



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.588/2
du 19 mars 2014

sur

des amendements à une
proposition de loi 'modifiant
les lois coordonnées sur le
Conseil d'État, en vue
d'accorder aux associations le
droit d'introduire une action
d'intérêt collectif' (*Doc. parl.*,
Sénat, 2011-2012, n^{os} 1264/1 et
1330/1, 2013-2014,
n^{os} 1264/2/3/4/5 et 1330/2)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.588/2
van 19 maart 2014

over

amendementen op een
wetsvoorstel '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.*, Senaat,
2011-2012, nrs. 1264/1 en
1330/1, 2013-2014,
nrs. 1264/2/3/4/5 en 1330/2)

Le 28 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente du Sénat à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur des amendements à une proposition de loi 'modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n^{os} 1264/1 et 1330/1, 2013-2014, n^{os} 1264/2/3/4/5 et 1330/2).

Les amendements ont été examinés par la deuxième chambre le 19 mars 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 2014.

*

Op 28 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Senaat verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over amendementen op een wetsvoorstel '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.*, Senaat, 2011-2012, nrs. 1264/1 en 1330/1, 2013-2014, nrs. 1264/2/3/4/5 en 1330/2).

De amendementen zijn door de tweede kamer onderzocht op 19 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, staatsraad, voorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Michel QUINTIN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique des amendements, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les amendements appellent les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Dans sa version initiale, la proposition de loi 'modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif', déposée par M. Ludo Sannen¹, tend à modifier l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les « lois coordonnées »), en vue de déterminer les conditions auxquelles des associations pourront en tout cas se prévaloir d'un intérêt collectif à l'appui d'un recours devant la section du contentieux administratif.

Deux hypothèses sont distinguées.

Un premier groupe de personnes morales se voient réputées de plein droit avoir un intérêt suffisant pour agir (article 19, alinéa 2, proposé des lois coordonnées) ; il s'agit :

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

2^o des « 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 ».

Une seconde catégorie (article 19, alinéa 3, proposé des lois coordonnées) regroupe les personnes morales de droit privé qui sont, jusqu'à preuve du contraire, présumées justifier d'un « préjudice » (« benadeling ») ou d'un intérêt au sens de l'article 19, l'alinéa 1^{er}, des lois coordonnées lorsqu'elles agissent en vue de la défense d'un intérêt collectif et qu'elles établissent, à l'appui de leur recours, qu'elles remplissent les conditions suivantes :

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

2^o poursuivre de manière régulière, effective et durable des activités en rapport avec leur objet social ;

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

¹ *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1264/1.

La proposition de loi déposée par Mmes Zakia Khattabi et Freya Piryns, 'modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif', contient des dispositions similaires².

Un dispositif semblable a également été proposé, sous la forme d'amendements, au cours des travaux préparatoires de la loi 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État' mais il n'a pas été retenu³.

Les dispositions contenues dans la proposition de loi n° 5-1264/1 correspondent aux textes que l'assemblée générale de la section de législation avait proposés dans l'avis 46.643/AG qu'elle a donné le 9 mars 2010 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'⁴. À la différence de l'avis, le texte français de la proposition recourt cependant de manière peu heureuse au concept de « préjudice » alors que le terme « lésion » serait plus approprié au vu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'objectif que poursuit l'article 19, alinéa 2, proposé consiste à transposer la législation internationale en la matière en instaurant une présomption irréfragable d'intérêt. Le droit international en question est, pour le 1°, la Convention d'Aarhus⁵, ainsi que les directives européennes qui soit ont pour objet de transposer cette Convention, soit se sont inspirées des dispositions de celle-ci ; on citera ainsi la directive 85/337/CEE, devenue la directive 2011/92/UE 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' et la directive 2008/1 du 15 janvier 2008 'relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution'. Pour le 2°, on mentionnera la directive 2004/35 du 21 avril 2004 'sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux'.

L'avis précité de la section de législation précise que le renvoi, général et abstrait, dans les 1° et 2° de l'alinéa 2 proposé aux dispositions de droit international pertinentes en matière d'environnement permet de ne pas figer dans le temps le renvoi à ces dispositions.

Il ajoute que « 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' ».

² *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1330/1.

³ Amendement, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3233/002. Cons. également : rapport, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3233/004, pp. 8, 9, 11, 12, 19, 24 à 26 et 33.

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 52-1939/002.

⁵ Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement', faite à Aarhus le 25 juin 1988 et approuvée par la loi du 17 décembre 2002.

La portée de l'article 19, alinéa 3, initialement proposé, qui instaure une présomption simple, a été expliquée de la manière suivante en commission :

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

Cette solution présente l'avantage qu'une personne morale qui ne peut se prévaloir d'aucune des deux présomptions ainsi créées peut cependant toujours se fonder sur l'alinéa 1^{er} de l'article 19 des lois coordonnées afin d'établir qu'elle justifie, elle aussi, d'un intérêt 'suffisant' à agir en justice pour la défense d'un intérêt collectif, conformément aux critères de la jurisprudence actuelle de la section du contentieux administratif. La présomption ainsi créée ne modifie en rien les conditions spécifiques imposées par des lois particulières en matière de défense en justice d'un intérêt collectif »⁶.

2. À la suite de plusieurs amendements présentés en commission ⁷, celle-ci a apporté au texte de la proposition des modifications qui concernent à la fois les alinéas 2 et 3 proposés de l'article 19 des lois coordonnées ⁸.

1° à l'alinéa 2, 1°, proposé les mots « pour satisfaire aux obligations résultant du droit international » ont été omis ; de même, l'adjectif « spécifiques » qualifiant les droits de participation au processus décisionnel a été supprimé. La première de ces deux modifications a été justifiée dans l'amendement n° 3 par la considération que « l'on ne perçoit pas l'intérêt de la référence au but de 'satisfaire aux obligations résultant du droit international' ». La seconde modification l'est par la raison que le mot « spécifiques » risquerait de créer une insécurité juridique quant à savoir ce que l'on entend par ce droit de participation spécifique. La référence aux règles internationales est cependant maintenue au 2°, sans justification.

Ces modifications apportées au (seul) 1° ont pour conséquence d'étendre de manière considérable la présomption irréfragable d'intérêt que la disposition instaure : elle ne vaudra plus seulement lorsque le droit de participation spécifique est prévu pour satisfaire à la Convention d'Aarhus et aux directives adoptées dans sa foulée, rappelées ci-dessus, mais vaudra chaque fois que le législateur compétent aura reconnu aux associations un droit de participation dans le processus d'adoption d'une décision dans le domaine de l'environnement (par exemple, même lorsque l'activité n'a pas un effet important sur l'environnement).

⁶ Rapport, *Doc. parl.*, Sénat, 2013/2014, n° 5-1264/3, p. 4.

⁷ *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-1264/2.

⁸ C'est par erreur que, dans le texte français du texte présenté comme adopté par la commission, les mots « et qu'elle établit » ont été omis dans la phrase liminaire de l'alinéa 3, entre les mots « à l'appui de son recours, » et « qu'elle remplit ».

La présomption risque d'un autre côté de présenter des contours flous qui pourraient présenter des difficultés dans la pratique ; ainsi, une association de défense de l'environnement doit-elle être réputée avoir de plein droit un intérêt suffisant à saisir le juge de l'excès de pouvoir dès qu'une enquête publique est requise ou organisée avant l'adoption de la décision administrative et à laquelle il n'est pas exclu que cette association puisse intervenir ?

2° à l'alinéa 3 proposé, la présomption simple est dorénavant réservée aux personnes morales de droit privé agissant en vue de la protection de l'environnement, à l'exclusion des autres personnes morales de droit privé agissant en vue de défendre un intérêt collectif.

L'amendement justifie cette modification en invoquant le souci de faire prévaloir le principe de réalisme ; la crainte est exprimée d'étendre indûment le droit de recours « au point de créer une 'action populaire' en faveur de ces organisations dont on rappelle qu'elles ont en commun de poursuivre la défense d'intérêts collectifs ». L'intention est, par l'interdiction de ces actions populaires, d'atteindre un équilibre entre le droit de recours des citoyens et l'allocation adéquate des moyens disponibles qui sont « particulièrement limités en ce moment », sachant « qu'il ne faudrait pas que, par une conception excessivement généreuse de la justice administrative, l'on entraîne un effet contre-productif pour le Conseil d'État, à savoir son engorgement »⁹.

3. La proposition de loi amendée a pour conséquence de créer ou d'entériner ainsi, du point de vue de l'action d'intérêt collectif devant le Conseil d'Etat, une distinction entre quatre catégories d'associations :

- les associations de défense de l'environnement qui bénéficient d'une présomption irréfragable d'intérêt suffisant ;

- les associations de défense de l'environnement qui bénéficient d'une présomption simple d'intérêt suffisant ;

- les associations dont l'action en justice est réglée par des dispositions particulières¹⁰ ;

- celles qui ne bénéficient d'aucune présomption et qui devront dès lors se fonder sur l'alinéa 1^{er} de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État afin d'établir qu'elles ont, elles aussi, un intérêt suffisant à agir en justice pour la défense d'un intérêt collectif, conformément aux critères de la jurisprudence actuelle de la section du contentieux administratif.

Le texte initial de la proposition de loi créait déjà une distinction entre les associations bénéficiant d'une présomption irréfragable et celles qui ne bénéficieraient que d'une présomption simple. Cette distinction trouvait sa justification dans le fait que, pour les premières, la présomption d'intérêt de plein droit correspondait à une obligation internationale découlant de

⁹ Amendement n° 4, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-1264/2, p. 4.

¹⁰ Cette catégorie n'est évidemment pas créée par la proposition à l'examen ; son article 2, A, en l'alinéa 3 proposé, se borne à émettre une réserve relative aux dispositions particulières existantes ; il en résulte cependant qu'elle n'entend pas substituer le nouveau régime juridique projeté à ceux qui existent *de lege lata*.

la Convention d'Aarhus et de directives européennes¹¹. Dans son avis 46.643/AG précité, la section de législation a ainsi observé que 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, a un intérêt suffisant. La suppression, dans le texte amendé de la proposition de loi, à l'alinéa 2, 1°, proposé, de la référence aux règles internationales, a pour conséquence d'affaiblir la justification de cette distinction.

Une autre distinction apparaît, celle qui sépare les associations de défense de l'environnement qui peuvent bénéficier à certaines conditions d'une présomption simple d'intérêt suffisant, d'une part, et les associations défendant d'autres types d'intérêts collectifs et qui, lorsqu'elles ne sont pas visées par des dispositions particulières, ne pourront jamais bénéficier de cette présomption simple, d'autre part. Parmi ces autres intérêts collectifs, peuvent figurer la défense d'autres droits fondamentaux que la protection de l'environnement, même conçu au sens large.

4. Il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable, est fondamental dans un État de droit, que, par conséquent, une différence de traitement en matière d'accès au juge doit être raisonnablement justifiée et que les personnes qui se trouvent dans la même situation ont en principe le droit d'être jugées selon les mêmes règles en ce qui concerne la compétence et la procédure¹².

La Cour constitutionnelle vérifie si le système mis en place par le législateur n'aboutit pas à priver de manière discriminatoire une catégorie de personnes du droit à un recours juridictionnel effectif, garanti tant par un principe général de droit que par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme¹³.

Par ailleurs, la Convention européenne des droits de l'homme et la Constitution protègent également les personnes morales, notamment en ce qui concerne le droit à un procès équitable¹⁴ et en particulier le droit d'accès à un juge.

Il convient donc de vérifier la pertinence et la proportionnalité de la différence de traitement que la proposition de loi modifiée en commission crée entre les justiciables dès lors que l'amendement n° 9, au sujet duquel l'avis de la section de législation est demandé, critique le caractère, selon ses auteurs, discriminatoire de la distinction qui est établie entre les associations selon leur objet social, et dès lors qu'il puise dans cette critique sa justification.

¹¹ Les textes renvoient certes aux « conditions pouvant être requises en droit interne » mais les règles nationales 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 (arrêt C.J.U.E., affaire C-263/08, 15 octobre 2009, § 45). Ces conditions ne peuvent pas avoir pour seule finalité de définir le contenu de la notion d'intérêt à agir en justice.

¹² C.C., n° 77/2012, 14 juin 2012, B.3.1. *Adde* : l'arrêt 18/2012 du 9 février 2012.

¹³ C.C., n° 22/99, 24 février 1999 ; n° 32/99, 17 mars 1999 et n° 128/99, 7 décembre 1999 (B.2 et B.3).

¹⁴ R. ERGEC, *Introduction au droit public*, tome II, *Les droits et libertés*, 2002, p. 52, n° 735.

Outre les articles 10 et 11 de la Constitution, y a lieu ici d'avoir égard ici, notamment, aux articles 13 (accès au juge) et 27 (liberté d'association) de la Constitution ainsi qu'aux articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans son arrêt n° 133/2013 du 10 octobre 2013, la Cour constitutionnelle a répondu à des questions préjudicielles relatives aux articles 17 et 18 du Code judiciaire en ce qui concerne le droit d'action devant les juridictions judiciaires d'une association œuvrant pour faire cesser des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ¹⁵.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cet arrêt :

- La limitation de l'accès d'une association aux juridictions judiciaires poursuit un but légitime lorsqu'elle tend à assurer une bonne administration de la justice en écartant les actions populaires et à faire respecter le principe traduit par l'adage « nul ne plaide par procureur » (B.8). On a vu que tel était l'objectif déclaré à l'appui de l'amendement n° 4.

- Le législateur a adopté plusieurs lois par lesquelles il attribue un droit d'action à certaines associations qui invoquent un intérêt collectif, notamment afin d'assurer la conformité de la législation belge aux dispositions de droit international qui lient la Belgique. Il peut à cet égard être admis, écrit la Cour, que les articles 10 et 11 de la Constitution ne contraignent pas le législateur à étendre cette possibilité à toutes les associations (B.9).

- C'est au législateur qu'il appartient de préciser à quelles conditions un droit d'action peut être reconnu aux personnes morales souhaitant exercer une action correspondant à leur but statutaire et visant la protection de libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie. Ce faisant, il ne peut toutefois créer entre elles des discriminations arbitraires (B.11).

5. L'auteur de l'amendement n° 4 défend le caractère non-discriminatoire de la distinction qu'induit la modification qu'il propose, en exposant ce qui suit :

« Cette différence de traitement ne peut être perçue comme discriminatoire car elle découle directement de l'application du droit international précité et, en particulier, de la Convention d'Aarhus, conclue le 25 juin 1998 et en vigueur en Belgique depuis le 21 avril 2003. En son article 9, § 3, cette Convention impose, en effet, aux États signataires de garantir, de manière générale, l'effectivité du droit national de l'environnement et, donc, de prévoir des recours administratifs ou juridictionnels contre de tels actes. Ils doivent, à cet effet, instituer 'un cadre précis, transparent et cohérent' (art. 3, § 1^{er}) et veiller au caractère 'objectif' de ces recours (art. 9, § 4). Selon la doctrine, pareilles prescriptions justifient l'intervention du législateur dans ce domaine, pour encadrer suffisamment le pouvoir d'appréciation du juge dans cette matière (B. JADOT, 'Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement', in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La Charte, 2007, p. 435).

¹⁵ C.C., n° 133/2013, 10 octobre 2013 ; J.L.M.B., 2014/8, pp. 351 à 363, obs. P. MARTENS, « Vers quelle action d'intérêt collectif ? ».

Dans l'avis n° 46.643/AV du 9 mars 2010 sur le projet de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, l'assemblée générale de la section de législation de cette haute juridiction admet que l'extension de cette prérogative procédurale à l'ensemble des associations défendant un intérêt collectif 'apparaît, *a priori*, comme permettant d'éviter tout écueil, spécialement au regard du principe général d'égalité' (*Doc. parl.*, Ch., 52-1932/002, p. 50). Elle ajoute aussitôt que : 'Cependant, il convient de ne pas perdre de vue que (...) la matière de la protection de l'environnement a fait l'objet d'un régime tout à fait spécifique, compte tenu des obligations internationales en la matière' (*Doc. parl.*, Ch., 52-1932/002, p. 50). Même si la proposition de loi à l'examen en découle, cet avis ne peut donc être interprété comme requérant une telle extension du régime procédural, au risque de méconnaître les principes d'égalité et de non-discrimination.

Dans son arrêt n° 133/2013 du 10 octobre 2013, la Cour constitutionnelle a, d'ailleurs, considéré que : 'Le législateur a adopté plusieurs lois par lesquelles il attribue un droit d'action à certaines associations qui invoquent un intérêt collectif, notamment afin d'assurer la conformité de la législation belge aux dispositions de droit international qui lient la Belgique. Il peut cet égard être admis que les articles 10 et 11 de la Constitution ne contraignent pas le législateur à étendre cette possibilité à toutes les associations.' (B. 9). Tout au plus, selon la Cour, la discrimination n'apparaît qu'en 'l'absence d'une disposition législative précisant à quelles conditions un droit d'action peut être reconnu aux personnes morales souhaitant exercer une action correspondant à leur but statutaire et visant à la protection des libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie' (dispositif). Or, si le droit à la protection d'un environnement sain fait précisément partie de ces droits fondamentaux, il n'en va pas de même de tous les intérêts collectifs visés de manière générale ».

Par contre, les auteurs de l'amendement n° 9, soumis à l'avis de la section de législation, estiment que l'article 19, alinéa 3, proposé, tel qu'amendé, des lois coordonnées accorde à une catégorie spécifique de personnes morales de droit privé, en l'occurrence à celles qui estent en justice pour la protection de l'environnement, un régime préférentiel spécial leur permettant d'introduire une requête auprès du Conseil d'État, alors que d'autres instances qui défendent des intérêts collectifs différents ne peuvent pas bénéficier d'un tel régime et ils se demandent si cela ne crée pas une discrimination du fait de la distinction établie selon l'objet poursuivi par les instances concernées.

6. Si l'objectif d'éviter l'action populaire est légitime, si le législateur n'est pas obligé d'accorder un droit d'action à toutes les associations et s'il lui appartient de préciser à quelles conditions un droit d'action peut être reconnu à celles-ci, on peut se demander si les justifications données à l'appui de l'amendement n° 4 sont de nature à prévenir tout risque de contestation de la distinction critiquée au regard du principe d'égalité.

1° L'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus dispose qu'

« En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1^{er} 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 ».

Il paraît utile de citer en entier le passage de l'article de doctrine que cite l'amendement n° 4 :

« 25. C'est aux '*membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par (le) droit interne*' des Parties contractantes que l'article 9, § 3, de la Convention ouvre le droit de recours qu'il envisage.

En renvoyant au '*droit interne*', le texte ne s'oppose pas *a priori* à ce que la jurisprudence ait un rôle important à jouer dans la fixation des critères qu'il vise. Cependant la Convention imposant aux Parties contractantes l'obligation de mettre en place '*un cadre précis, transparent et cohérent*'¹⁶ et de veiller au caractère '*objectif*' des procédures de recours¹⁷, il convient, à tout le moins, que le législateur encadre suffisamment le pouvoir d'appréciation du juge.

L'article 9, § 3, reconnaît aux autorités internes un très large pouvoir d'appréciation en vue de fixer les critères permettant de déterminer qui peut introduire un recours.

Il peut, sur ce point, être renvoyé, *mutatis mutandis*, à ce qui a été dit à ce sujet dans le commentaire de l'article 9, § 2¹⁸.

On relève toutefois qu'à la différence du § 2, le § 3 de l'article 9 ne prévoit pas de présomption en faveur des associations de défense de l'environnement.

Par ailleurs, également à la différence du § 2, il ne fait pas expressément mention de l'obligation d'assurer un large accès à la justice. Ceci étant, les conditions de recevabilité des recours fixées par les Etats ne peuvent être à ce point strictes qu'elles conduiraient à freiner ou à empêcher la réalisation effective du droit d'accès à la justice en matière d'environnement que consacre l'article 1^{er} de la Convention. Les Etats ne pourraient en tout cas pas, par le biais de la formulation des critères que l'article 9, § 3, leur permet de fixer, réduire *de facto* à néant le principe même de l'accès au recours que prévoit cette disposition »¹⁹.

Dans son arrêt du 8 mars 2011 (C-240/09), la Cour de justice de l'Union européenne a précisé que, si l'article 9, paragraphe 3, est dépourvu d'effet direct en droit de l'Union, il appartient toutefois à la juridiction de renvoi d'interpréter, dans toute la mesure du possible, le droit procédural relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours administratif ou juridictionnel conformément tant aux objectifs de l'article 9, paragraphe 3, de cette convention qu'à celui de protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union, afin de permettre à une organisation de défense de l'environnement de contester devant une juridiction une décision prise à l'issue d'une procédure administrative susceptible d'être contraire au droit de l'Union de l'environnement²⁰.

¹⁶ Note 59 de l'article cité : Art. 3, § 1^{er}, de la convention (*supra*, n° 5).

¹⁷ Note 60 de l'article cité : Art. 9, § 4, de la convention (*infra*, n° 29).

¹⁸ Note 61 de l'article cité : *Supra*, n° 21, c).

¹⁹ 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 sa foulée », in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La Charte, 2007, p. 435, n° 25.

²⁰ Cons. M. DELNOY, « Cour de justice de l'Union européenne – Elargissement de l'accès à la justice aux associations de défense de l'environnement, par référence à la Convention d'Aarhus et à la directive E.I.E. », Note relative aux arrêts de la Cour de justice de l'union européenne du 8 mars 2011 et 12 mai 2011, *Amén.*, 2011/4, pp. 265 à 268 ; notamment : « Alors qu'à l'évidence, ce § 3 est rédigé en (des) termes beaucoup plus évasifs que

L'article 3, § 1^{er}, de la Convention d'Aarhus dispose que

« chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente Convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente Convention ».

Il n'en reste pas moins qu'à la différence de l'article 9, § 2, le paragraphe 3 de cet article ne prévoit pas que l'intérêt des organisations non gouvernementales répondant aux conditions prescrites doive obligatoirement être réputé suffisant, que ce soit de manière irréfragable ou simple. Il s'agit, dans les limites rappelées ci-dessus, d'une simple faculté pour le législateur national et non d'une obligation découlant du droit international²¹. Si ce texte légitime une intervention du législateur pour définir de manière large les conditions d'accès au prétoire des associations de défense de l'environnement, il serait impuissant à justifier que soient exclues de la présomption (simple) qu'il instaure au bénéfice de celles-ci, des associations qui ont pour objet d'assurer la défense de droits tout aussi fondamentaux que le droit à la protection de l'environnement.

La justification de l'amendement n° 4 n'établit en effet pas l'existence, dans le domaine de l'accès à la justice des associations de défense de l'environnement (en général) de besoins concrets spécifiques nécessitant l'instauration d'un régime différencié qui comprend une présomption simple d'intérêt suffisant dans les cas ne ressortissant pas à l'alinéa 1^{er}, besoins qui ne se vérifieraient pas pour les associations défendant d'autres intérêts collectifs, pouvant également correspondre à des droits fondamentaux.

2° Lorsqu'il définit les conditions de recevabilité des recours d'intérêt collectif, le législateur n'est pas tenu d'accorder un droit d'action à toutes les associations et il peut certes avoir égard au fait que la protection d'un environnement sain, à laquelle se dévouent les associations de défense de l'environnement, fait partie des droits fondamentaux alors qu'il « n'en va pas de même de tous les intérêts collectifs visés de manière générale ».

Toutefois, si cette explication permet de justifier que le régime spécial soit reconnu aux associations de défense de l'environnement à l'exclusion des associations se prévalant d'un intérêt collectif qui ne peut pas être qualifié de « droit fondamental », elle ne permet en rien de justifier l'exclusion de toutes les catégories d'associations qui se donnent pour objet social la défense d'un autre droit fondamental que l'environnement.

Or, à défaut de justification raisonnable de la distinction, il faudrait conclure à l'existence d'une violation du principe d'égalité, qui plus est dans l'exercice de droits fondamentaux.

ceux du § 2, la Cour se base essentiellement sur la considération que ledit paragraphe 3 a pour objectif de permettre d'assurer une protection effective de l'environnement. (p. 266).

²¹ Sur cette question, cons. C.-H. BORN, « Un statut pour les associations de protection de l'environnement ? », in *Acteurs et outils du droit de l'environnement*, Cedre-Anthemis, 2010, pp. 279 à 347, ici p. 325.

7. Afin de résoudre la difficulté que génère le texte adopté en commission, quatre solutions peuvent être envisagées concernant l'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées, proposé par l'article 2, A, entre lesquelles il appartient au législateur de choisir :

- ou bien, revenir au texte original de la proposition, ce qui aurait en outre l'avantage de contribuer à un certain encadrement législatif de l'action d'intérêt collectif, tout en assurant le respect du principe d'égalité ;

- ou bien, comme le propose l'amendement n° 9, abroger l'alinéa 3 proposé, ce qui a évidemment pour conséquence de faire disparaître la discrimination critiquée ;

- ou bien, moyennant due justification, réserver le régime prévu à l'alinéa 3 proposé, avec la présomption simple d'intérêt suffisant, à toutes les associations qui agissent pour la protection d'un droit ou d'une liberté qui peuvent être qualifiés de « fondamentaux » (sans toutefois déjà bénéficier d'un régime particulier d'accès à la justice organisé par des textes qui leur sont propres²²) ;

- ou bien, le cas échéant, fournir une justification pertinente et proportionnée à l'appui de la décision de réserver aux associations qui agissent en vue de la protection de l'environnement, le bénéfice du régime prévu à l'alinéa 3 proposé, à l'exclusion des autres associations et, entre autres, celles qui défendent également des droits pouvant être qualifiés de « fondamentaux » ; en cas de contestation, cette justification, si elle existe, pourrait alors être soumise au contrôle de la Cour constitutionnelle.

Quelle que soit la solution choisie, il resterait encore à justifier la distinction entre les associations qui bénéficient d'une présomption irréfragable d'intérêt suffisant et celles qui ne bénéficient que d'une présomption simple ou pas de présomption du tout. La seule méthode qui apparaisse actuellement de nature à asseoir juridiquement au mieux cette distinction est de réintroduire à l'article 2, A, alinéa 1^{er}, 1^o, de la proposition de loi, la référence aux « obligations résultant du droit international » et, le cas échéant, aux droits de participation « spécifiques »²³.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Amendement n° 8

8. Un texte établissant une présomption légale n'admettant pas la preuve contraire gagne à être rédigé de la manière la plus précise possible. La précision découlant de l'ajout des mots « en matière environnementale » est de nature à contribuer à cet objectif.

Par ailleurs, il résulte de l'observation générale qu'il est recommandé de réintroduire la référence aux « obligations résultant du droit international » et, le cas échéant, aux droits de participation « spécifiques ».

²² Ce qui correspond à la réserve que formule l'alinéa 2 lorsqu'il vise « les dispositions particulières relatives à la défense en justice d'un intérêt collectif ».

²³ Voir, ci-après, les observations particulières.

Le texte suivant est proposé pour l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées, proposé par l'article 2, A :

« En matière environnementale, sont réputées de plein droit avoir un intérêt suffisant, au sens de l'alinéa 1^{er},

1° les personnes morales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et auxquelles, pour satisfaire aux obligations 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 ».

Amendement n° 9

9. L'amendement n° 9 n'appelle aucune observation, compte tenu de ce qui est exposé dans l'observation générale, spécialement au point 7, alinéa 1^{er}, deuxième tiret.

Amendement n° 10

10. L'amendement n° 10 vise à modifier l'article 19, alinéa 3, 1°, des lois coordonnées proposé par l'article 2, A, de la proposition en portant d'une année à quatre ans la durée pendant laquelle l'association doit jouir de la personnalité juridique avant de bénéficier de la présomption simple d'intérêt suffisant.

Manifestement cet amendement présente un caractère subsidiaire par rapport à l'amendement n° 9.

Les développements de la proposition de loi n° 5-1264/1 confirment que la personne morale qui ne remplit pas les conditions pour se prévaloir de la présomption simple d'intérêt suffisant pour introduire un recours pour excès de pouvoir en vue de défendre un intérêt collectif, peut cependant toujours se fonder sur l'alinéa 1^{er} de l'article 19 des lois coordonnées afin d'établir qu'elle justifie, elle aussi, d'un intérêt suffisant à agir pour la défense d'un intérêt collectif conformément à la jurisprudence actuelle de la section du contentieux administratif.

Et l'auteur de la proposition de loi de préciser : « La présomption ainsi créée ne modifie en rien les conditions spécifiques imposées par les lois particulières en matière de défense en justice d'un intérêt collectif ».

Dans ces conditions, la détermination par le législateur de la durée pendant laquelle une association doit jouir de la personnalité juridique avant de bénéficier de la présomption d'intérêt, relève, en principe, d'un choix d'opportunité politique sur lequel il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer. Le Conseil d'État se bornera donc à faire

observer que le délai de quatre ans qui est proposé paraît sévère si on le compare par exemple avec celui de trois ans que retient la loi 12 janvier 1993 'concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement' ²⁴.

*

²⁴ La justification de l'amendement semble se référer au projet de loi 'portant insertion d'un titre 2 'De l'action en réparation collective' au livre XVII 'Procédures juridictionnelles particulières' du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre XVII dans le livre I du Code de droit économique', *Doc. parl.*, Chambre, 2013/2014, n^{os} 53-3300/001 et 3301/001. Le délai retenu au départ est de trois ans. Voir également *ibid.*, n^o 53-3300/005.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van de amendementen, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geven de amendementen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

1. De oorspronkelijke versie van het voorstel 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’, ingediend door de heer Ludo Sannen,²⁵ strekt tot wijziging van artikel 19 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna de “gecoördineerde wetten” genoemd), teneinde de voorwaarden vast te stellen waaronder verenigingen zich in ieder geval kunnen beroepen op een collectief belang tot staving van een beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen twee gevallen.

Een eerste groep rechtspersonen wordt geacht van rechtswege voldoende belang te hebben om op te treden (voorgesteld artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten). Het gaat om:

1° “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° “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”.

Een tweede categorie (voorgesteld artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten) omvat privaatrechtelijke rechtspersonen die, tot bewijs van het tegendeel, geacht worden van een “benadeling” (“préjudice”) of van een belang in de zin van artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten te doen blijken, indien ze optreden ter verdediging van een collectief belang, en indien ze tot staving van hun beroep aantonen dat ze aan de volgende voorwaarden voldoen :

1° sedert minstens een jaar over rechtspersoonlijkheid beschikken;

2° op regelmatige, daadwerkelijke en blijvende wijze activiteiten vervullen die verband houden met hun maatschappelijk doel;

²⁵ Parl.St. Senaat 2011-12, nr. 5-1264/1.

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

Het voorstel 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’, ingediend door mevrouw Zakia Khattabi en mevrouw Freya Piryns, bevat soortgelijke bepalingen.²⁶

Tevens is een soortgelijk dispositief in de vorm van amendementen voorgesteld tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, maar dat is niet in aanmerking genomen.²⁷

De bepalingen van wetsvoorstel nr. 5-1264/1 stemmen overeen met de teksten die de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving had voorgesteld in haar advies 46.643/AV, op 9 maart 2010 gegeven 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’.²⁸ Anders dan in het advies wordt in de Franse tekst van het voorstel echter het minder geschikte begrip “préjudice” gebruikt, terwijl de term “lésion” in het licht van artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geschikter zou zijn.

Het voorgestelde artikel 19, tweede lid, streeft ernaar de internationale wetgeving ter zake om te zetten door de vaststelling van een onweerlegbaar vermoeden van belang. Voor de bepaling onder 1° is het internationaal recht in kwestie het Verdrag van Aarhus²⁹ alsook de Europese richtlijnen die hetzij dat Verdrag omzetten, hetzij op de bepalingen van dat Verdrag gebaseerd zijn. Het gaat om richtlijn 85/337/EEG die richtlijn 2011/92/EU ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’ is geworden, en richtlijn 2008/1 van 15 januari 2008 ‘inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging’. Voor de bepaling onder 2° moet richtlijn 2004/35 van 21 april 2004 ‘betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade’ worden vermeld.

In het voornoemde advies van de afdeling Wetgeving wordt erop gewezen dat doordat in de bepalingen onder 1° en 2° van het voorgestelde tweede lid op algemene en abstracte wijze verwezen wordt naar de relevante internationaalrechtelijke bepalingen inzake milieu, die verwijzing ook op de toekomstige relevante bepalingen slaat.

²⁶ *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1330/1

²⁷ Amendement, *Parl.St.* Kamer 2103-14, nr. 53-3233/2. Zie ook: verslag, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3233/4, 8, 9, 11, 12, 19, 24 tot 26 en 33.

²⁸ *Parl.St.* Kamer 2009-10, nr. 52-1939/2.

²⁹ Verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 en goedgekeurd bij de wet van 17 december 2002.

Voorts stelt dat advies dat “dat nieuwe lid (...) evenwel geen verbod [zou] 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’”.

De strekking van het oorspronkelijk voorgestelde artikel 19, derde lid, waarin een weerlegbaar vermoeden werd vastgesteld, is in de commissie toegelicht als volgt:

“Dit betekent dat ten aanzien van deze rechtspersonen de bewijslast wordt omgekeerd, waarbij de afdeling Bestuursrechtspraak niettemin enige beoordelingsvrijheid wordt gelaten indien dat belang door de verwerende partij wordt betwist : de verzoekende rechtspersoon die tot staving van zijn verzoekschrift aantoonst dat hij aan de drie aldus gestelde voorwaarden voldoet, is geacht voldoende belang erbij te hebben, zodat het aan de verwerende partij (of de tussenkomende partij aan de zijde van de verwerende partij) toekomt om deze ontstentenis van een belang concreet aan te tonen; zodra komt vast te staan dat aan de drie voorwaarden is voldaan, zal de afdeling Bestuursrechtspraak voorts niet meer ambtshalve onderzoeken of de rechtspersoon een ‘voldoende’ belang erbij heeft, zoals thans wel nog het geval is.

Deze oplossing biedt het voordeel dat een rechtspersoon die zich op geen van beide vermoedens die aldus in het leven worden geroepen (het onweerlegbare vermoeden in het nieuwe tweede lid wat de milieuzaken betreft, en datgene opgenomen in het nieuwe derde lid, in de overige gevallen van verdediging van een collectief belang, tot bewijs van het tegendeel) kan beroepen, zich niettemin kan baseren op het eerste lid van artikel 19 van de gecoördineerde wetten om aan te tonen dat ook hij doet blijken van een ‘voldoende’ belang om in rechte op te treden ter verdediging van een collectief belang, overeenkomstig de criteria die thans worden gehanteerd in de jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak. Het aldus in het leven geroepen vermoeden laat de specifieke voorwaarden die bijzondere wetten stellen met betrekking tot het in rechte verdedigen van een collectief belang onverlet”.³⁰

2. Als gevolg van meerdere amendementen die bij de commissie zijn ingediend,³¹ heeft de commissie in de tekst van het voorstel wijzigingen aangebracht die betrekking hebben op het voorgestelde tweede en derde lid van artikel 19 van de gecoördineerde wetten.³²

1° In het voorgestelde tweede lid, 1°, zijn de woorden “ter naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit het internationaal recht” geschrapt; tevens is het bijvoeglijk naamwoord “bijzondere” weggelaten, dat de inspraakrechten bij de besluitvorming omschreef. Ter rechtvaardiging van de eerstgenoemde wijziging is in amendement nr. 3 gesteld dat “het belang van de verwijzing naar de doelstelling van de ‘naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit het internationaal recht’ niet duidelijk [is]”. De rechtvaardiging van de

³⁰ Verslag, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-1264/3, 4.

³¹ *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-1264/2.

³² In de inleidende zin van het derde lid van de Franse tekst die door de commissie, naar zij beweert, is aangenomen, zijn de woorden “et qu’elle établit” bij vergissing weggevallen tussen de woorden “à l’appui de son recours,” en “qu’elle remplit”.

laatstgenoemde wijziging luidt dat het woord “bijzondere” rechtsonzekerheid zou kunnen doen ontstaan met betrekking tot de inhoud van dat bijzondere inspraakrecht. Toch wordt de verwijzing naar de internationale regels in de bepaling onder 2° gehandhaafd, zonder rechtvaardiging.

Als gevolg van die wijzigingen die (enkel) in de bepaling onder 1° worden aangebracht, wordt het onweerlegbaar vermoeden van belang dat in de bepaling wordt vastgesteld, aanzienlijk uitgebreid: het geldt niet meer slechts wanneer het bijzondere inspraakrecht ertoe strekt het Verdrag van Aarhus na te leven, alsook de hierboven vermelde richtlijnen die in aansluiting daarop zijn vastgesteld, maar het geldt telkens wanneer de bevoegde wetgever aan de verenigingen een inspraakrecht verleent bij het besluitvormingsproces op het vlak van het leefmilieu (bijvoorbeeld zelfs wanneer de activiteit geen aanzienlijk effect op het leefmilieu heeft).

Anderzijds bestaat het risico dat de grenzen van het vermoeden niet scherp zijn afgebakend, wat in de praktijk moeilijkheden kan opleveren. Zo rijst de vraag of er moet worden van uitgegaan dat een milieuvereniging van rechtswege voldoende belang heeft om de rechter inzake machtsoverschrijding te adiëren van zodra, voordat de bestuurlijke beslissing is uitgevaardigd, een openbaar onderzoek vereist is of gevoerd wordt waarbij die vereniging eventueel kan worden betrokken.

2° In het voorgestelde derde lid geldt het weerlegbaar vermoeden in het vervolg alleen nog voor privaatrechtelijke rechtspersonen die optreden voor milieubescherming, met uitsluiting van de andere privaatrechtelijke rechtspersonen die optreden voor de verdediging van een collectief belang.

Die wijziging wordt in het amendement gerechtvaardigd vanuit een streven naar realisme; het amendement uit de vrees dat het beroepsrecht ten onrechte wordt uitgebreid “op het punt van het creëren van een ‘populaire actie’ ten behoeve van deze organisaties waarvan men eraan herinnert dat ze gemeenschappelijk hebben de collectieve belangenbehartiging na te streven”. Het is de bedoeling dat een verbod op deze *actiones populares* een evenwicht haalbaar maakt tussen het beroepsrecht van de burgers en de juiste toewijzing van de beschikbare middelen die “met name momenteel beperkt [zijn]”, wetende dat “er dient te worden vermeden dat, door een te royaal concept van administratieve rechtspraak, het een contraproductief effect teweegbrengt voor de Raad van State, namelijk de congestie ervan”.³³

3. Het geamendeerde wetsvoorstel heeft als gevolg dat, uit het oogpunt van het vorderingsrecht ter verdediging van collectieve belangen, een onderscheid wordt gemaakt of bestendigd tussen vier categorieën verenigingen:

- milieuverenigingen waarvoor een onweerlegbaar vermoeden van voldoende belang geldt;
- milieuverenigingen waarvoor een weerlegbaar vermoeden van voldoende belang geldt;

³³ Amendement nr. 4, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-1264/2, 4.

- verenigingen waarvoor bijzondere bepalingen de rechtsvordering regelen;³⁴

- verenigingen waarvoor geen enkel vermoeden geldt en die dus moeten steunen op het eerste lid van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State teneinde aan te tonen dat zij ook voldoende belang hebben om in rechte op te treden voor de verdediging van een collectief belang, overeenkomstig de criteria van de huidige rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak.

In de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel was reeds een onderscheid in het leven geroepen tussen verenigingen waarvoor een onweerlegbaar vermoeden geldt en verenigingen waarvoor slechts een weerlegbaar vermoeden geldt. Dat onderscheid was gerechtvaardigd door het feit dat het vermoeden van belang van rechtswege voor de eerstgenoemde verenigingen overeenstemde met een internationale verplichting voortvloeiend uit het Verdrag van Aarhus en uit Europese richtlijnen.³⁵ De afdeling Wetgeving heeft in haar voornoemde advies 46.643/AV aldus opgemerkt dat artikel 9, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus het (onweerlegbaar) vermoeden instelt dat elke niet-gouvernementele organisatie die beantwoordt aan de vereisten van artikel 2, lid 5, van het Verdrag, voldoende belang heeft. Het schrappen van de verwijzing naar de internationale regels in het voorgestelde tweede lid, 1°, van de geamendeerde tekst van het wetsvoorstel, heeft als gevolg dat de rechtvaardiging van dat onderscheid wordt aangetast.

Er doet zich nog een ander onderscheid voor, namelijk tussen enerzijds de milieuverenigingen waarvoor onder bepaalde voorwaarden een weerlegbaar vermoeden van voldoende belang geldt, en anderzijds de verenigingen die andere soorten collectief belang verdedigen en waarvoor dat weerlegbaar vermoeden bij ontstentenis van bijzondere bepalingen nooit zal gelden. Die andere collectieve belangen kunnen de verdediging van andere grondrechten omvatten dan de bescherming van het leefmilieu, zelfs in brede zin opgevat.

4. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vloeit voort dat het recht op toegang tot de rechter, dat een wezenlijk aspect vormt van het recht op een eerlijk proces, in een rechtsstaat fundamenteel is, dat een verschillende behandeling inzake de toegang tot de rechter derhalve redelijk gerechtvaardigd moet zijn en dat personen die zich in dezelfde toestand bevinden in beginsel het recht hebben volgens dezelfde regels inzake bevoegdheid en rechtspleging te worden berecht.³⁶

³⁴ Die categorie wordt uiteraard niet door het voorliggende voorstel in het leven geroepen; artikel 2, A, in het voorgestelde derde lid, bepaalt zich er toe een voorbehoud te maken betreffende de bestaande bijzondere bepalingen. Daaruit vloeit echter voort dat het voorstel de ontworpen nieuwe rechtsregels niet in de plaats wenst te stellen van de rechtsregels *de lege lata*.

³⁵ De teksten verwijzen weliswaar naar “de eisen van nationaal recht”, maar de nationale regels moeten 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 (HJEU, zaak C-263/08, arrest 15 oktober 2009, § 45). Die vereisten kunnen niet als enige doelstelling hebben de inhoud te omschrijven van het belang om in rechte op te treden.

³⁶ GwH 14 juni 2012, nr. 77/2012, B.3.1. *Adde*: 9 februari 2012, nr. 18/2012.

Het Grondwettelijk Hof gaat na of de door de wetgever ingevoerde regeling er niet toe leidt dat aan een categorie van personen, op een discriminerende manier, het recht wordt ontzegd op een daadwerkelijk juridictioneel beroep dat zowel door een algemeen rechtsbeginsel als door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens wordt gewaarborgd.³⁷

Rechtspersonen worden voorts ook door het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en door de Grondwet beschermd, met name wat betreft het recht op een eerlijk proces,³⁸ inzonderheid het recht op toegang tot een rechter.

Er moet dus worden nagegaan of het verschil in behandeling dat het in de commissie gewijzigde wetsvoorstel tussen de rechtzoekenden instelt, relevant en proportioneel is. Amendement nr. 9, waarover om het advies van de afdeling Wetgeving is verzocht, levert immers kritiek op wat de indieners het discriminerend karakter noemen van het onderscheid dat tussen verenigingen wordt gemaakt naargelang het maatschappelijk doel, en haalt zijn rechtvaardiging uit die kritiek.

Behalve de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, moeten hier ook met name de artikelen 13 (toegang tot de rechter) en 27 (vrijheid van vereniging) van de Grondwet in aanmerking worden genomen, alsook de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest 133/2013 van 10 oktober 2013 geantwoord op prejudiciële vragen betreffende de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek inzake het recht van een vereniging die ervoor ijvert onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te beëindigen, om voor de gewone rechtbanken een vordering in te stellen.³⁹

Uit dat arrest kunnen meerdere leringen worden getrokken :

- De beperking van de toegang van een vereniging tot de gewone rechtbanken streeft een wettig doel na wanneer ze strekt tot een goede rechtsbedeling door de *actio popularis* te weigeren en het beginsel in acht te doen nemen dat is uitgedrukt in het adagium “*nul ne plaide par procureur*” (B.8). Er is opgemerkt dat die doelstelling is aangehaald tot staving van amendement nr. 4.

- De wetgever heeft meerdere wetten aangenomen waarbij hij aan bepaalde verenigingen die een collectief belang nastreven een vorderingsrecht toekent, onder meer om ervoor te zorgen dat de Belgische wetgeving verenigbaar is met de bepalingen van internationaal recht die België binden. In dat opzicht kan volgens het Hof worden aangenomen dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet de wetgever er niet toe dwingen die mogelijkheid uit te breiden tot alle verenigingen (B.9).

³⁷ GwH 24 februari 1999, nr. 22/99; 17 maart 1999, nr. 32/99 en 7 december 1999, nr. 128/99 (B.2 en B.3).

³⁸ R. ERGEC, *Introduction au droit public*, deel II, *Les droit et libertés*, 2002, p. 52, nr. 735.

³⁹ GwH 10 oktober 2013, 133/2013; *J.L.M.B.*, 2014/8, 351-363, opm. P. MARTENS, “Vers quelle action d'intérêt collectif?”.

- Het komt aan de wetgever toe te preciseren onder welke voorwaarden een vorderingsrecht kan worden toegekend aan de rechtspersonen die een vordering wensen in te stellen die overeenstemt met hun statutair doel en die de bescherming beoogt van de fundamentele vrijheden zoals zij zijn erkend in de Grondwet en in de internationale verdragen waarbij België partij is. Daarbij mag hij die rechtspersonen evenwel niet willekeurig discrimineren (B.11).

5. De indienster van amendement nr. 4 verdedigt het niet-discriminerende karakter, dat de door haar voorgestelde wijziging met zich meebrengt, door het volgende te stellen:

“Dit verschil in behandeling kan niet als discriminerend worden opgevat, want het is een rechtstreeks gevolg van de toepassing van het bovengenoemde internationale recht, inzonderheid van het Verdrag van Aarhus, gesloten op 25 juni 1998 en in België sinds 21 april 2003 van kracht. In zijn artikel 9, § 3, legt dit Verdrag immers de ondertekenende Staten de verplichting op om, op algemene wijze, de efficiëntie van het nationale milieurecht te garanderen en, dus, in administratieve of gerechtelijke beroepen tegen dergelijke handelingen te voorzien. Zij moeten, te dien einde, ‘een nauwkeurig, transparant en coherent kader’ instellen (art. 3, § 1) en zorgen voor het ‘objectief’ karakter van deze beroepen (art. 9, § 4). Volgens de rechtsleer rechtvaardigen dergelijke voorschriften het optreden van de wetgever op dit gebied, om de beoordelingsbevoegdheid van de rechter in deze materie te omkaderen (B. JADOT, ‘Protection juridictionnelle du citoyen face à l’administration et droit d’accès à la justice en matière d’environnement’, in *‘La protection juridictionnelle du citoyen face à l’administration’*, Brussel, D[i]e Keure, 2007, blz. 435)”.

In advies nr. 46.643/AV van 9 maart 2010 over het ontwerp van wet tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State neemt de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van dit hoog rechtscollege, met het oog op het toekennen aan verenigingen van een vorderingsrecht ter verdediging van collectieve belangen, aan dat de uitbreiding van dit procedurele prerogatief tot alle verenigingen die een collectief belang verdedigen “... a priori de mogelijkheid (lijkt) te bieden welke struikelblok ook te vermijden, inzonderheid ten aanzien van het algemene gelijkheidsbeginsel” (*Parl.St.*, Kamer, 52-1932/002, blz. 50). Zij voegt er meteen aan toe: “Men mag echter niet uit het oog verliezen dat (...) de aangelegenheid van de milieubescherming op een zeer specifieke wijze geregeld is, gelet op de internationale verplichtingen ter zake” (*Parl.St.*, Kamer, 52-1932/002, blz. 50). Zelfs als het voorliggende ontwerp van wet eruit voortvloeit, kan dit advies dus niet worden geïnterpreteerd als een dergelijke uitbreiding van de procedureregeling vereisend, op gevaar af van de principes van gelijkheid en non-discriminatie te miskennen.

In zijn arrest nr. 133/2013 van 10 oktober 2013 heeft het Grondwettelijk Hof trouwens gemeend dat “De wetgever heeft verscheidene wetten aangenomen waarbij hij aan bepaalde verenigingen die een collectief belang nastreven een vorderingsrecht toekent, onder meer om de verenigbaarheid van de Belgische wetgeving met de bepalingen van internationaal recht die België binden, te verzekeren. In dat opzicht kan worden aangenomen dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet de wetgever niet ertoe dwingen die mogelijkheid uit te breiden tot alle verenigingen.” (B. 9). Bovendien, volgens het Hof, blijkt de discriminatie alleen “bij afwezigheid van een wetgevende bepaling die preciseert onder welke voorwaarden een vorderingsrecht kan worden toegekend aan de rechtspersonen die een vordering wensen in te stellen die overeenstemt met hun statutair doel en de bescherming beoogt van de fundamentele vrijheden zoals zij zijn erkend in de Grondwet en in de internationale verdragen waarbij België partij is” (beschikkend

gedeelte). Ook al maakt nu het recht op bescherming van een gezond milieu juist deel uit van die fundamentele rechten, dan is dit nog niet het geval met alle collectieve belangen die op een algemene wijze zijn beoogd”.

De indieners van amendement nr. 9, dat voor advies aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, menen daarentegen dat het voorgestelde artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten, zoals het wordt gewijzigd, aan een specifieke categorie van privaatrechtelijke rechtspersonen, zijnde deze die optreden voor de milieubescherming, een bijzondere voorkeursregeling verschaft om een verzoekschrift in te dienen bij de Raad van State, terwijl andere instanties die collectieve belangen verdedigen niet van deze regeling kunnen genieten. Ze vragen zich ook af of dit geen discriminatie in het leven roept waardoor een onderscheid gemaakt wordt naargelang het doel dat de betrokken instanties nastreven.

6. Hoewel het gerechtvaardigd is om de *actio popularis* te willen voorkomen en de wetgever niet verplicht is om aan alle verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen en het aan hem staat om te preciseren onder welke voorwaarden aan deze verenigingen een vorderingsrecht kan worden toegekend, is het maar de vraag of de verantwoordingen die voor amendement nr. 4 worden gegeven, van die aard zijn dat ze alle mogelijke betwistingen van het ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel gelaakte onderscheid kunnen voorkomen.

1° Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus bepaalt het volgende :

“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 privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu”.

Het lijkt nuttig de passage van het rechtswetenschappelijk artikel, die in amendement nr. 4 wordt aangehaald, in haar geheel te citeren :

“25. C’est aux ‘membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par (le) droit interne’ des Parties contractantes que l’article 9, § 3, de la Convention ouvre le droit de recours qu’il envisage.

En renvoyant au ‘droit interne’, le texte ne s’oppose pas *a priori* à ce que la jurisprudence ait un rôle important à jouer dans la fixation des critères qu’il vise. Cependant la Convention imposant aux Parties contractantes l’obligation de mettre en place ‘un cadre précis, transparent et cohérent’⁴⁰ et de veiller au caractère ‘objectif’ des procédures de recours⁴¹, il convient, à tout le moins, que le législateur encadre suffisamment le pouvoir d’appréciation du juge.

L’article 9, § 3, reconnaît aux autorités internes un très large pouvoir d’appréciation en vue de fixer les critères permettant de déterminer qui peut introduire un recours.

⁴⁰ Nota 59 van het genoemde artikel: Art. 3, lid 1, van het verdrag (*supra*, nr. 5).

⁴¹ Nota 60 van het genoemde artikel: Art. 9, lid 4, van het verdrag (*infra*, nr. 29).

Il peut, sur ce point, être renvoyé, *mutatis mutandis*, à ce qui a été dit à ce sujet dans le commentaire de l'article 9, § 2⁴².

On relève toutefois qu'à la différence du § 2, le § 3 de l'article 9 ne prévoit pas de présomption en faveur des associations de défense de l'environnement.

Par ailleurs, également à la différence du § 2, il ne fait pas expressément mention de l'obligation d'assurer un large accès à la justice. Ceci étant, les conditions de recevabilité des recours fixées par les Etats ne peuvent être à ce point strictes qu'elles conduiraient à freiner ou à empêcher la réalisation effective du droit d'accès à la justice en matière d'environnement que consacre l'article 1^{er} de la Convention. Les Etats ne pourraient en tout cas pas, par le biais de la formulation des critères que l'article 9, § 3, leur permet de fixer, réduire *de facto* à néant le principe même de l'accès au recours que prévoit cette disposition".⁴³

In zijn arrest van 8 maart 2011 (C-240/09), heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie gepreciseerd dat, hoewel artikel 9, lid 3, naar het recht van de Unie geen rechtstreekse werking heeft, het evenwel aan de verwijzende rechter staat om het nationale procesrecht ter zake van de voorwaarden voor het instellen van een bestuursrechtelijk beroep of beroep bij de rechter, zo veel mogelijk in overeenstemming met zowel de doelstellingen van artikel 9, lid 3, van dat verdrag als de effectieve rechterlijke bescherming van de door het recht van de Unie verleende rechten uit te leggen, teneinde een milieuvereniging in staat te stellen, bij de rechter op te komen tegen een na een bestuursrechtelijke procedure gevolgde beslissing die in strijd zou kunnen zijn met het milieurecht van de Unie.⁴⁴

Artikel 3, lid 1, van het Verdrag van Aarhus bepaalt het volgende :

"Elke Partij neemt de noodzakelijke wet- en regelgevende en andere maatregelen, met inbegrip van maatregelen om verenigbaarheid te bewerkstelligen tussen de bepalingen ter uitvoering van de bepalingen in dit Verdrag betreffende informatie, inspraak en toegang tot de rechter, alsmede passende handhavingsmaatregelen, voor het instellen en in stand houden van een duidelijk, transparant en samenhangend kader voor het uitvoeren van de bepalingen van dit Verdrag".

Het blijft desalniettemin een feit dat - anders dan in artikel 9, lid 2 – in lid 3 van dat artikel niet wordt bepaald dat het belang van niet-gouvernementele organisaties die aan de gestelde eisen voldoen, op onweerlegbare of weerlegbare wijze moet worden geacht voldoende te zijn. Het gaat, binnen de hierboven vermelde grenzen, om een loutere mogelijkheid voor de nationale wetgever en niet om een verplichting die voortvloeit uit het internationaal recht.⁴⁵ Die

⁴² Nota 61 van het genoemde artikel: *Supra*, nr. 21, c).

⁴³ 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 sa foulée", in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Brussel, Die Keure, 2007, p. 435, nr. 25.

⁴⁴ Zie M. DELNOY, "Cour de justice de l'Union européenne – Elargissement de l'accès à la justice aux associations de défense de l'environnement, par référence à la Convention d'Aarhus et à la directive E.I.E.", Nota met betrekking tot de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 maart 2011 en 12 mei 2011, *Amén.*, 2011/4, 265 tot 268; inzonderheid: "Alors qu'à l'évidence, ce § 3 est rédigé en (des) termes beaucoup plus évasifs que ceux du § 2, la Cour se base essentiellement sur la considération que ledit paragraphe 3 a pour objectif de permettre d'assurer une protection effective de l'environnement." (266).

⁴⁵ Over deze kwestie, zie C.-H. BORN, "Un statut pour les associations de protection de l'environnement ?", in *Acteurs et outils du droit de l'environnement*, Cedre-Anthemis, 2010, 279 tot 347, hier 325.

tekst rechtvaardigt wel dat de wetgever optreedt om de voorwaarden voor toegang van de milieuverenigingen tot de rechtbank ruim te definiëren, maar niet dat verenigingen die tot doel hebben rechten te verdedigen die even fundamenteel zijn als het recht op bescherming van het leefmilieu, worden uitgesloten van het (weerlegbare) vermoeden dat hij ten gunste van die milieuverenigingen invoert.

In de rechtvaardiging van amendement nr. 4 wordt, inzake de toegang van de milieuverenigingen (in het algemeen) tot de rechter, immers niet aangetoond dat er specifieke concrete behoeften bestaan die het invoeren vergen van een gedifferentieerde regeling met een weerlegbaar vermoeden van voldoende belang in de gevallen die niet onder het eerste lid ressorteren, behoeften waarvan beweerd zou kunnen worden dat ze niet bestaan in hoofde van verenigingen die andere collectieve belangen nastreven, die evenwel beschouwd kunnen worden als collectieve belangen die verband houden met fundamentele rechten.

2° Bij het bepalen van de voorwaarden inzake de ontvankelijkheids van de beroepen ter verdediging van collectieve belangen, hoeft de wetgever niet aan alle verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen en kan hij uiteraard rekening houden met het feit dat de bescherming van een gezond leefmilieu, waarvoor de milieuverenigingen zich inzetten, deel uitmaakt van de fundamentele rechten, terwijl “dit nog niet het geval (is) met alle collectieve belangen die op een algemene wijze zijn beoogd”.

Ook al kan met die toelichting verantwoord worden dat de bijzondere regeling wordt toegekend aan de milieuverenigingen, met uitsluiting van de verenigingen die zich beroepen op een collectief belang dat niet als een “fundamenteel recht” kan worden aangemerkt, kan ermee evenwel in geen enkel opzicht de uitsluiting verantwoord worden van alle categorieën van verenigingen waarvan het maatschappelijk doel erin bestaat op te komen voor een ander fundamenteel recht dan de bescherming van het leefmilieu.

Bij gebrek aan een redelijke verantwoording van het onderscheid, zou echter moeten worden geconcludeerd tot het bestaan van een schending van het gelijkheidsbeginsel, en dan nog wel bij het uitoefenen van fundamentele rechten.

7. Om een oplossing te vinden voor het probleem dat zich voordoet in de tekst die door de commissie is aangenomen, kunnen, met betrekking tot artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten, dat bij artikel 2, A, wordt voorgesteld, vier oplossingen worden overwogen waaruit de wetgever moet kiezen :

- ofwel terugkeren naar de oorspronkelijke tekst van het voorstel, wat daarenboven het voordeel zou hebben bij te dragen tot een welbepaald wetgevend kader voor de vordering ter verdediging van collectieve belangen en tegelijkertijd ervoor te zorgen dat het gelijkheidsbeginsel wordt nageleefd;

- ofwel, zoals amendement nr. 9 voorstelt, het voorgestelde derde lid opheffen, wat uiteraard tot gevolg heeft dat de gelaakte discriminatie ongedaan wordt gemaakt;

- ofwel, mits de nodige verantwoording wordt gegeven, de regeling waarin wordt voorzien bij het voorgestelde derde lid met het weerlegbaar vermoeden van voldoende belang,

beperken tot alle verenigingen die zich inzetten voor de bescherming van een recht of een vrijheid die als “fundamenteel” kunnen worden aangemerkt (zonder evenwel reeds in aanmerking te komen voor een bijzondere regeling voor toegang tot de rechter, op grond van bepalingen die specifiek gelden voor die verenigingen ⁴⁶);

- ofwel, in voorkomend geval, een relevante en proportionele verantwoording geven tot staving van de beslissing om het voordeel van de regeling waarin wordt voorzien in het voorgestelde derde lid, alleen toe te kennen aan de verenigingen die zich inzetten voor de bescherming van het leefmilieu, met uitsluiting van de andere verenigingen en, onder meer, de verenigingen die ook rechten verdedigen die als “fundamenteel” kunnen worden aangemerkt; in geval van betwisting zou die verantwoording, als ze bestaat, dan ter toetsing aan het Grondwettelijk Hof kunnen worden voorgelegd.

Maar welke oplossing ook wordt gekozen, toch zou nog moeten worden verantwoord waarom een onderscheid wordt gemaakt tussen de verenigingen waarvoor een onweerlegbaar vermoeden van voldoende belang geldt en de verenigingen waarvoor alleen maar een weerlegbaar vermoeden of helemaal geen vermoeden geldt. De enige methode die op dit ogenblik van die aard lijkt te zijn dat ze aan dat onderscheid een optimale juridische grondslag kan geven, bestaat erin in artikel 2, A, eerste lid, 1°, van het wetsvoorstel opnieuw de verwijzing in te voeren naar de “verplichtingen voortvloeiend uit het internationaal recht” en, in voorkomend geval, naar de “bijzondere” inspraakrechten. ⁴⁷

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Amendement nr. 8

8. Een tekst die een niet voor tegenbewijs vatbaar wettelijk vermoeden instelt, wordt beter zo nauwkeurig mogelijk geredigeerd. De precisering die voortvloeit uit het toevoegen van de woorden “in milieuaangelegenheden” kan hiertoe bijdragen.

Voorts volgt uit de algemene opmerking dat het raadzaam is opnieuw de verwijzing in te voeren naar de “verplichtingen voortvloeiend uit het internationaal recht” en, in voorkomend geval, naar de “bijzondere” inspraakrechten.

Voor het tweede lid van artikel 19 van de gecoördineerde wetten, dat bij artikel 2, A, wordt voorgesteld, wordt de volgende tekst voorgesteld :

“Ingeval het milieuaangelegenheden betreft, 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 waaraan, ter naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit het internationaal recht, door de bevoegde

⁴⁶ Wat overeenstemt met het voorbehoud dat in het tweede lid wordt geformuleerd wanneer het doelt op de “bijzondere bepalingen betreffende het in rechte optreden ter verdediging van een collectief belang”.

⁴⁷ Zie de bijzondere opmerkingen hierna.

regelgevers bijzondere inspraakrechten zijn verleend bij de besluitvorming in milieuaangelegenheden;

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

Amendement nr. 9

9. Rekening houdend met de uiteenzetting in de algemene opmerking, inzonderheid in punt 7, eerste alinea, tweede streepje, geeft amendement nr. 9 geen aanleiding tot opmerkingen.

Amendement nr. 10

10. Amendement nr. 10 strekt tot het wijzigen van artikel 19, derde lid, 1°, van de gecoördineerde wetten, dat wordt voorgesteld bij artikel 2, A, van het voorstel, door de termijn gedurende welke de vereniging over rechtspersoonlijkheid moet beschikken opdat het weerlegbaar vermoeden van voldoende belang zou gelden, van één op vier jaar te brengen.

Dat amendement heeft duidelijk een ondergeschikt karakter ten opzichte van amendement nr. 9.

De toelichting bij wetsvoorstel nr. 5-1264/1 bevestigt dat de rechtspersoon die niet voldoet aan de voorwaarden om zich te beroepen op het weerlegbaar vermoeden van voldoende belang, om een beroep wegens machtsoverschrijding in te dienen teneinde een collectief belang te verdedigen, echter steeds kan steunen op het eerste lid van artikel 19 van de gecoördineerde wetten om aan te tonen dat ook hij doet blijken van voldoende belang om op te treden ter verdediging van een collectief belang in overeenstemming met de huidige rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak.

De indiener van het wetsvoorstel van zijn kant preciseert: “Het aldus in het leven geroepen vermoeden laat de specifieke voorwaarden die bijzondere wetten stellen met betrekking tot het in rechte verdedigen van een collectief belang onverlet”.

In die omstandigheden houdt de bepaling, door de wetgever, van de termijn gedurende welke een vereniging over de rechtspersoonlijkheid moet beschikken opdat het vermoeden van belang zou gelden, in principe verband met een beleidskeuze waarover de Raad van State zich niet heeft uit te spreken. De Raad van State zal dan ook alleen maar opmerken dat de voorgestelde termijn van vier jaar streng lijkt in vergelijking met, bijvoorbeeld, de termijn van drie jaar waarvoor is geopteerd in de wet van 12 januari 1993 'betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu'.⁴⁸

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁴⁸ De verantwoording van het amendement lijkt terug te grijpen naar het wetsontwerp 'tot invoeging van titel 2 'Rechtsvordering tot collectief herstel' in boek XVII 'Bijzondere gerechtelijke procedures' van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht', *Parl.St.* Kamer 2013/2014, nr. 53-3300/1 en 3301/1. De termijn waarvoor aanvankelijk is geopteerd, bedraagt drie jaar. Zie ook *ibid.*, nr.° 53-3300/5.