoedanigheid" die verzoeker handelt ⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁶⁾ *Parl. St.* Kamer 1936-37, nr. 211, 34 en nr. 299, 18.

⁽⁷⁷⁾ *Pasin.*, 1946, 1327-1328. In die zin : RvS, 14 januari 1992, MAHY, nr. 38.482.

⁽⁷⁸⁾ Zie, bij wijze van voorbeeld, de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu (RvS, 21 maart 2002, vzw. Les Amis de la Terre-Belgique, nr. 104.993).

⁽⁷⁹⁾ Een verzoeker kan in het raam van eenzelfde beroep tegelijk verschillende hoedanigheden aanvoeren, in welk geval de afdeling Bestuursrechtspraak die achtereenvolgens onderzoekt teneinde zijn belang bij het beroep al dan niet te erkennen (RvS, 14 mei 1998, RENARD, nr. 73.687). Zie eveneens RvS, 21 februari 2007, vzw Centre Hospitalier Chrétien e.a., nr. 168.067. Dat begrip "hoedanigheid" heeft hier een heel bijzondere betekenis doordat het de afdeling Bestuursrechtspraak de mogelijkheid biedt om grenzen te stellen aan het aanvoeren van een "belang" bij het beroep, zodat niet stapsgewijs afgeleden wordt naar een veralgemening van de *actio popularis* (RvS, 17 december 2009, vzw Grez-Doiceau, Urbanisme et Environnement, nr. 199.055).

18.2.4. Uitgezonderd in de gevallen waar de wetgever uitdrukkelijk anders heeft bepaald, dient de verzoeker dan ook door de hoedanigheid die hij aanvoert ⁽⁸⁰⁾, bij het beroep een belang te hebben dat "voldoende" persoonlijk is, waardoor niet alleen de *actio popularis* ⁽⁸¹⁾ uitgesloten wordt maar ook het beroep in het belang van iemand anders ⁽⁸²⁾.

De afdeling Bestuursrechtspraak beschikt evenwel over een aanzienlijke manoeuvreerruimte om te beoordelen of het belang dat aangevoerd wordt door een natuurlijk persoon of een rechtspersoon, ongeacht of het om een privaatrechtelijke dan wel publiekrechtelijke rechtspersoon gaat, wel persoonlijk genoeg is. Dat is inzonderheid het geval wanneer het gaat om de verdediging van "collectieve belangen", zoals de verdediging van de fauna of het ecologisch evenwicht, de strijd tegen uitsluiting of vreemdelingenhaat ⁽⁸³⁾, de verdediging van vreemdelingen- of consumentenbelangen, enz. Hoewel de afdeling Bestuursrechtspraak bijgevolg aanvaardt dat verenigingen de verdediging van een specifiek collectief belang aanvoeren om een welbepaalde bestuurshandeling te laten vernietigen, mag dat belang evenwel niet samenvallen met het algemeen belang bij de naleving van de wet, wat gelijk zou staan met het aanvaarden van de *actio popularis*, noch met het aanwijsbare persoonlijk belang van elk der leden van die vereniging ⁽⁸⁴⁾. In dit verband zijn de volgende elementen belangrijke gegevens voor de beoordeling : het territoriale werkterrein van de verzoekende vereniging ten opzichte van

⁽⁸⁰⁾ Hoedanigheid van ambtenaar, buur, omwonende, inschrijver, exploitant van een gevaarlijke inrichting, organisator van een manifestatie, lid van een instelling, beroepsvereniging of beroepsverbond handelend ter verdediging van een collectief belang, ...

Zo is er, wat milieuverenigingen betreft, op gewezen dat die verenigingen de vereiste "hoedanigheid" bezitten wanneer ze handelen overeenkomstig het doel dat in hun statuten bepaald is en als dat doel niet samenvalt met de verdediging van het algemeen belang of met het persoonlijk belang van hun leden (RvS, 17 december 2009, vzw Grez-Doiceau, Urbanisme et Environnement, nr. 199.055).

⁽⁸¹⁾ RvS, 12 december 1994, vzw Volksunie, nr. 50.678; RvS, 30 januari 1996, VIÉRIN, nr. 57.906; RvS, 23 oktober 2007, vzw Werkgroep Isis, nr. 176.051.

⁽⁸²⁾ RvS, 14 maart 2003, Association Pharmaceutique Belge, nr. 117.081.

⁽⁸³⁾ RvS, 9 mei 2000, vzw Ligue des Droits de l'Homme e.a., nr. 87.119.

⁽⁸⁴⁾ RvS, 10 oktober 1983, vzw Association du Personnel Wallon et Francophone des Services Publics, nr. 23.544; RvS, 16 november 2006, vzw Union des entreprises de Bruxelles et Union professionnelle du Secteur immobilier, nr. 164.853; RvS, 8 november 2007, vzw Association nationale des géomètres experts immobiliers, nr. 176.534; RvS, 12 mei 2009, J. CALDUS en vzw Bond Beter Leefmilieu, nr. 193.184; RvS, 18 september 2009, vzw Souridine, nr. 196.196.

de reikwijdte van de bestreden handeling ⁽⁸⁵⁾, de beperking van het doel van de vereniging tot de verdediging van een bepaalde beroepscategorie ⁽⁸⁶⁾ of het specifieke doel van de vereniging ⁽⁸⁷⁾, welke gegevens in voorkomend geval gecombineerd kunnen worden.

In het licht van de recentste jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak mag er dan ook vanuit worden gegaan dat beroepen ingesteld door privaatrechtelijke rechtspersonen, inzonderheid verenigingen, in de regel ontvankelijk worden geacht als die verenigingen aanvoeren dat de bestreden persoonsgerichte handeling een aantasting inhoudt van het specifiek collectief belang of de specifieke collectieve belangen, welke niet onder het algemeen belang vallen ⁽⁸⁸⁾, die zij op regelmatige, daadwerkelijke en blijvende wijze behartigen op grond van hun

⁽⁸⁵⁾ RvS, 21 december 2006, vzw Inter-Environnement Wallonie e.a., nr. 166.258; RvS, 29 april 2008, vzw Unizo West-Vlaanderen, nr. 182.596.

Dat criterium is inzonderheid in milieuzaken en stedenbouwwaken gehanteerd in verscheidene recente arresten (zie, inzonderheid : RvS, 31 maart 2009, vzw Natuurreservaten, nr. 192.085 : "Een vereniging getuigt van de vereiste hoedanigheid wanneer de ingestelde vordering kan worden ingepast in het doel dat ze zich heeft gesteld, dit doel niet samenvalt met de behartiging van het algemeen belang zelf en evenmin samenvalt met het persoonlijk belang van de leden van de vereniging, en er een band van evenredigheid bestaat tussen het materieel en territoriaal actieterrein van de verzoekende partij enerzijds en de draagwijdte van het bestreden besluit anderzijds". Zie eveneens : RvS, 17 december 2009, vzw Grez-Doiceau, Urbanisme et Environnement, nr. 199.055; RvS, 3 november 1999, vzw Stichting Omer Wattez, nr. 197.598 en 197.599; RvS, 29 september 2009, vzw Natuurbeschermingsactie Limburg, nr. 196.498 en 196.499; RvS, 14 juli 2009, vzw Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, nr. 195.231; RvS, 27 juli 2006, vzw Association pour la Sauvegarde et le Respect de l'Environnement au Pays de Herve (A.S.R.E.P.H.), nr. 161.470).

⁽⁸⁶⁾ RvS, 1 september 1999, vzw Fédération Belge des Chambres syndicales des médecins, nr. 82.175.

⁽⁸⁷⁾ RvS, 4 februari 1997, vzw Ligue Belge pour la Protection des Oiseaux (beschermen en bestuderen van alle soorten wilde vogels), nr. 64.353. Zie eveneens : RvS, 21 maart 2002, vzw Les Amis de la Terre-Belgique, nr. 104.993; RvS, 21 december 2006, vzw Inter-Environnement Wallonie, nr. 166.258.

⁽⁸⁸⁾ RvS, 22 februari 2008, vzw Blaise Pascal - Haute École Catholique du Luxembourg, nr. 180.032 (de vzw kan ter verdediging van haar doel een beroep tot nietigverklaring instellen tegen een besluit van de Franse Gemeenschapsregering dat de vrijheid van onderwijs in het gedrang kan brengen van de hogescholen waarvan ze de belangen behartigt, aangezien de toepassing van dat besluit kan leiden tot een beperking van de autonomie van die onderwijsorganiserende instanties).

maatschappelijk doel ⁽⁸⁹⁾, dat het of de aangevoerde collectieve belang of belangen overeenstemmen met het doel van de vereniging ⁽⁹⁰⁾, dat de aantasting die de bestreden handeling voor dat of die collectieve belang of belangen kan meebrengen verder reikt dan de kring van de individuele belangen van een of ander lid van de vereniging ⁽⁹¹⁾, en dus ongunstige gevolgen heeft voor de situatie van de aldus beschouwde groep personen wier belangen de vereniging verdedigt ⁽⁹²⁾, zonder dat daarbij evenwel vereist is dat die aantasting voor alle leden van de vereniging afzonderlijk geldt ⁽⁹³⁾. Overigens, hoewel de beroepen die rechtspersonen op de zopas gememoreerde voorwaarden tegen reglementaire handelingen indienen in beginsel altijd ontvankelijk zijn doordat die handelingen uit de aard der zaak voor een onbepaald aantal personen kunnen gelden ⁽⁹⁴⁾, houdt de omvang van het doel dat een rechtspersoon zichzelf stelt op zich voor hem evenwel niet de bevoegdheid in om zonder beperking elke bestuurshandeling te bestrijden die een van de

⁽⁸⁹⁾ RvS, 22 februari 2005, vzw Comité de Quartier du Bas-Evere, nr. 141.043; RvS, 15 januari 2008, vzw Collectif des Grands Prés, nr. 178.585 en 6 oktober 1999, vzw Collectif des Grands Prés, nr. 196.671.

⁽⁹⁰⁾ RvS, 11 september 2000, DELSTANCHE en vzw Espoir, nr. 89.585; RvS, 9 juli 2009, vzw Global Action in the Interest of Animals (GAIA), nr. 195.157.

⁽⁹¹⁾ RvS, 8 maart 2007, DEFANCE, STENGELÉ en vzw ADESA nr. 168.660; RvS, 16 juni 1999, vzw Alegria, nr. 80.993 (vzw waarvan het beroep niet-ontvankelijk is verklaard doordat ze geen rechtstreeks belang heeft bij het beroep tot nietigverklaring van de weigering van de toekenning van de hoedanigheid van vluchteling, aangezien ze de individuele belangen verdedigt van een persoon van wie, zoals in het onderhavige geval, aangegeven is om wie het gaat).

⁽⁹²⁾ RvS, 16 november 2006, vzw Union des Entreprises de Bruxelles et Union Professionnelle du Secteur Immobilier, nr. 164.853; RvS, 8 november 2007, vzw Association Nationale des Géomètres-Experts Immobiliers, nr. 176.534.

⁽⁹³⁾ RvS, 28 januari 1998, vzw R.I.M., nr. 71.256.

⁽⁹⁴⁾ RvS, 8 februari 2002, vzw Syndicat National des Propriétaires, nr. 103.466; RvS, 10 december 2003, vzw Association francophone d'Institutions de Santé (AFIS), nr. 126.256; RvS, 14 december 2007, vzw Secrétariat général de l'Enseignement Catholique (S.E.G.E.C.), nr. 177.896; RvS, 21 september 2009, vzw Fédération des Institutions hospitalières e.a., nr. 196.246 (in dat arrest is het beroep niet-ontvankelijk verklaard voor sommige verzoekende verenigingen, ofwel omdat het belang dat sommige onder hen aanvoerden hypothetisch was gelet op hun doel, ofwel omdat de bestreden besluiten voor andere verenigingen geen verband hielden met (collectieve) belangen die specifiek onder hun doel vielen).

onregelmatigheden vertoont die hij krachtens zijn doel bestrijdt ⁽⁹⁵⁾ of die bij zijn doel aansluit of dat doel bevordert, zoals de handeling houdende verbod van het dragen van een hoofddeksel waaruit de politieke of religieuze gezindheid blijkt ⁽⁹⁶⁾.

Gelet op de zopas gememoreerde rechtspraak heeft de omstandigheid dat een rechtspersoon pas sedert minder dan een jaar rechtspersoonlijkheid geniet op zich geen gevolgen voor de al dan niet ontvankelijkheid van een beroep dat is ingesteld ter verdediging van een collectief belang : een wijkcomité dat onlangs is opgericht om tegen de realisatie van een welbepaald project te strijden, kan dan ook heel goed door de afdeling Bestuursrechtspraak worden beschouwd als getuigend van een voldoende belang ter verdediging van het collectief belang dat door het voornoemde project in gevaar komt ⁽⁹⁷⁾.

Ten slotte dient eraan te worden herinnerd dat rechtspersonen die handelen ter verdediging van een collectief belang bovenop hetgeen zopas gesteld is, eveneens moeten voldoen aan de andere voorwaarden die door de afdeling Bestuursrechtspraak zijn gesteld, zoals, onder andere, het vereiste dat de nietigverklaring van de bestreden handeling niet louter symbolisch mag zijn maar de verzoekende rechtspersoon een tastbaar materieel of moreel voordeel moet opleveren ⁽⁹⁸⁾.

Bovendien is de verdediging van collectieve belangen niet het voorrecht van privaatrechtelijke rechtspersonen alleen, aangezien de afdeling Bestuursrechtspraak aanvaardt dat ook publiekrechtelijke rechtspersonen zich tot haar wenden ter verdediging zowel van hun eigen belangen als van de collectieve belangen met de behartiging waarvan ze belast zijn ⁽⁹⁹⁾.

Wat nu de verdediging van collectieve belangen betreft door groeperingen zonder rechtspersoonlijkheid, is het zo dat aan sociale entiteiten die geen rechtspersoonlijkheid genieten in beginsel door de afdeling Bestuursrechtspraak geen

⁽⁹⁵⁾ RvS, 19 februari 2008, vzw GERFA, nr. 179.879.

⁽⁹⁶⁾ RvS, 17 maart 2009, vzw M.R.A.X., nr. 191.532 en 191.533.

⁽⁹⁷⁾ RvS, 6 oktober 2009, vzw Collectif des Grands Prés, nr. 196.671.

⁽⁹⁸⁾ RvS, 1 maart 2002, GADISSEUR, nr. 104.224.

⁽⁹⁹⁾ RvS, 19 juli 2006, gemeente Waimes, nr. 161.404; RvS, 30 maart 2006, stad Luik, nr. 157.207; RvS, 18 januari 2008, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, nr. 178.728.
.../...

rechtsingang wordt verleend ⁽¹⁰⁰⁾. Onder die regel vallen evenwel in de eerste plaats niet de instellingen die, hoewel ze geen rechtspersoonlijkheid bezitten, bij een wettelijke bepaling uitdrukkelijk gemachtigd zijn om in rechte op te treden, in welk geval die bepaling strikt moet worden uitgelegd ⁽¹⁰¹⁾. De afdeling Bestuursrechtspraak aanvaardt overigens beroepen die door feitelijke entiteiten worden ingesteld voor zover die entiteiten krachtens een wettelijke bepaling betrokken zijn bij het optreden van de overheid of als ze door de overheid erkend zijn of verzocht worden om mee te werken aan het opstellen van een regeling of een procedure ingesteld bij of krachtens een wettelijke bepaling. Maar in dat geval kunnen feitelijke verenigingen alleen in rechte optreden om te zorgen voor de eerbiediging of het behoud van de prerogatieven die aldus aan hen zijn toegekend; ze zijn dan ook niet gerechtigd om andere middelen aan te voeren dan die waarin wordt betoogd dat die prerogatieven geschonden zijn ⁽¹⁰²⁾ en, in tegenstelling tot de

⁽¹⁰⁰⁾ RvS, 23 januari 2008, Comité contre la Discrimination, nr. 178.882; RvS, 18 juni 2008, Riverains de l'antenne gsm rue du Tivoli, nr. 184.342.

⁽¹⁰¹⁾ Dat geldt in een aantal gevallen voor de organisaties die werknemers vertegenwoordigen, maar onlangs is er nog op gewezen dat een organisatie die werknemers vertegenwoordigt, buiten deze zeer specifieke gevallen, de bevoegdheid om in rechte op te treden in beginsel niet bezit ter verdediging van de collectieve belangen van haar leden maar alleen ter verdediging van haar functionele belangen (RvS, 18 februari 2009, Centrale Nationale des Employés, nr. 190.632) (zie eveneens : RvS, 24 juni 2008, nr. 184.655 en 4 juli 2008, nr. 185.159, MARTENS e.a. : (vrije vertaling) "zonder te moeten ingaan op de vraag naar de regelmatigheid van het mandaat waarop de eerste verzoeker zich beroept, kan worden vastgesteld dat het belang waarop hij zich beroept uitsluitend van functionele aard is; dat hij voor het overige hierover slechts beschikt vanaf het ogenblik waarop hij optreedt voor rekening van de S.L.F.P; dat zoals de Raad van State in zijn arrest nr. 133.449 van 2 juli 1994 [lezen : van 2 juli 2004, Le Syndicat chrétien des Communications et de la Culture] : "een representatieve werknemersorganisatie, zoals verzoekster (vakbond), heeft niet de vereiste bekwaamheid om bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring in te dienen tegen een administratieve rechtshandeling, dan in de gevallen, enerzijds, waar zij op grond van de van toepassing zijnde wets- of reglementaire bepalingen diende te worden betrokken bij de totstandkoming van deze handeling of, anderzijds, waar zij zich beklagt er niet te zijn bij betrokken; dat, daarentegen, zij niet de bekwaamheid heeft om op te treden met het oog op de verdediging van de collectieve belangen van haar leden".

⁽¹⁰²⁾ RvS, 2 juli 2004, Le Syndicat Chrétien des Communications et de la Culture, nr. 133.449; RvS, 4 juli 2008, MARTENS e.a., nr. 185.159.

rechtspersonen, mogen ze niet in rechte optreden ter verdediging van de collectieve belangen van hun leden ⁽¹⁰³⁾, tenzij ze daartoe uitdrukkelijk gemachtigd zijn ⁽¹⁰⁴⁾.

19.1. In het licht van hetgeen voorafgaat, geeft de ontworpen tekst aanleiding tot verschillende opmerkingen naargelang van de strekking die daaraan moet worden gegeven.

19.2. Als men zich strikt houdt aan de verantwoording van amendement nr. 4 dat voor een stuk geleid heeft tot de thans onderzochte tekst ⁽¹⁰⁵⁾, zou de invoeging van een nieuw tweede lid in artikel 19 van de wetten op de Raad van State niets veranderen aan de bevoegdheid waarover de afdeling Bestuursrechtspraak vandaag de dag beschikt om te beoordelen of het belang dat door een rechtspersoon wordt aangevoerd tot staving van het beroep dat die ter verdediging van een collectief belang heeft ingesteld al dan niet voldoende is. Uit dat oogpunt zou de ontworpen tekst niet nuttig zijn en zou hij integendeel meer controversen doen ontstaan dan hij er zou kunnen oplossen.

19.3.1. Als de ontworpen tekst integendeel aldus geïnterpreteerd dient te worden dat toegang tot de Raad van State zou beperkt worden tot de rechtspersonen die voldoen aan de drie criteria welke uitdrukkelijk vermeld worden in het ontworpen nieuw tweede lid van artikel 19 van de wetten op de Raad van State, dan geeft hij aanleiding tot de volgende opmerkingen ⁽¹⁰⁶⁾.

⁽¹⁰³⁾ RvS, 29 januari 1992, Union Nationale des Services Publics, nr. 38.621.

⁽¹⁰⁴⁾ Een bijzonder lot werd voorbehouden aan feitelijke verenigingen die politieke partijen vormen, in het arrest *Front démocratique des francophones e.a.*, 24 januari 2002, nr. 102.855, maar dat arrest is tot op vandaag een alleenstaand geval.

⁽¹⁰⁵⁾ Zie, *supra*, nr. 4.2.

⁽¹⁰⁶⁾ Deze opmerkingen worden gemaakt zonder dat in het kader van dit advies rekening wordt gehouden met het gevolg dat gegeven wordt aan de suggestie die in punt V van dit advies is gedaan om in artikel 19 van de wetten op de Raad van State een lid op te nemen dat verwijst naar de specifieke materie van milieuzaken. Deze opmerkingen zullen dan ook in voorkomend geval moeten worden bekeken in het licht van het gevolg dat aan die suggestie wordt gegeven.

19.3.2.1. Doordat in de ontworpen tekst verwezen wordt naar welke partij ook, ongeacht of het om een natuurlijk persoon dan wel om een rechtspersoon gaat, bestaat het gevaar dat deze tekst aldus geïnterpreteerd wordt dat hij zou ingaan tegen arresten die de Raad van State onlangs heeft gewezen en waarin geoordeeld is dat natuurlijke personen voor de Raad van State kunnen doen blijken van een (persoonlijk) belang om de nietigverklaring te vorderen van een beslissing die gevolgen heeft voor een belang voor de verdediging waarvan die natuurlijke personen geïjverd hebben.

In een zaak waarin de verzoeker de nietigverklaring vorderde van een beslissing om een procedure tot bescherming van een onroerend goed als monument niet aan te vatten, heeft de afdeling Bestuursrechtspraak het volgende geoordeeld ⁽¹⁰⁷⁾ :

"dat een onmiddellijke buur die een actieve rol heeft gespeeld bij de bescherming van een goed, doet blijken van een stellig belang om de nietigverklaring te vorderen van een besluit dat een einde maakt aan een lopende beschermingsprocedure; dat in artikel 18, § 2, 2/, van de ordonnantie bepaald wordt dat er met een beschermingsprocedure kan worden gestart inzonderheid op verzoek van een vereniging zonder winstoogmerk die de handtekening ingezameld heeft van honderd vijftig personen die ten minste achttien jaar oud zijn en hun woonplaats hebben in het Gewest; dat met deze bepaling aldus het belang erkend wordt dat de maatregelen tot behoud van het onroerend erfgoed hebben voor alle inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; [...]

[...] dat, ook al kan een natuurlijke persoon niet rechtstreeks bij de Regering een officieel verzoek om bescherming als monument indienen dat voor die Regering van dwingende aard zou zijn, die natuurlijke persoon (en niet alleen de vereniging) die een actieve rol heeft gespeeld bij de bescherming van het monument, een rechtstreeks belang heeft om de nietigverklaring te vorderen van een besluit dat, doordat het een einde maakt aan de beschermingsprocedure, het behoud van het gebouw dat deel uitmaakt van het cultureel erfgoed van het Gewest en zijn inwoners, onmogelijk maakt; dat op dat vlak de rechtsvordering uitsluitend bestemmen voor verenigingen waarvan het doel erin bestaat te zorgen voor de bescherming van het onroerend erfgoed, aanleiding zou geven tot schending van de vrijheid van vereniging, doordat men aan diegenen die zich verenigen een voorrecht zou geven dat ze niet zouden hebben als ze alleen zouden optreden; dat overigens het aantal belanghebbenden ruimer is wanneer de bestreden beslissing betrekking heeft op een locatie die of gebouw dat bijzondere eigenschappen heeft;

[...]

[...] dat de omstandigheid dat het bestreden besluit, volgens de verwerende partij, de persoonlijke materiële belangen van de buur niet aantast door wijziging van zijn

⁽¹⁰⁷⁾ RvS, 18 december 2001, RASTELLI, nr. 101.950; zie eveneens : RvS, 18 januari 2008, vzw Pétitions-Patrimoine en DEPOORTERE, nr. 178.729.

leefmilieu of leefklimaat, niet ter zake dienend is vermits, in deze aangelegenheid, het begrip belang om in rechte op te treden in de zin van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitgelegd moet worden rekening houdend met de belangensfeer waarvan de bevordering door de Brusselse ordonnantie wordt nagestreefd, meer bepaald, krachtens artikel 2, 1/, de historische, archeologische, artistieke, esthetische, wetenschappelijke, sociale, technische of volkskundige waarde; dat overigens het bestreden besluit wel degelijk het leefmilieu van de onmiddellijke buur wijzigt, die door zijn handelingen bewijst dat hij belang heeft bij de bescherming van het onroerend erfgoed, aangezien met dat besluit de uitvoering van werkzaamheden wordt mogelijk gemaakt die zullen leiden tot een gehele of gedeeltelijke maskering van de muurfaïences".

Evenzo heeft de afdeling Bestuursrechtspraak op basis van de volgende motieven geoordeeld dat het beroep ingesteld door een natuurlijk persoon tegen een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot "la Butte du Lion" te Waterloo ontvankelijk is ⁽¹⁰⁸⁾ :

(vrije vertaling) "Overwegende dat verzoekster optreedt in haar hoedanigheid van verdedigster van een historisch belangrijke site waaraan ze, naar ze beweert, in het bijzonder gehecht is; dat de tegenpartij en de tussenkomende partij terecht opmerken dat de belangrijkheid van een site niet volstaat om een persoonlijk belang aan te tonen om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen een vergunning die toelaat werken uit te voeren op deze site;

Overwegende dat kan worden aangenomen, in het licht van artikel 1 van het Waalse wetboek van ruimtelijke ordening, stedenbouw en patrimonium (CWATUP), dat voor een geklasseerde site die bovendien een site is die deel uitmaakt van het uitzonderlijk cultureel patrimonium van het Gewest, een natuurlijk persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon, in rechte kan optreden voor het behoud van dat patrimonium dat volgens hem bedreigd wordt door een bouwvergunning, als deze persoon door zijn activiteiten of op een andere afdoende wijze aantoont tijd te hebben besteed aan of belangstelling te hebben getoond voor het betrokken erfgoed, in dit geval, de buitengewone herinneringsplaats dat het slagveld van 1815 uitmaakt; dat dit belang om op te treden wordt versterkt door het feit dat het CWATUP de bevolking betreft bij de beslissingen tot klassering (zie het artikel 197, 4/, van het CWATUP);

Overwegende dat vanaf het ogenblik waarop een goed wordt erkend als deel uitmakende van het cultureel patrimonium, het uit de aard der zaak niet meer kan worden beschouwd als «uitsluitend zaak» te zijn van een of andere publiekrechtelijke rechtspersoon, zelfs eigenaar van de plaats zijnde, van een welbepaalde gemeenschap, zelfs niet van de huidige generatie, laat staan van de burens of de inwoners van de buurt; dat het eerder het belang is van zij die zich wijden aan zijn behoud, dan een toevallige geografische nabijheid, die een vordering kan wettigen, strekkende tot de bescherming van het cultureel goed;

⁽¹⁰⁸⁾ RvS, 8 augustus 2008, BRASSINNE-VANDERGEETEN, nr. 185.638.

Overwegende dat bovendien kan worden opgemerkt dat het beroep tot nietigverklaring uitgaande van een vereniging zonder winstoogmerk ter verdediging van het leefmilieu, onder bepaalde voorwaarden ontvankelijk zal zijn; dat een beroep van eenzelfde aard weigeren aan een natuurlijke persoon, een duidelijke schending zou zijn van artikel 27 van de Grondwet, namelijk van het recht van vereniging dat het recht inhoudt om zich niet te verenigen;

[...]".

19.3.2.2. Teneinde dat gevaar te ondervangen, zou het nuttig zijn om tijdens de hierop aansluitende parlementaire voorbereiding aan te geven dat de ontworpen tekst alleen betrekking heeft op rechtspersonen die uitdrukkelijk aanvoeren dat ze een collectief belang verdedigen en niet op natuurlijke personen die weliswaar een persoonlijk belang bij het beroep aanvoeren maar voor hun beroep niettemin steunen op activiteiten die ze aan de dag hebben gelegd en die in bepaalde opzichten kunnen lijken op de verdediging van een collectief belang. Voor die natuurlijke personen zou het belang bij het beroep dus nog steeds op basis van artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State beoordeeld worden.

Een andere oplossing zou erin bestaan de ontworpen tekst aldus te wijzigen dat hij begint met de woorden "Een privaatrechtelijke rechtspersoon" in plaats van met "Een partij". Die formulering zou immers meebrengen dat de aldus aangenomen tekst hoe dan ook niet op natuurlijke personen van toepassing zou zijn.

19.3.3. Uit het ontworpen artikel 19, tweede lid, 1/, van de wetten op de Raad van State volgt dat een rechtspersoon slechts een collectief belang zal kunnen aanvoeren op voorwaarde dat die sedert op zijn minst een jaar over rechtspersoonlijkheid beschikt. Zoals hierboven reeds uiteengezet is ⁽¹⁰⁹⁾, komt zo een vereiste thans niet voor onder de criteria die voortvloeien uit de jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak ter zake.

⁽¹⁰⁹⁾ Nr. 18.2.4.

In dit verband blijkt uit de parlementaire stukken betreffende het wetsvoorstel dat aan de thans onderzochte tekst ten grondslag ligt dat deze voorwaarde ertoe strekt te vermijden "dat verenigingen enkel ... worden opgericht om ... bij de reeds overbelaste Raad van State, tijdrovende procedures (te voeren)" ⁽¹¹⁰⁾.

De vraag rijst evenwel of voor de aldus opgelegde voorwaarde wel een redelijke verantwoording bestaat en of ze wel in verhouding staat tot het nagestreefde doel.

In dat verband dient, aangezien het precies om de Raad van State gaat, te worden opgemerkt dat die Raad reeds geoordeeld heeft dat beroepen ingesteld door verenigingen die naar aanleiding van welbepaalde projecten opgericht zijn, ontvankelijk waren terwijl die beroepen juist ingesteld waren tegen de beslissing betreffende het project in kwestie. Zo heeft de afdeling Bestuursrechtspraak het volgende geoordeeld ⁽¹¹¹⁾:

(vrije vertaling) "Overwegende dat als een vereniging zonder winstoogmerk zich beroept op een collectief belang, het in het bijzonder vereist is dat zij daarbij haar maatschappelijk doel nastreeft teneinde de oprichting van rechtspersonen te vermijden enkel en alleen voor een proces en teneinde beroepen af te wenden van verenigingen die een louter formeel bestaan hebben; dat in dit geval, zo de vereniging is opgericht naar aanleiding van het betwiste project, wat haar niet kan worden verweten op straffe van een inbreuk te maken op de vrijheid van vereniging, en niets aantoonde dat het maatschappelijk doel dat zij zich heeft gegeven, niet zou worden nagestreefd; dat dit haar vermeende bedoelingen zou toeschrijven zijn terwijl zij in het bijzonder als doel heeft de inschrijving van de perimeter die zij wenst te bewaren als Natura 2000 site, wat haar geen uitzicht zou bieden op een eventueel gunstige afloop van het beroep; dat het beroep bijgevolg ontvankelijk is in haren hoofde; dat de exceptie niet kan worden weerhouden;"

In dezelfde zin ⁽¹¹²⁾:

(vrije vertaling) "Overwegende dat als een vereniging zonder winstoogmerk zich beroept op een collectief belang, het in het bijzonder vereist is dat zijn maatschappelijk doel wordt nagestreefd om de oprichting van rechtspersonen te vermijden enkel en alleen voor een proces en om beroepen af te wenden van verenigingen die een louter formeel bestaan hebben; dat *in casu*, zo de vereniging

⁽¹¹⁰⁾ *Parl. St.* Senaat 2006-07, nr. 3-1953/5, 10.

⁽¹¹¹⁾ RvS, 8 oktober 2007, vzw Le Poumon Vert de la Hulpe e.a., nr. 175.463.

⁽¹¹²⁾ RvS, 15 januari 2008, vzw Collectif des Grands Prés, nr. 178.585.

is opgericht naar aanleiding van het betwiste project, wat haar niet kan worden verweten op straffe van een inbreuk te maken op de vrijheid van vereniging, en niets aantoont dat het maatschappelijk doel dat zij zich heeft gegeven, niet zou worden nagestreefd; dat het dossier de verwezenlijking van concrete handelingen aantoont overeenkomstig het nastreven van het maatschappelijk doel; dat uit het administratief dossier, dat de lijst van de omwonende eigenaars van de site vermeld, niet blijkt dat het bewijs wordt aangebracht dat deze volstrekt in overeenstemming is met de lijst van de leden van de V.Z.W.; dat de exceptie niet kan worden aanvaard;"

Uit deze rechtspraak volgt dat het vereiste van de termijn van een jaar waarin de ontworpen tekst voorziet, strenger blijkt dan de huidige jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak. Dat vereiste blijkt voor het overige niet in verhouding te staan tot het nagestreefde doel, doordat het tot gevolg kan hebben dat rechtsingang wordt geweigerd aan verenigingen die weliswaar naar aanleiding van welbepaalde projecten ontstaan zijn maar die niet louter "om opportuniteitsredenen" zijn opgericht teneinde bij de Raad van State tijdrovende procedures te voeren. In dit verband vraagt de afdeling Wetgeving zich trouwens af of de voorwaarde betreffende de "werkelijke bedrijvigheid" opgelegd bij het ontworpen artikel 19, tweede lid, 3/, op zich niet volstaat ter verhindering van de misbruiken die de voorwaarde van een jaar geacht wordt te voorkomen.

Uit de bovenstaande uiteenzetting volgt dat de voorwaarde van een jaar vervat in het ontworpen artikel 19, tweede lid, 2/, bij ontstentenis van een meer afdoende, pertinente en redelijke verantwoording dan die welke voorkomt in de parlementaire voorbereiding van het voorliggende ontwerp - inzonderheid in het licht van het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van vereniging⁽¹¹³⁾ - meer problemen doet rijzen dan ze geacht wordt op te lossen.

Aangezien zulks evenwel niet de bedoeling van de wetgever lijkt te zijn, zou de ontworpen tekst in het licht van deze opmerking herzien moeten worden.

⁽¹¹³⁾ Zoals verder (in punt 19.3.6.) uiteengezet wordt, bevatten sommige specifieke bepalingen weliswaar een dergelijke vereiste van een bepaalde bestaansduur voor privaatrechtelijke rechtspersonen die in rechte willen optreden ter verdediging van welbepaalde collectieve belangen, maar dat is verantwoord, hetzij door de specificiteit van de aangelegenheid in kwestie, hetzij door de omstandigheid dat die bepalingen zelf de omzetting in intern recht vormen van een vereiste waarin het internationaal recht of het recht van de Europese Unie voorziet.

19.3.4. Oorspronkelijk beoogde het wetsvoorstel voor te schrijven dat de betrokken rechtspersoon optreedt "ter behartiging van zijn geoorloofd statutair doel" en dat hij "blijk geeft van een werkelijke bedrijvigheid in overeenstemming met zijn statutair doel".

Wat rechtspersonen betreft, leken deze twee voorwaarden onderling coherent : zo was, overeenkomstig de hierboven uiteengezette meest recente rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak, vereist dat de rechtspersoon moest optreden ter behartiging van een maatschappelijk doel dat daadwerkelijk werd nagestreefd met een werkelijke bedrijvigheid, waarvan de verzoekende partij blijk diende te geven ⁽¹¹⁴⁾.

Deze vereisten lijken niet *a priori* onredelijk : ze zijn immers van die aard dat ze garanderen dat het belang van de rechtspersoon om in rechte op te treden daadwerkelijk bestaat door zuiver "theoretische" rechtspersonen of rechtspersonen die met het oog op de zaak opgericht zijn rechtsingang te weigeren ⁽¹¹⁵⁾.

Zoals hierboven uiteengezet is, zijn evenwel op het oorspronkelijke wetsvoorstel verschillende amendementen ingediend, zodat met het voorliggende ontwerp nu beoogd wordt aan de betrokken rechtspersonen de verplichting op te leggen dat ze enerzijds, zoals het voorzien was in het oorspronkelijke wetsvoorstel, optreden ter behartiging van hun statutair doel en anderzijds, wat nieuw is, dat ze een werkelijke bedrijvigheid hebben die niet meer overeenstemt met hun doel, maar met het in het kader van de vordering "aangevoerde collectief belang".

Het oorspronkelijke vereiste inzake de uitoefening van een werkelijke bedrijvigheid "in overeenstemming" met het maatschappelijk doel was weliswaar begrijpelijk, maar het is voor de afdeling Wetgeving minder duidelijk wat de draagwijdte is van de voorwaarde betreffende de uitoefening van een werkelijke bedrijvigheid "in overeenstemming" met het aangevoerde collectief belang, vooral ten aanzien van de voorwaarde die de rechtspersoon verplicht op te treden "ter behartiging van (zijn) statutair doel".

⁽¹¹⁴⁾ Terwijl het wetsvoorstel precies beoogde een vermoeden in te voeren ten bate van rechtspersonen die aan bepaalde voorwaarden voldoen.

⁽¹¹⁵⁾ Zie in deze zin B. JADOT, *o.c.*, 431.

Hoe moet immers een onderscheid worden gemaakt tussen het maatschappelijk doel en het aangevoerde collectief belang? Zal het aangevoerde collectief belang deel uitmaken van het maatschappelijk doel? Indien dit het geval is, zou dit tot gevolg kunnen hebben dat aan verenigingen, inzonderheid die welke de verdediging van het leefmilieu behartigen, de toegang tot de rechter ontzegd wordt.

Het volgende voorbeeld illustreert concreet dit probleem : een vereniging waarvan het doel de milieuzorg is, inzonderheid de zorg voor de fauna en de biologische diversiteit ervan, heeft een werkelijke bedrijvigheid die met haar doel overeenstemt, inzonderheid door het opstellen van brochures, het organiseren van tentoonstellingen en conferenties over de bescherming van de fauna en de biologische diversiteit ervan; die acties zijn gericht op bepaalde kwetsbare soorten of soorten die bijna verdwenen zijn; deze vereniging wordt in kennis gesteld van een project waarvan ze meent dat het ernstige gevolgen kan hebben voor een bepaalde soort, die in hoofdzaak aanwezig is op de plaats waarop dit project betrekking heeft; deze vereniging, hoewel ze in menig opzicht actief is, heeft echter nooit een specifieke activiteit uitgeoefend die op deze soort betrekking had, ofwel omdat ze daartoe niet de gelegenheid heeft gehad, ofwel omdat deze soort tot dan niet echt bedreigd was.

In het aldus gegeven voorbeeld zou het ontworpen artikel 19, tweede lid, 3/, in zijn huidige redactie, de mogelijkheid kunnen bieden de bedoelde vereniging de toegang tot de Raad van State te ontzeggen, omdat ze, hoewel ze een werkelijke bedrijvigheid heeft die met haar doel overeenstemt, nooit een specifieke activiteit heeft uitgeoefend die op de bewuste soort betrekking had en, bijgevolg, niet een "werkelijke bedrijvigheid (heeft) in overeenstemming met het collectief belang" dat tot staving van haar vordering wordt aangevoerd.

De voorwaarde vastgesteld bij het ontworpen artikel 19, tweede lid, 3/, van de wetten op de Raad van State, kan dus de ruime toegang van het publiek tot de rechter, een vereiste dat in bepaalde aangelegenheden krachtens het internationaal recht of het recht van de Europese Unie geldt, in het gedrang brengen.

In dit opzicht zou het meer aangewezen zijn deze voorwaarde te vervangen door een vereiste die betrekking heeft op het daadwerkelijk uitoefenen van activiteiten in overeenstemming of in verband met het maatschappelijk doel van de bewuste rechtspersoon.

19.3.5. Zoals hierboven uiteengezet, wordt in bepaalde arresten van de Raad van State aan publiekrechtelijke rechtspersonen de mogelijkheid toegekend om voor de Raad bepaalde collectieve belangen te verdedigen ⁽¹¹⁶⁾.

Zoals de voorwaarden waaronder welke rechtspersoon ook zich op een collectief belang kan beroepen, momenteel in het voorliggende ontwerp geredigeerd zijn, kunnen ze in werkelijkheid alleen door privaatrechtelijke rechtspersonen vervuld worden. Door immers te verwijzen naar het "statutair doel" van de partij en naar de omstandigheid dat zij "beschikt over rechtspersoonlijkheid sedert minstens een jaar", wordt verwezen naar het privaatrecht en uitsluitend naar dit recht.

Zoals het ontwerp geredigeerd is, zou het derhalve tot gevolg kunnen hebben dat aan de hierboven gememoreerde rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot publiekrechtelijke rechtspersonen, afbreuk wordt gedaan en dat aan de overheidsinstanties aldus rechtsingang wordt geweigerd.

De parlementaire voorbereiding van het ontwerp bevat in dit verband geen enkele uitleg.

⁽¹¹⁶⁾ Voor een recent voorbeeld zie arrest nr. 178.728 van 18 januari 2008, in zake het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waaruit volgt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan doen blijken van een belang om beroep in te stellen tegen een handeling "die rechtstreeks het collectief belang van de inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij een goed leefmilieu of bij bescherming tegen verontreiniging in het gedrang brengt". Zie ook RvS, 19 oktober 2004, het Waals Gewest, nr. 136.279, waarbij het beroep tot nietigverklaring van het Waals Gewest ontvankelijk wordt verklaard, waarin "een inbreuk op de collectieve belangen waarvoor het verantwoordelijk is, *in casu* de inachtneming van de gewestplannen", wordt aangevoerd.

De ontworpen tekst zou dus in het licht van deze opmerking eveneens moeten worden herzien. In dit verband zou het hierboven reeds geformuleerde voorstel om de ontworpen bepaling te laten beginnen met de woorden "Een privaatrechtelijke rechtspersoon" de mogelijkheid bieden om het probleem op te lossen.

19.3.6. De ontworpen tekst beoogt artikel 19 van de wetten op de Raad van State te wijzigen, om te bepalen onder welke voorwaarden een partij zich voortaan zou kunnen beroepen op een collectief belang tot staving van een beroep bij de Raad van State ⁽¹¹⁷⁾.

Zoals blijkt uit de toelichting bij het wetsvoorstel dat aan de ontworpen tekst ten grondslag ligt, heeft deze hoofdzakelijk tot doel sommige problemen te verhelpen die zich meer specifiek in de geschillenberechting inzake de bescherming van het leefmilieu in ruime zin hebben voorgedaan.

De formulering van de ontworpen bepaling is echter zeer algemeen, zodat er geen onderscheid wordt gemaakt naargelang het betrokken geschil, de bedoelde aangelegenheid of de aard van het collectief belang waarop de betrokken partij zich wenst te beroepen.

Op zich doet een zodanige algemene aard geen probleem rijzen en lijkt hij *a priori* de mogelijkheid te bieden welke struikelblok ook te vermijden, inzonderheid ten aanzien van het algemene gelijkheidsbeginsel.

Men mag echter niet uit het oog verliezen dat, zoals in punt V uiteengezet is, de aangelegenheid van de milieubescherming op een zeer specifieke wijze geregeld is, gelet op de internationale verplichtingen ter zake, en dat in bepaalde andere aangelegenheden dan milieubescherming er ook bepalingen van een hogere of gelijke rangorde bestaan die een rechtstreekse of onrechtstreekse weerslag hebben op de rechtsingang, inzonderheid bij de Raad van State, van verschillende instellingen of instanties die daar hun maatschappelijk doel wensen te verdedigen en zich daarbij op een bepaald collectief belang wensen te beroepen.

⁽¹¹⁷⁾ Zie het geldende artikel 19, eerste lid, van deze wetten.

Dit is aldus onder meer het geval met verscheidene bepalingen van het recht van de Europese Unie en van intern recht inzake niet-discriminatie. Bij wijze van voorbeeld kan richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep als een van de talrijke Europese richtlijnen inzake non-discriminatie worden geciteerd, waarvan artikel 9, lid 2, als volgt luidt :

"De lidstaten zorgen ervoor dat verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, die er, overeenkomstig de in de nationale wetgeving vastgestelde criteria, een rechtmatig belang bij hebben dat deze richtlijn wordt nageleefd, namens of ter ondersteuning van de klager of klaagster met zijn, respectievelijk haar toestemming met het oog op de naleving van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen, gerechtelijke en/of administratieve procedures kunnen aanspannen" ⁽¹¹⁸⁾.

Deze richtlijnen, die handelen over non-discriminatie in verschillende opzichten, zijn in maatregelen van intern recht omgezet, die elk op hun niveau door de verschillende bevoegde wetgevers aangenomen zijn.

In verband met de federale wetgever moet aldus meer in het bijzonder gewezen worden op artikel 30 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, dat als volgt luidt :

"Kunnen in rechte optreden in de rechtsgeschillen waartoe de toepassing van deze wet aanleiding kan geven, wanneer afbreuk wordt gedaan aan de statutaire opdrachten die ze zich tot doel hebben gesteld :

- 1/ elke instelling van openbaar nut en elke vereniging die op de dag van de feiten ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid bezitten, en zich statutair tot doel stelt de rechten van de mens te verdedigen of discriminatie te bestrijden;

⁽¹¹⁸⁾ Zie nog, onder meer, artikel 8, lid 3, van richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, artikel 7, lid 2, van richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, alsook artikel 17, lid 2, van richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking).

- 2/ de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties, bedoeld bij artikel 3 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en paritaire comités;
- 3/ de representatieve vakorganisaties in de zin van de wet van 19 december 1974 tot de regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel;
- 4/ de representatieve vakorganisaties in het aangewezen orgaan van vakbondsoverleg voor de administraties, diensten of instellingen waarop de wet van 19 december 1974 tot de regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel niet van toepassing is;
- 5/ de representatieve organisaties van de zelfstandigen".

Soortgelijke bepalingen zijn vervat in artikel 32 van de wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, alsook in artikel 35 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen.

Deze bepalingen maken het mensenrechtenverenigingen mogelijk om zich tot een rechter te wenden, *in casu* de Raad van State, onder andere voorwaarden dan die gesteld in het voorliggende wetsontwerp.

Zo bepalen de verschillende antidiscriminatiewetten dat de mensenrechtenverenigingen "op de dag van de feiten ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid" moeten bezitten, terwijl in de ontwerptekst sprake is van rechtspersonen die "sedert minstens een jaar" [daaronder verstaan : bij het instellen van het beroep] rechtspersoonlijkheid moeten bezitten.

Bovendien krijgen volgens de antidiscriminatiebepalingen ook sommige vakorganisaties die geen rechtspersoonlijkheid bezitten toegang tot de Raad van State, zonder dat die toegang *a priori* beperkt wordt tot de verdediging van een louter functioneel belang ⁽¹¹⁹⁾. Daaruit volgt dat op basis van deze bepalingen feitelijke verenigingen zich tot de Raad van State zouden kunnen wenden om er een collectief belang te verdedigen, terwijl de ontwerptekst de mogelijkheid om een zodanig belang aan te voeren uitsluitend tot rechtspersonen wil beperken.

⁽¹¹⁹⁾ Omtrent het begrip 'functioneel belang' en de nagenoeg constante jurisprudentie van de Raad van State ter zake, zie inzonderheid M. LEROY, *o.c.*, 512.

Bijgevolg staat het, wat het voorliggende wetsontwerp betreft, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel en van de eventuele verplichtingen opgelegd door toepasselijke rechtsregels van een hogere orde - inzonderheid het recht van de Europese Unie - aan de federale wetgever om een duidelijk standpunt in te nemen omtrent de manier waarop de ontwerptekst moet aansluiten bij de reeds bestaande wetsbepalingen die op hun beurt reeds een weerslag hebben op de mogelijkheid voor verschillende organisaties of instanties die een bepaald collectief belang willen verdedigen, om zich tot de Raad van State te wenden.

In dit verband staat het volgende te lezen in de toelichting bij het wetsvoorstel dat aan de ontwerptekst ten grondslag ligt :

"Ook de wetgeving wordt gekenmerkt door een gebrek aan samenhang. Om een antwoord te bieden op de vraag van bepaalde groepen uit de samenleving naar een collectief vorderingsrecht, zag een resem aan *ad hoc* wetten het licht, waaronder de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, die verenigingen die tenminste vijf jaar rechtspersoonlijkheid hebben en de verdediging van de mensenrechten of het bestrijden van discriminatie als doelstelling hebben de mogelijkheid geeft om voor de rechter de naleving van de wet af te dwingen; de Wet Handelspraktijken van 14 juli 1991 die aan verenigingen van handelaars een vorderingsrecht toekent tot staking van handelingen die strijdig zijn met de voornoemde wet; de Wet Consumentenkrediet van 12 juni 1991 die een collectief actierecht invoert ten voordele van consumentenverenigingen waarbij zij eveneens aan de rechter kunnen vragen om met voornoemde wet strijdige handelingen te staken en de wet van 12 januari 1993 die een gelijkaardige stakingsvordering toekent aan milieuorganisaties.

Elke wet bepaalt zelf de criteria waaraan verenigingen moeten voldoen om rechtstoegang te verkrijgen. Een allesomvattende en eenduidige regeling met betrekking tot het vorderingsrecht van verenigingen is in het huidige Belgische recht onbestaande. De invoering van bijzondere wetten die collectief vorderingsrechten regelen, leidt tot de versnippering van het recht en doet bijgevolg afbreuk aan de eenheid en de overzichtelijkheid ervan. Dit wetsvoorstel wil door het administratief recht [in de Franse versie : "*le droit judiciaire commun*"] aan te passen, deze evolutie een halt toeroepen" ⁽¹²⁰⁾.

Niettemin kan uit de elementen die aldus in de toelichting worden aangevoerd, niet worden opgemaakt hoe de ontwerptekst zal kunnen aansluiten op de verschillende van kracht zijnde bepalingen die aan bepaalde verenigingen of instanties toegang tot de Raad van State verlenen teneinde er een collectief belang te verdedigen.

⁽¹²⁰⁾ *Parl. St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-1953/1, 8 en 9.

De hierboven geciteerde passage uit de toelichting vermeldt immers vooral wetsbepalingen die rechtstvorderingen ter verdediging van een collectief belang vóór de hoven en rechtbanken organiseren, doch niet vóór de Raad van State.

Bovendien volgt uit die passage van de Franse versie van de toelichting dat het voorstel dat aan de ontwerptekst ten grondslag lag, "door het administratief recht [in de Franse versie : "le droit judiciaire commun"] aan te passen, deze evolutie een halt [wou] toeroepen". Enerzijds echter hebben, zoals reeds is uiteengezet, noch het oorspronkelijke voorstel, noch de ontwerptekst tot gevolg of tot doel dat het "[gerechtelijk] recht" wordt gewijzigd; ze wijzigen uitsluitend de wetten op de Raad van State. Anderzijds is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk of de bedoeling van de indieners van het oorspronkelijke voorstel erin bestaat om te voorkomen dat in de toekomst nieuwe bijzondere bepalingen worden aangenomen, specifiek met betrekking tot het collectief belang, om in bepaalde aangelegenheden in rechte op te treden, dan wel of het ook hun bedoeling is om de bestaande wetsbepalingen ter discussie te stellen en op te heffen.

Het komt dan ook aan de wetgever toe om een duidelijk standpunt in te nemen omtrent deze aangelegenheid, met inachtneming van de hierboven geformuleerde reserves.

19.3.7. De conclusie is dan ook dat indien de ontwerptekst effectief aldus moet worden opgevat dat de mogelijkheid om bij de afdeling Bestuursrechtspraak een beroep in te stellen, voortaan uitsluitend beperkt wordt tot de privaatrechtelijke rechtspersonen die voldoen aan de drie criteria die uitdrukkelijk opgesomd worden in het nieuwe ontworpen tweede lid van artikel 19 van de wetten op de Raad van State, deze tekst zeer grondig heronderzocht moet worden, teneinde rekening te houden met de verschillende hierboven gemaakte opmerkingen.

20.1. Evenwel moet worden opgemerkt dat, wat de andere aangelegenheden betreft dan die waarvan sprake is in punt V, het nut - of zelfs de noodzaak - om bij wet het vraagstuk te regelen van het in rechte verdedigen van een collectief belang niet vanzelfsprekend is, gelet op de huidige stand van de jurisprudentie, zoals hierboven is uiteengezet. Het zou dus niet overbodig zijn indien de wetgever zich opnieuw zou vergewissen of het wel nuttig is om in deze materie op te treden via een wet.

.../...

Als men ervan uitgaat, zoals in dit advies wordt gedaan, dat het wel degelijk de bedoeling is wetgevend op te treden, dient ter attentie van de wetgever te worden benadrukt dat de meeste problemen die in dit advies zijn uiteengezet, opgelost zouden kunnen worden door eenvoudigweg in artikel 19 van de wetten op de Raad van State bij wege van een nieuw tweede amendement, dat het eerste amendement voorgesteld in punt V van het advies met betrekking tot het milieu zou aanvullen, een nieuw derde lid in te voegen luidens hetwelk voor privaatrechtelijke rechtspersonen die in rechte optreden ter verdediging van een collectief belang het vermoeden zou gelden dat ze, tot bewijs van het tegendeel, een "voldoende" belang erbij hebben mits ze een aantal voorwaarden vervullen. Indien dit, inderdaad, de intentie is van de wetgever, dan zou dit betekenen 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 aantoonst dat hij aan de drie aldus gestelde voorwaarden voldoet, zou geacht worden voldoende belang erbij te hebben, zodat het aan de verwerende partij (of de tussenkomen partij aan de zijde van de verwerende partij) zou toekomen om deze ontstentenis van een belang concreet aan te tonen; zodra zou komen vast te staan dat aan de drie voorwaarden is voldaan, zou de afdeling Bestuursrechtspraak voorts niet meer ambtshalve onderzoeken of de rechtspersoon een "voldoende" belang erbij heeft, zoals thans wel nog het geval is ⁽¹²¹⁾.

Deze oplossing zou tevens het voordeel bieden 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

⁽¹²¹⁾ De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State onderzoekt immers ambtshalve het voorhanden zijn van een "voldoende" belang, zoals alle overige voorwaarden voor ontvankelijkheid, tenzij een uitdrukkelijke bepaling, zoals die welke is voorgesteld, anderszins voorschrijft (RvS, 12 juni 2001, BVBA M.S.M., nr. 96.355; RvS, 11 oktober 2002, VAN RIJKE, nr. 111.443; RvS, 5 maart 2002, nv Espace Culturel et de Divertissements, nr. 104.326).

van een collectief belang, overeenkomstig de criteria die thans worden gehanteerd in de jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak ⁽¹²²⁾.

Om iedere rechtsonzekerheid te voorkomen kan eveneens worden voorgeschreven dat het aldus in het leven geroepen vermoeden de specifieke voorwaarden onverlet laat die bijzondere wetten stellen met betrekking tot het in rechte verdedigen van een collectief belang. Tijdens de parlementaire voorbereiding kunnen enkele voorbeelden van zulke wetten uitdrukkelijk worden vermeld.

Het verdient aanbeveling de vorenstaande uitleg over te nemen in de verantwoording van het aldus ingediende amendement.

20.2 Het amendement kan eventueel geïnspireerd worden door de volgende tekst :

"Onder voorbehoud van het eerste en het tweede lid, alsook van bijzondere bepalingen inzake het in rechte optreden ter verdediging van een collectief belang (of korter : "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 aantoonst dat hij aan de volgende voorwaarden voldoet :

- 1/) hij beschikt sedert minstens een jaar over rechtspersoonlijkheid ⁽¹²³⁾;
- 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" ⁽¹²⁴⁾.

⁽¹²²⁾ Inzonderheid de verenigingen die niet voldoen aan het vereiste vervat in het nieuwe derde lid van artikel 19 van de wetten op de Raad van State, betreffende de tijd sedert welke ze rechtspersoonlijkheid moeten bezitten.

⁽¹²³⁾ Aangezien het niet meer een *conditio sine qua non* vormt voor toegang tot de rechter, kan een langere termijn dan die van één jaar worden voorgeschreven (vergelijk met andere bijzondere wetgevingen die ter zake toepasselijk zijn).

⁽¹²⁴⁾ Naargelang van het aantal nieuwe leden die uiteindelijk worden ingevoegd in artikel 19 van de wetten op de Raad van State, dient eveneens te worden voorzien in een amendement teneinde in het laatste lid van dit artikel 19 de huidige verwijzing naar "het derde lid" aan te passen.

L'assemblée générale de la section de législation
était composée de

De algemene vergadering van de afdeling
Wetgeving was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

premier président du Conseil d'État,
eerste voorzitter van de Raad van State,

M. VAN DAMME,
Y. KREINS,
P. LEMMENS,
P. LIÉNARDY,

présidents de chambre,
kamervoorzitters,

J. BAERT,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,
J. JAUMOTTE,
B. SEUTIN,
W. VAN VAERENBERGH,
L. DETROUX,

conseillers d'État,
staatsraden,

Mesdames
de Dames

H. COUSY
A. WEYEMBERGH,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling Wetgeving,

D. LANGBEEN,

greffier en chef,
hoofdgriffier,

Monsieur
de Heer

M. FAUCONIER,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Les rapports ont été rédigés par Mmes K. BAMS
et A. VAGMAN, auditeurs.

De verslagen werden uitgebracht door de
Dames K. BAMS en A. VAGMAN, auditeurs.

La concordance entre la version française et la
version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle
de MM. J. BAERT, J. JAUMOTTE et B. SEUTIN.

De overeenstemming tussen de Franse en de
Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht
van de HH. J. BAERT, J. JAUMOTTE en B. SEUTIN.

LE GREFFIER EN CHEF - DE HOOFDGRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN