

23-05-1988
Vandemeulebroeck

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 april 1988 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "inzake collectieve bescherming van milieubelangen", heeft op 9 maart 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 14 avril 1988, d'une demande d'avis, sur une proposition de loi "sur la protection collective de l'environnement", a donné le 9 mars 1989 l'avis suivant :

I. OVER DE INHOUD VAN HET WETSVOORSTEL.

Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel heeft tot doel de rechtsbescherming van collectieve milieubelangen op een meer sluitende en meer klemmende wijze te organiseren.

De maatregelen die ter verwezenlijking van die doelstelling in het wetsvoorstel worden opgenomen, kunnen naar hun inhoud worden samengevat als volgt :

- 1° een eerste reeks van maatregelen betreft inzonderheid de toegang van collectiviteiten tot de rechter : verenigingen met rechtspersoonlijkheid en openbare instellingen, de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen ter voorkoming of ter bestrijding van milieuverstoring voor de rechter - burgerlijke rechter, strafrechter en Raad van State - optreden zonder een belang of een schade te moeten aantonen. Diezelfde mogelijkheid wordt ook aan de individuele burger toegekend (zie de artikelen 2, 4, 5, 8 en 11);
- 2° een tweede reeks van maatregelen betreft de rechtsmiddelen die de rechter ter beschikking worden gesteld : de burgerlijke rechter en de strafrechter kunnen, ieder wat hem betreft, maatregelen opleggen of herstel in natura bevelen (artikelen 6, 7 en 10);

- 3° een bepaling wijzigt de strafvervolgning in milieuzaken : artikel 8 staat aan natuurlijke personen en rechtspersonen toe om een milieuverstoorder rechtstreeks voor de strafrechter te dagvaarden of als tussenkomende partij in een strafrechtelijke procedure op te treden;
- 4° artikel 9 regelt de strafrechtelijke aansprakelijkheid en de bestraffing van rechtspersonen;
- 5° tenslotte behelst het wetsvoorstel een bepaling die aan de Raad van State, in milieuzaken, een schorsingsbevoegdheid toekent en tegelijk de actiemogelijkheden van de Raad uitbreidt tot het opleggen van maatregelen, eventueel onder verbeurte van een dwangsom (artikel 12).

Een aantal algemene bepalingen waarborgen daarenboven de gelijke toepassing van de wet op de natuurlijke personen en op de rechtspersonen (artikelen 13 en 15), de toepassing van de schaderegelen vastgesteld in bijzondere milieuregelingen of in andere rechtsregelen (artikel 14), het optreden van de rechter ook wanneer een vergunning is afgeleverd (artikel 15) en de vergoeding van de door de overheid ter bestrijding van milieuverstoring gemaakte kosten (artikel 16).

Artikel 3 tenslotte kent aan het openbaar ministerie uitdrukkelijk de bevoegdheid toe om, buiten de sfeer van enige strafvorderingszaak, in milieuprocedures als eiser of als tussenkomende partij voor de burgerlijke rechtbank op te treden.

Uit de vorengaande samenvatting mag al blijken dat het wetsvoorstel, benevens de vraag naar de bevoegdheid van de nationale wetgever, een aantal grote rechtsvragen doet rijzen waarover verder in dit advies wordt uitgeweid.

II. OVER DE BEVOEGDHEID.

1. Zoals hiervoor werd vermeld, wordt met het wetsvoorstel een doelmatigere rechtsbescherming van collectieve milieubelangen beoogd. In die optiek maakt artikel 1 van het wetsvoorstel de nieuwe regels enkel van toepassing op de gerechtelijke procedures en de procedures voor de Raad van State "ingesteld naar aanleiding van de overtreding van bijzondere wetten of reglementen inzake milieuverstoring of naar aanleiding van de overtreding van andere rechtsregels welke milieuverstoring veroorzaakt of kan veroorzaken".

Uit de in hetzelfde artikel 1 opgenomen omschrijving van het begrip "milieuverstoring" volgt dat de beoogde rechtsbescherming aangelegenheden betreft die, als behorende inzonderheid tot het leefmilieu, door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, voor het ruimste deel aan de Gewesten werden overgedragen.

Op het eerste gezicht kan men geneigd zijn uit die doelstelling en uit de daarbij aansluitende beperking van het toepassingsgebied te concluderen dat de voorgestelde maatregelen tot de bevoegdheid van de gewestdecreetgever behoren.

Zodanige conclusie gaat evenwel in tegen de rechtspraak van het Arbitragehof, volgens welke de bevoegdheden van de Gewesten niet als doelstellingen kunnen worden uitgedrukt maar, overeenkomstig artikel 107quater van de Grondwet, in termen van aangelegenheden zijn bepaald. De doelstelling van een norm vermag dan ook niet uit zichzelf te bepalen of die norm binnen de bevoegdheidssfeer van de nationale wetgever dan wel van de gewestelijke decreetgever valt (zie arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989, overweging 8.R.4.1).

2. Uit de analyse van het wetsvoorstel blijkt, vooreerst, dat het merendeel van de bepalingen de toegang tot de burgerlijke rechter, de strafrechter en de Raad van State en het optreden van die rechters regelen en aldus de rechterlijke organisatie en de organisatie van de Raad van State betreffen. Die materies zijn niet als dusdanig aan de Gemeenschappen en de Gewesten overgedragen. Deze laatste kunnen zich evenmin op de impliciete-bevoegdheidsregel van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beroepen om regelen omtrent die materies vast te stellen omdat dergelijke regelen, zoals ook het Arbitragehof heeft vastgesteld, behoren tot de aangelegenheden die door artikel 94 van de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden en dienvolgens door de decreetgever niet kunnen worden geregeld, zelfs niet in het overnemen van een bestaande bepaling, tenzij aan de decreetgever daartoe in het raam van de hervorming der instellingen een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven (zie inzonderheid het arrest nr. 46 van 11 februari 1988).

Bij ontstentenis van een zodanige bijzondere en uitdrukkelijke machtiging aan de decreetgever, komt het dan ook alleen aan de nationale wetgever toe de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen die de rechterlijke organisatie betreffen, vast te stellen.

3. Het wetsvoorstel bevat, vervolgens, bepalingen die op de strafvervolgning en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen betrekking hebben. Als dusdanig zijn die aangelegenheden evenmin aan de Gemeenschappen en de Gewesten overgedragen.

Wel volgt uit artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat aan de decreetgever een bijzondere machtiging is verleend om, binnen de grenzen van de hem toebedeelde materies, de overtreding van een decreetregel strafbaar te stellen en, binnen een bepaalde limiet, de strafmaat te bepalen.

Voorwaarde is nochtans dat de decreetgever niet afwijkt van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek en, ter zake van de strafvervolgning, zich beperkt tot het bepalen van de gevallen waarin de vervolging mag plaatshebben. Het komt de decreetgever niet toe de vorm van de vervolging te regelen (zie arrest nr. 44 van het Arbitragehof van 23 december 1987).

Artikel 8 van het wetsvoorstel regelt de wijze waarop de strafvervolgning bij wege van een rechtstreekse dagvaarding van de voor de milieuverstoring vermoede verantwoordelijke door natuurlijke personen of rechtspersonen kan op gang gebracht worden, alsmede de tussenkomst van die personen in de strafprocedure. Zodanige bepaling betreft de strafvordering zelf en overstijgt de machtiging die in artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is vervat.

Artikel 9 regelt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen. De voorgestelde regeling past niet in de algemene principes die in Boek I van het Strafwetboek met betrekking tot de aanwijzing van daders van een misdrijf zijn vastgesteld, zoals verder in dit advies onder punt V omstandiger zal worden uiteengezet.

Uit het voorgaande volgt dat noch de ene, noch de andere bepaling tot de bevoegdheid van de decreetgever kan worden gerekend, bijgevolg dat zij zaak zijn van de nationale wetgever.

4. Wel kan, tenslotte, de vraag worden gesteld of het steeds de nationale wetgever alleen toekomt bepalingen uit te vaardigen zoals die welke in de artikelen 6, 7 en 10 van het wetsvoorstel zijn vervat, waarbij aan de rechter wordt toegestaan de stopzetting van milieuverstorende activiteiten te bevelen en de hervatting van bepaalde activiteiten te verbieden of het herstel in natura van de door de milieuverstoring veroorzaakte schade op te leggen.

Door de indieners van het wetsvoorstel zijn die bepalingen kennelijk opgevat als integrerend deel uitmakende van het stelsel van collectieve rechtsbescherming dat zij beogen. In die zin kunnen die bepalingen gelezen worden als horende bij de procesregels die in het wetsvoorstel worden uitgewerkt en zaak van de nationale wetgever zijn. Zodanige lezing kan evenwel in geen geval aangehouden worden voor de in artikel 7 van het voorstel opgenomen modalisering van schaderegeling die wezenlijk behoort tot de bevoegdheid welke ter zake van stedebouw, ruimtelijke ordening en leefmilieu aan de Gewesten is overgedragen. In artikel 7 van het voorstel dienen derhalve de tweede, de derde en de vierde zin te vervallen.

.../...

Wat de andere bepalingen van de artikelen 6, 7 en 10 van het voorstel betreft, kan, volledigheidshalve, erop worden gewezen dat het Arbitragehof lijkt aan te nemen dat bepalingen zoals in dezen bedoeld, in zover zij erop gericht zijn te vermijden dat een situatie van overtreding blijft voortbestaan, in het verlengde van de strafsanctie liggen en als dusdanig in materies die aan de Gemeenschappen of de Gewesten zijn overgedragen, door deze zouden kunnen worden vastgesteld (arrest nr. 44 van 23 december 1987, overweging B.11). Die rechtspraak onderstelt uiteraard dat die bepalingen volgen op of samengaan met strafvoorzieningen, wat in dezen niet het geval is.

III. OVER HET IN RECHTE TREDEN VAN VERENIGINGEN EN RECHTS-PERSONEN.

Het probleem van het in rechte treden van verenigingen en instellingen met rechtspersoonlijkheid ter bescherming van collectieve belangen is niet nieuw.

De evolutie van de rechtsleer en de rechtspraak met betrekking tot die rechtsvraag werd op een grondige wijze onderzocht in het advies dat de Raad van State op 16 december 1986 heeft uitgebracht over drie voorstellen van wet die respectievelijk tot doel hadden de aanvulling van artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek, de erkenning van het recht om in rechte op te treden voor verbruikersorganisaties en leefmilieuverenigingen ter verdediging van hun collectieve belangen en de wijziging van artikel 17 van

het Gerechtelijk Wetboek en artikel 3 van het Wetboek van Strafvordering ten einde de verenigingen een vorderingsrecht te geven (zie Gedr. St., Kamer v. Volksw., 1985-1986, nrs. 84/1 en 2, 159/1 en 2 en 376/1 en 2).

Uit dat advies - waarnaar hier verwezen wordt - blijkt, enerzijds, dat niemand aan verenigingen met rechtspersoonlijkheid het recht betwist om ter verdediging van hun vermogensrechtelijke belangen, hun eer en goede faam, en zelfs ter verdediging van de belangen van hun leden in rechte op te treden, anderzijds, dat het Hof van Cassatie, in tegenstelling tot de Raad van State, aan die verenigingen het recht ontkent om ter verdediging van collectieve belangen voor de hoven en rechtbanken op te treden, tenzij de wet zulks uitdrukkelijk toestaat (1).

Het verschil in rechtspraak (2) houdt in dat, om verenigingen toe te staan ter verdediging van collectieve belangen een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State in te leiden, een uitdrukkelijke wetsbepaling geen absoluut vereiste is. Een optreden van de wetgever is daarentegen wel nodig indien men, ter bescherming van collectieve milieubelangen, het in rechte treden van verenigingen voor de hoven en rechtbanken wenst te garanderen.

.../...

(1) Zie inzonderheid de arresten Cass., 19 november 1982 (Rechtskundig Weekblad, 1983-1984, kol. 2029) en Cass., 25 oktober 1985 (Rechtskundig Weekblad, 1985-1986, kol. 2411).

(2) Een verklaring voor dat verschil in rechtspraak wordt gegeven in bovenvermeld advies van 16 december 1986.

IV. OVER DE ONEIGENLIJKE STRAFVORDERING.

1. Artikel 8 van het wetsvoorstel biedt aan natuurlijke personen (3) en rechtspersonen de mogelijkheid om wie verantwoordelijk wordt geacht voor een milieuverstoring, rechtstreeks te dagvaarden voor de strafrechter; het staat hen eveneens toe in het strafproces tussen te komen.

Luidens de toelichting kunnen de bedoelde personen de strafrechter verzoeken maatregelen op te leggen ter voorkoming of ter stopzetting van milieuverstoring of het herstel in natura van de toegebrachte schade te bevelen; verenigingen kunnen echter niet als burgerlijke partij in het strafgeding optreden om vergoeding van de aangerichte schade te bekomen.

2. De bepaling van artikel 8 voert een oneigenlijke strafvordering in doordat zij aan andere personen dan de leden van het openbaar ministerie toestaat de strafvervolging in milieuzaken op gang te brengen.

Zij wijkt aldus af van de regel vervat in artikel 138 van het Gerechtelijk Wetboek en in artikel 1 van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, volgens welke het vervolgingsbeleid aan het openbaar ministerie is toevertrouwd.

.../...

(3) Vergelijk de "citizen suit" in de Verenigde Staten van Amerika, H. BOCKEN, Preventie, toerekening en herstel van schade door milieuverontreiniging, Preadvies Nederlandse Vereniging van rechtsvergelijking, 1983, blz. 32.

3. Van dit monopolie van vervolgingsbeleid is reeds afgeweken in andere wetten. Aldus verleent artikel 5 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden een strafrechtelijk vorderingsrecht aan verenigingen die zich tot doel stellen de rechten van de mens te verdedigen of rassendiscriminatie te bestrijden.

Tegen die bepaling werd evenwel bij de bespreking in de Senaatscommissie aangevoerd dat het toekennen van de strafvordering aan anderen dan het openbaar ministerie afbreuk doet aan de basisbeginselen van ons strafrecht (zie Gedr. St., Senaat, 1980-81, nr. 594/2, bijlage).

De Raad van State had eerder naar aanleiding van een vroeger wetsvoorstel van de heer Glinne, erop gewezen dat de toekenning aan verenigingen van het recht om zich burgerlijke partij te stellen in zaken van door racisme of door xenofobie ingegeven daden vooral gericht is "op het bestraffen en meteen het voorkomen van de herhaling van misdrijven die ingaan tegen hetgeen die verenigingen zich ten doel hebben gesteld. Zij komt daardoor wel dicht bij de publieke vordering te liggen, die zaak is van de parketten bij de hoven en rechtbanken" (Gedr. St., Kamer, B.Z. 1974, nr. 54/2, blz. 3).

De opmerking dat de strafvordering zaak is van het openbaar ministerie klemmt des te meer wanneer verenigingen de mogelijkheid wordt gegeven om rechtstreeks voor de strafrechter te dagvaarden.

De natuurlijke persoon, de vereniging of de publiekrechtelijke rechtspersoon die rechtstreeks dagvaardt voor de strafrechter, kan weliswaar, volgens de toelichting, enkel maatregelen ter voorkoming of ter bestrijding van milieuhinder en niet de veroordeling tot een straf vorderen. Dat neemt niet weg dat de strafrechter zelf, doordat de zaak bij hem aanhangig is gemaakt, verplicht is strafrechtelijk uitspraak te doen, ook al heeft het openbaar ministerie niet het initiatief genomen.

4. De vaststelling dat die strafrechtelijke uitspraak een veroordeling tot gevangenisstraf kan inhouden, kan, zoals de Raad van State in het boven vermelde advies van 16 december 1986 heeft opgemerkt, vragen doen rijzen met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke vrijheid die door de artikelen 7, 8 en 9 van de Belgische Grondwet en door de artikelen 4 en 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden wordt gewaarborgd : aan de betrokkene wordt immers de bijkomende waarborg ontnomen die erin bestaat "dat zijn geval eerst wordt onderworpen aan het oordeel van een overheid die feitelijk in ruime mate onafhankelijk is van het gezag en die er in elk geval geen enkel persoonlijk belang bij heeft dat hij wordt veroordeeld" (Gedr. St., Kamer v. Volksw., 1985-86, nrs. 84/2, 159/2 en 376/2).

Men zal hierbij niet uit het oog verliezen dat wie dagvaardt, luidens artikel 8, geen schade of belang zal moeten aantonen.

V. OVER DE STRAFRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID VAN DE RECHTSPERSONEN.

1. Artikel 9 van het wetsvoorstel dat, zoals in de toelichting is aangegeven, aan het bepaalde in artikel 51, tweede lid, van het Nederlandse Strafwetboek is ontleend, voert een drievoudige regeling in :

- 1° een strafvordering kan worden ingesteld tegen een rechtspersoon die bij het uitoefenen van zijn activiteiten een milieuverstorend heeft veroorzaakt;
- 2° ook tegen de strafrechtelijk aansprakelijke rechtspersoon zelf kunnen de in de wet bepaalde strafmaatregelen worden uitgesproken, indien zij daarvoor in aanmerking komen;
- 3° hij die opdracht tot het milieuverstorend feit heeft gegeven of feitelijk leiding heeft gegeven aan de verboden gedragingen, kan, eventueel samen met de rechtspersoon, strafbaar worden gesteld.

2. In de huidige stand van de wetgeving is, volgens een vaste rechtspraak, een rechtspersoon zoals een natuurlijke persoon ertoe gehouden de uit de strafwet volgende verplichtingen na te komen; in algemene regel kan hij

.../...

echter niet gestraft worden (zie Cass. 12 december 1978, Arr. Cass. 1978-79, blz. 423, en 10 oktober 1979, Arr. Cass. 1979-80, 168; zie ook De Swaef M., Over de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen, noot onder Brussel, 24 april 1985, Rechtskundig Weekblad 1985-86, 884) (4). Daarom gaat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon in de regel over op de natuurlijke personen, orgaan of aangestelde, door wie de rechtspersoon handelde of verzuimd heeft handelend op te treden.

De aanwijzing van die natuurlijke personen kan in bepaalde gevallen een moeilijke opgave zijn zodat misdrijven met onder meer ecologische gevolgen ongestraft kunnen blijven.

De rechtsleer heeft de straffeloosheid van de rechtspersoon bij herhaling in vraag gesteld (5). Ook de Commissie voor de herziening van het Strafwetboek heeft met nadruk vooropgezet dat het principe van de strafbaarheid van de rechtspersoon één van de grondslagen moet vormen voor de hervorming van het Belgisch strafrecht (zie Commissie voor de herziening van het Strafwetboek, Verslag over de voornaamste grondslagen voor de hervorming, juni 1979, blz. 98-105). Die strafbaarstelling van de rechtspersoon kan uiteraard niet de vrijheidsberovende straffen betreffen.

.../...

(4) In verschillende wetten is wel erin voorzien, ter compensatie van de straffeloosheid van de rechtspersoon, dat de rechtspersoon civielrechtelijk aansprakelijk is o.m. voor de geldboeten waartoe de organen of aangestelden ervan zijn veroordeeld.

(5) Zie J. CONSTANT, *Traité élémentaire de droit pénal*, Tome Ier, 1965, blz. 153-164.

De wetgever zal moeten oordelen of, in afwachting van een algemene hervorming van het strafrecht, het wenselijk is in een bijzonder geval van de alsnog vigerende regelen af te wijken.

3. Uit de combinatie van de artikelen 9 en 13 mag worden afgeleid dat zowel tegen privaatrechtelijke als tegen publiekrechtelijke rechtspersonen kan worden opgetreden. Die regeling komt tegemoet aan de Resolutie (77/28) van het Comité van Ministers van de Raad van Europa waarin een nieuw onderzoek van de principes van de strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt aanbevolen "teneinde het invoeren, in bepaalde gevallen, van de verantwoordelijkheid van private of publieke rechtspersonen in overweging te nemen" (zie D'Haenens J., *La responsabilité pénale des personnes morales*, *Annales de Droit*, 1983, blz. 60). Zij doet evenwel vragen rijzen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van straffen en strafmaatregelen tegen een publiekrechtelijke rechtspersoon. In de huidige stand van het recht is immers een directe gedwongen tenuitvoerlegging tegenover een openbaar bestuur niet mogelijk.

4. Ten slotte, mag worden opgemerkt dat de voorgestelde regeling geen uitdrukkelijke melding maakt van vorderingen tegen ondernemingen of bedrijven die als feitelijke verenigingen bestaan of als een tijdelijke handelsvereniging of een handelsvereniging bij wijze van deelneming zijn opgericht (vergelijk artikel 51, derde lid, van het Nederlandse Strafwetboek). Vanzelfsprekend zal in dat geval de vordering gericht zijn tegen de verantwoordelijke natuurlijke personen als dusdanig.

VI. OVER DE SCHORSINGSBEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE.

1. Luidens artikel 12 van het wetsvoorstel kan de Raad van State, na een spoedprocedure en in afwachting van zijn beslissing over de grond van de zaak, de tenuitvoerlegging van de bestreden rechtshandeling schorsen.

In eerdere wetsvoorstellen werd reeds overwogen aan de Raad van State hetzij een algemene schorsingsbevoegdheid, hetzij een schorsingsbevoegdheid in bepaalde materies, toe te kennen (6).

In de verschillende adviezen bij die wetsvoorstellen heeft de Raad van State erop gewezen dat tegen een zodanige verruiming van 's Raads bevoegdheid geen grondwettigheidsbezwaar kan worden aangevoerd : indien de wetgever, overeenkomstig artikel 93 van de Grondwet, de Raad van State als rechter van de zaak ten gronde kan aanwijzen, kan hem evenmin het recht worden ontzegd om aan de Raad de bevoegdheid toe te kennen om over diezelfde zaak, bij voorraad uitspraak te doen.

Het kan niet worden ontkend dat de rechter die bevoegd is gemaakt om de onwettige bestuurshandeling te vernietigen, de meest aangewezen rechter is om zich over een verzoek tot schorsing van die handeling uit te spreken

.../...

(6) Voor een volledig overzicht van die wetsvoorstellen en voor een omstandige uiteenzetting van de problematiek, zie het advies van 10 december 1986 van de Raad van State over een voorstel van wet waarbij de Raad van State wordt gemachtigd de opschorting van de tenuitvoerlegging van de administratieve beslissingen te gelasten (Gedr. St., Senaat, 1985-86, nr. 94/2).

en dat eenheid tussen de rechtspraak van de rechter van de schorsing en die van de rechter van de machtsoverschrijding een goede rechtsbedeling dient.

2. Schorsing van een administratieve rechtshandeling betekent echter een storing in de werking van het bestuur, zeker mocht het gaan om de schorsing van verordeningen. Zij veronderstelt dan ook een afweging tussen het belang van het bestuur, dat in zijn werking zal worden gered, en het belang van de rechtzoekenden die door de schorsing voor een mogelijk onomkeerbaar nadeel worden behoeft.

Vandaar dat artikel 70 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen de aan de Raad van State inzake van terugwijzing en uitzetting van vreemdelingen toegekende schorsingsbevoegdheid heeft onderworpen aan de dubbele voorwaarde dat - 1° de aangewende middelen ernstig lijken en de nietigverklaring van de bestreden beslissing lijken te wetten en - 2° dat de dadelijke tenuitvoerlegging van de beslissing de verzoeker een moeilijk te herstellen ernstig nadeel zou berokkenen.

In dergelijke voorwaarden is in het wetsvoorstel niet voorzien.

3. De aan de Raad van State toegekende schorsingsbevoegdheid is overigens zeer ruim gesteld. Zij slaat zowel op individuele handelingen als op verordeningen;

daarentegen laat zij, volgens de commentaar bij artikel 12, de bevoegdheid van de voorzitter in kortgeding ongemoeid.

Twee verschillende rechters - de gewone en de administratieve rechter - zouden aldus over de opschorting van een milieureglement, een milieuvergunning of een andere bestuursbeslissing met milieugevolgen kunnen oordelen. Enig criterium ter onderscheiding van de rechterlijke bevoegdheid wordt niet aangegeven. Het naast mekaar laten bestaan van twee rechters zou overigens het euvel bestendigen waaraan precies met het toekennen van een schorsingsbevoegdheid aan de Raad van State een einde zou worden gemaakt, met name het euvel dat de rechter van de schorsing een andere is dan de rechter van de zaak (7).

Overwogen kan worden het wetsvoorstel aan te vullen met een bepaling in de zin van die vervat in artikel 70 van de wet van 15 december 1980 of - naar Nederlands voorbeeld - met een bepaling naar luid waarvan schorsing van de bestreden bestuursbeslissing kan uitgesproken worden als de uitvoering van die beslissing voor de verzoeker een onevenredig nadeel zou betekenen in verhouding tot de belangen die gediend zijn met de onmiddellijke uitvoering van de betrokken beslissing.

.../...

(7) Zie in dat verband inzonderheid het advies van de Raad van State van 31 oktober 1984 omtrent een voorstel van wet tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en zijn bestuur (Gedr. St., Kamer v. Volksv., 1983-84, nr. 733/2, blz. 13).

VII. OVER DE MAATREGELEN DIE DOOR DE RAAD VAN STATE ZOULDEN KUNNEN OPGELEGD WORDEN.

1. In artikel 12 van het wetsvoorstel wordt voorts aan de Raad van State de bevoegheid verleend om in de einduitspraak "de overheid maatregelen voor (te) schrijven of een verbod op (te) leggen nodig om de naleving van de wet te verzekeren".

Uit de toelichting blijkt dat het de bedoeling van de indieners van het wetsvoorstel is, aan de Raad van State de mogelijkheid te bieden om, door het opleggen van maatregelen tot herstel of voorkoming van milieuverstooring, de naleving van zijn arresten te verzekeren.

2. Zoals de bepaling is gesteld, kunnen die maatregelen enkel worden genomen ter bescherming van collectieve milieubelangen; de individuele verzoeker die een persoonlijk, rechtstreeks en actueel belang kan doen gelden om een milieuverstorende overheidshandeling te bestrijden, zou deze bijkomende rechtsbescherming niet genieten.

3. Bovendien moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid om maatregelen op te leggen en de omvang van die maatregelen onlosmakelijk samenhangen met de aard en de omvang van het vernietigingsarrest en met de gronden die tot de nietigverklaring aanleiding hebben gegeven. Daarbij blijft het steeds de vraag of in een procedure tot nietigverklaring van een overheidshandeling, aan anderen dan aan de overheid waarvan de beslissing bestreden wordt, maatregelen kunnen opgelegd worden.

4. Uit het oog zal niet worden verloren dat sommige milieuwetgevingen een eigen regeling van herstel van milieuschade kennen. Als voorbeeld van een dergelijke regeling kan worden verwezen naar artikel 65 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw dat de strafrechter toestaat, op vordering van de gemachtigde ambtenaar of van het college van burgemeester en schepenen, het herstel van de plaats in vorige toestand op te leggen, of, met hyn gezamenlijk akkoord, bouwwerken of aanpassingswerken of de betaling van een geldsom, gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen, te bevelen.

5. Ten slotte, het is geweten dat het verlenen van een injunctierecht aan de rechter ten aanzien van het bestuur en het toestaan dat de rechter voorzieningen neemt op het vlak van een bestuurlijke activiteit, op institutioneel vlak, steeds tere punten zijn geweest. In het algemeen geformuleerd is het een zaak van evenwichten. Destijds werd zware kritiek geuit op de bestuurder die tegelijk rechter was. Men zal ervoor waken dat men nu niet komt tot de rechter die bestuurder wordt.

VIII. OVER DE DWANGSOM.

Steeds volgens artikel 12 van het wetsvoorstel zou aan de Raad van State de bevoegdheid worden verleend om, wanneer hij aan de overheid een maatregel voorschrijft of een verbod oplegt nodig om de naleving van de wet te verzekeren, die "veroordelingen" uit te spreken onder dwangsom, ook in het geval dat over een verzoek om schorsing van de bestreden beslissing uitspraak wordt gedaan (Toelichting, blz. 22).

Zoals de Raad van State al opmerkte in een advies van 12 december 1988 over een voorstel van wet tot verdere democratisering van het provinciaal beleid (Gedr. St., Kamer v. Volksw., 334/2. - 1988), blijft het een twistvraag of een administratieve rechter zoals de Raad van State een dwangsom kan opleggen.

Uit een arrest van het Hof van Cassatie van 23 maart 1984 - waarbij een arrest van de Raad van State dat de tegenpartij tot het betalen van een dwangsom had veroordeeld, werd vernietigd - mag worden afgeleid dat volgens het Hof van Cassatie de Raad van State de bevoegdheid mist om een dwangsom uit te spreken wanneer deze kan gezien worden als verbonden met een subjectief-rechtsherstel, welke aangelegenheid overeenkomstig artikel 92 van de Grondwet bij uitsluiting zaak van de hoven en rechtbanken is (Arresten van het Hof van Cassatie 1983-1984, III, blz. 969).

Naderhand heeft de Raad van State aan het Benelux-Gerechtshof de prejudiciële vraag gesteld of artikel 1 van de bij de wet van 31 januari 1980 goedgekeurde Benelux-overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom, welk artikel het artikel 1385bis van het Gerechtelijk Wetboek is geworden, hem toestond een partij tot het betalen van een dwangsom te veroordelen om de uitvoering van een vernietigingsarrest te verzekeren. Bij een arrest van 1 juli 1987 heeft het Benelux-Gerechtshof beslist dat artikel 1 van de eenvormige wet betreffende de dwangsom zo moet worden begrepen dat een beslissing van de Raad van State die een administratieve handeling wegens machtsoverschrijding vernietigt en die geen hoofdveroordeling in de zin van het genoemde artikel 1 inhoudt, niet

met een dwangsom gepaard kan gaan. (Benelux-Gerechtshof, 1 juli 1988, Rechtskundig Weekblad, 1988-1989, Kol. 145 en verder, met noot van G. L. BALLON, Journal des tribunaux 1988, blz. 603; Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles, nr. 33 van 14 oktober 1988 met opmerkingen van B. HAUBERT en CH. PANIER, blz. 1201 tot 1211).

Uit de overwegingen van dit arrest mag desalniettemin worden afgeleid dat er steeds ruimte is om een dwangsom op te leggen, wanneer de rechterlijke uitspraak een verplichting tot handelen of niet-handelen oplegt aan de verwerende partij, met name wanneer het gaat om een veroordeling "waarbij de rechter de wederpartij beveelt iets te doen of niet te doen dan wel een zaak te geven".

Een dergelijke stand van zaken lijkt besloten te liggen in een arrest van de Raad van State dat, met toepassing van hetgeen in artikel 12 van het wetsvoorstel wordt voorgesteld (zie punt VII in dit advies), aan de overheid een verplichting tot handelen of een verbod om te handelen zou opleggen.

Het Benelux-Gerechtshof heeft zich niet uitgesproken over de vraag of in het algemeen een administratief rechtscollege als een rechter in de zin van artikel 1 van de eenvormige wet betreffende de dwangsom (art. 1385bis, Gerechtelijk Wetboek) kan worden beschouwd.

Uit de artikelen 2 en 3 van de Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom blijkt dat de overeenkomstsluitende partijen het recht hebben het toepassingsgebied van de eenvormige wet uit te breiden tot andere terreinen dan het verbintenissenrecht.

Daaruit concludeerde C. WAMPACH, eerste advocaat-generaal bij het Benelux-Gerechtshof, dat "niets eraan in de weg (staat) dat het toepassingsgebied van de eenvormige wet eveneens wordt uitgebreid tot de rechtsvorderingen die uit het publiek en het administratief recht voortvloeien" en "dat een administratief rechtscollege onder bepaalde voorwaarden (...) als rechter in de zin van artikel 1 van de eenvormige wet kan worden beschouwd" (zie Rechtskundig Weekblad 1988-1989, Kol. 149).

In de lijn van die conclusie zou de wetgever dus - zonder dat hij daarom het domein van het subjectieve-rechtsherstel hoeft te betreden - bij de organisatie van de bescherming van collectieve milieubelangen aan de Raad van State de bevoegdheid kunnen verlenen tot het uitspreken van een dwangsom, althans om de nakoming te verzekeren van een door de Raad opgelegde verplichting om iets te doen of iets niet te doen zoals in artikel 12 van het wetsvoorstel wordt voorgesteld (8). Klemmende vragen - en te regelen punten - zijn wel de aanwijzing van de persoon die tot het betalen van de dwangsom wordt verplicht, de tenuitvoerlegging wanneer die persoon een openbaar bestuur is, en de bestemming van de verbeurde dwangsom.

.../...

- (8) Zie in een zelfde zin het advies van de Raad van State van 31 oktober 1984 omtrent een voorstel van wet tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en zijn bestuur (Gedr. St., Kamer van Volksv., 1983-1984, nr. 733/2, blz. 2).

Zorgvuldigheidshalve - en in een ruimer verband - mag worden aangestipt dat de dwangsom niet eng mag worden gezien als een dwangmiddel dat door de rechter ten gerieve van de ene partij wordt uitgesproken om de andere partij ertoe aan te zetten aan de rechterlijke beslissing - de hoofdveroordeling - het gevolg voor te behouden dat de rechter heeft bepaald. Wezenlijk is de dwangsom verbonden met de fundamentele regel van het gezag van gewijsde.

Vermits de uitspraken van een administratieve rechter evenzeer met het gezag van gewijsde bekleed zijn als de uitspraken van een gewone rechter, kan geen grondwettigheidsbezwaar tegen het invoeren van de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom door een administratieve rechter worden aangevoerd, zeker niet wanneer het opleggen van de dwangsom zich situeert in de fase volgende op de uitspraak, met name wanneer gebleken is, in dit bijzonder geval, dat door het bestuur wiens beslissing is vernietigd, geen gevolg aan de rechterlijke uitspraak is gegeven. Of, zoals in artikel 2 van de Franse wet van 16 juli 1980 "relative aux astreintes en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public" is bepaald : "En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'Etat peut, même d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public pour assurer l'exécution de cette décision".

.../...

Ook in Nederland is, bij een wet van 1 mei 1975, aan de Raad van State, afdeling rechtspraak, de bevoegdheid verleend om, bij wege van een executiegeschil, een dwangsom op te leggen voor het geval aan een uitspraak van de Raad geen gevolg is gegeven (9).

Het executiegeschil biedt het voordeel dat aan het bestuur een redelijke termijn wordt gelaten om, na heroverweging van de noden van bestuur, te beslissen over de wijze waarop aan de rechterlijke beslissing wordt tegemoetgekomen. Het is pas na het verstrijken van die termijn dat de belanghebbende zich tot de rechter kan wenden om deze aan het bestuur een dwangsom te doen opleggen.

(9) Zie H. D. VAN WIJK en W. KONIJNENBELT, Hoofdstukken van administratief recht, zesde druk, 1988, Culemborg, blz. 487.

I. DU CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI.

La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'organiser d'une manière plus cohérente et plus adéquate la protection juridique des intérêts collectifs en matière d'environnement.

Les mesures prévues par la proposition de loi pour réaliser cet objectif peuvent, selon leur contenu, être résumées comme suit :

- 1° une première série de mesures concerne notamment l'accès de collectivités au juge : les associations jouissant de la personnalité civile et les organismes publics, l'Etat, les Communautés, les Régions et certaines personnes morales de droit public peuvent, en vue de prévenir ou de combattre les perturbations de l'environnement, ester en justice - au civil, au pénal ou devant le Conseil d'Etat - sans devoir justifier d'un intérêt, ni d'un dommage individuel. La même faculté est accordée au citoyen (voir les articles 2, 4, 5, 8 et 11);
- 2° une deuxième série de mesures concerne les moyens juridiques mis à la disposition du juge : le juge civil et le juge pénal peuvent, chacun en ce qui le concerne, imposer des mesures ou ordonner la réparation en nature (articles 6, 7 et 10);

.../...

- 3° une autre disposition modifie le régime des poursuites pénales en matière d'environnement : l'article 8 permet aux personnes physiques et aux personnes morales d'assigner directement devant le juge pénal le responsable d'une perturbation de l'environnement ou de se porter partie intervenante dans une procédure pénale;
- 4° l'article 9 règle la responsabilité pénale et la sanction des personnes morales;
- 5° la proposition de loi comporte enfin une disposition qui confère au Conseil d'Etat, en matière d'environnement, un pouvoir de suspension et qui, en outre étend les moyens d'action du Conseil en y englobant la possibilité d'imposer certaines mesures, assorties le cas échéant d'une astreinte (article 12).

De plus, un certain nombre de dispositions générales garantissent l'égale application de la loi aux personnes physiques et aux personnes morales (articles 13 et 15), l'application des règles en matière de dommages fixées dans des règlements particuliers relatifs à l'environnement ou dans d'autres règles de droit (article 14), l'action du juge même lorsqu'une autorisation a été délivrée (article 15) et l'indemnisation des dépenses exposées par les autorités pour combattre les perturbations de l'environnement (article 16).

Enfin, l'article 3 confère explicitement au Ministère public le pouvoir d'agir, en dehors de toute affaire de procédure pénale, comme demandeur ou comme intervenant devant le tribunal civil dans des procès relatifs à l'environnement.

.../...

Le seul résumé ci-avant montre qu'outre la question de la compétence du législateur national, la proposition de loi soulève une série de questions juridiques majeures qui seront examinées plus avant dans la suite du présent avis.

II. DE LA COMPETENCE.

1. Ainsi qu'il a été relevé ci-dessus, la proposition de loi vise à une protection juridique plus efficace des intérêts collectifs en matière d'environnement. Dans cette optique, l'article 1er de la proposition de loi ne rend les nouvelles règles applicables qu'aux procédures judiciaires et aux procédures devant le Conseil d'Etat "intentées à la suite d'une infraction aux lois et règlements sur la protection de l'environnement ou à la suite d'une infraction à d'autres règles de droit, qui entraîne ou peut entraîner une perturbation de l'environnement".

Il résulte de la définition du concept "perturbation de l'environnement" figurant au même article 1er que la protection juridique visée concerne des matières qui, relevant notamment de l'environnement, ont été transférées pour la plupart aux Régions par la loi spéciale du 8 août 1980 des réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988.

De prime abord, l'on peut être tenté de conclure qu'en raison de cet objectif et de la limitation corrélative du champ d'application, les mesures proposées relèvent de la compétence du législateur décentralisé régional.

.../...

Pareille conclusion va toutefois à l'encontre de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, selon laquelle les compétences des Régions ne peuvent être exprimées en termes d'objectifs mais, conformément à l'article 107quater de la Constitution, sont définies en termes de matières. L'objectif d'une norme ne permet dès lors pas de déterminer par lui-même si cette norme entre dans la sphère de compétence du législateur national ou du législateur décrétoal régional (cf. arrêt n° 1/89 du 31 janvier 1989, considérant 8.B.4).

2. L'analyse de la proposition de loi fait tout d'abord apparaître que la plupart des dispositions règlent l'accès au juge civil, au juge pénal et au Conseil d'Etat ainsi que l'action desdits juges et concernent donc l'organisation judiciaire et l'organisation du Conseil d'Etat. Ces matières n'ont pas été en tant que telles transférées aux Communautés et aux Régions. Ces dernières ne peuvent pas davantage invoquer la règle de compétence implicite de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour établir des règles relativement à ces matières parce que de telles règles, ainsi l'a également relevé la Cour d'arbitrage, appartiennent aux matières qui, en vertu de l'article 94 de la Constitution, sont réservées à la loi et ne peuvent être dès lors réglées par le législateur décrétoal, même en cas de reprise d'une disposition existante, sauf si le législateur décrétoal en a reçu l'habilitation spéciale et expresse dans le cadre de la réforme des institutions (voir notamment l'arrêt n° 46 du 11 février 1988).

.../...

A défaut d'une telle habilitation spéciale et expresse donnée au législateur décrétal, il appartient dès lors au seul législateur national d'arrêter les dispositions qui, dans la proposition de loi, concerne l'organisation judiciaire.

3. La proposition de loi comporte ensuite certaines dispositions relatives à la poursuite pénale et à la responsabilité pénale des personnes morales. En tant que telles, ces matières n'ont pas davantage été transférées aux Communautés et aux Régions.

Certes, il résulte de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 que le législateur décrétal s'est vu accorder l'habilitation spéciale d'ériger en infraction le manquement à la règle d'un décret dans les limites des matières qui lui ont été dévolues, et de déterminer, dans une certaine limite, le taux des peines.

Mais le pouvoir décrétal ne peut pas déroger aux dispositions du Livre Ier du Code pénal et, en matière de poursuites pénales, il doit se limiter à déterminer les cas où les poursuites peuvent avoir lieu. Il n'appartient pas au législateur décrétal de régler la forme des poursuites (voir arrêt n° 44 de la Cour d'arbitrage du 23 décembre 1987).

.../...

L'article 8 de la proposition de loi règle la manière dont les poursuites pénales sont engagées sur citation directe, par des personnes physiques ou morales, du responsable présumé de la perturbation de l'environnement. Il règle aussi l'intervention desdites personnes dans la procédure pénale. Une telle disposition touche l'action pénale même et transcende l'habilitation portée par l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'article 9 règle la responsabilité pénale des personnes morales. Le régime proposé ne s'inscrit pas dans le cadre des principes généraux énoncés dans le Livre Ier du Code pénal en ce qui concerne la désignation des auteurs de l'infraction, ainsi qu'il sera exposé de manière plus détaillée au V du présent avis.

Il résulte de ce qui précède qu'aucune des deux dispositions ne peut être considérée comme relevant de la compétence du législateur décréteil, et qu'il appartient, dès lors, au législateur national de les prendre.

.../...

4. Enfin, on peut néanmoins se demander s'il appartient toujours au législateur national et à lui seul d'édicter des dispositions telles que celles prévues aux articles 6, 7 et 10 de la proposition de loi, qui permettent au juge d'ordonner la cessation des activités perturbatrices de l'environnement et d'interdire la reprise de certaines activités ou d'imposer la réparation en nature du dommage causé par la perturbation de l'environnement.

Les auteurs de la proposition de loi conçoivent manifestement ces dispositions comme faisant partie intégrante du régime de la protection juridique collective qu'ils entendent mettre en place. En ce sens, lesdites dispositions peuvent s'interpréter comme se rattachant aux règles de procédure élaborées dans la proposition de loi et relevant de la compétence du législateur national. Une telle interprétation ne peut toutefois être retenue pour la modalisation du régime de dommages, prévue à l'article 7 de la proposition, qui relève essentiellement de la compétence qui, en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'environnement, a été transférée aux Régions. A l'article 7 de la proposition, il y a lieu, dès lors, d'omettre les deuxième, troisième et quatrième phrases.

.../...

Quant aux autres dispositions des articles 6, 7 et 10 de la proposition, on peut signaler, pour être complet, que la Cour d'arbitrage paraît admettre que les dispositions du genre de celles visées en l'espèce, dans la mesure où elles ont pour objet d'éviter la perpétuation d'un état d'infraction, se situent dans le prolongement de la sanction pénale et pourraient, en tant que telles, dans les matières transférées aux Communautés ou aux Régions, être arrêtées par celles-ci (arrêt n° 44 du 23 décembre 1987, considérant B.11). Cette jurisprudence présuppose nécessairement que ces dispositions fassent suite à des dispositions pénales, ou aillent de pair avec de telles dispositions, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

III. DE L'ACTION EN JUSTICE D'ASSOCIATIONS ET DE PERSONNES MORALES.

Le problème de l'action en justice d'associations et d'organismes dotés de la personnalité juridique en vue de la protection d'intérêts collectifs n'est pas nouveau.

L'évolution de la doctrine et de la jurisprudence en ce qui concerne ce point de droit a fait l'objet d'un examen approfondi dans l'avis que le Conseil d'Etat a émis le 16 décembre 1986 au sujet de trois propositions de loi ayant respectivement pour objet de compléter l'article 18 du Code judiciaire, la reconnaissance du droit des organisations de consommateurs et des organisations de défense de

.../...

l'environnement d'ester en justice pour défendre leurs intérêts collectifs, et la modification de l'article 17 du Code judiciaire et de l'article 3 du Code de procédure pénale, pour reconnaître aux associations un droit d'action (voir Doc. Chambre des Représ., 1985-1986, n°s 84/1 et 2, 159/1 et 376/1 et 2).

Il ressort d'une part de cet avis - auquel l'on se reportera en l'espèce - que nul ne conteste aux associations dotées de la personnalité juridique le droit d'ester en justice pour défendre leurs intérêts patrimoniaux, leur honneur et leur bonne réputation, voire pour défendre les intérêts de leurs membres. Il en ressort, d'autre part, que, contrairement à ce que fait le Conseil d'Etat, la Cour de cassation dénie à ces associations le droit d'ester en justice devant les cours et tribunaux en défense d'intérêts collectifs, à moins que la loi ne les y autorise expressément (1).

Cette différence dans les jurisprudences respectives du Conseil et de la Cour (2) implique que, pour autoriser les associations à former un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, en vue de la défense d'intérêts collectifs, l'existence d'une disposition légale expresse n'est pas une nécessité absolue. Par contre, une intervention du législateur est indispensable si l'on veut garantir, en vue de la protection d'intérêts collectifs en matière d'environnement, l'action en justice d'associations devant les cours et tribunaux.

.../...

(1) Voir notamment les arrêts Cass. 19 novembre 1982 (Rechtskundig Weekblad, 1983-1984, col. 2029) et Cass., 25 octobre 1985 (Rechtskundig Weekblad, 1985-1986, col. 2411).

(2) Une explication de cette différence est donnée dans l'avis précité du 16 décembre 1986.

IV. DE L'ACTION PENALE PARALLELE.

1. L'article 8 de la proposition de loi permet aux personnes physiques (3) et aux personnes morales d'assigner directement devant la juridiction répressive celui qui est jugé responsable d'une perturbation de l'environnement; il leur permet également de se porter partie intervenante dans la procédure pénale.

Selon les développements, les personnes visées peuvent inviter le juge répressif à imposer des mesures en vue de prévenir ou de faire cesser la perturbation de l'environnement, ou à ordonner la réparation en nature des dommages causés; les associations ne peuvent toutefois agir en qualité de partie civile dans la procédure pénale pour obtenir la réparation des dommages causés.

2. La disposition de l'article 8 instaure une action pénale parallèle, en ce qu'elle autorise des personnes autres que les membres du ministère public à engager des poursuites pénales en matière d'environnement.

Elle s'écarte ainsi de la règle portée par l'article 138 du Code judiciaire et par l'article 1er de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, selon laquelle la politique en matière de poursuites est confiée au ministère public.

.../...

(3) Cfr. le "citizen suit" dans les Etats-Unis d'Amérique, H. BOCKEN, Preventie, toerekening en herstel van schade door milieuverontreiniging, Preadvies Nederlandse Vereniging van rechtsvergelijking, 1983, pag. 32.

3. D'autres lois ont déjà dérogé à ce monopole de la politique des poursuites. C'est ainsi que l'article 5 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie accorde le droit d'ester en justice à des associations qui se proposent de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination raciale.

Toutefois, lors de la discussion en Commission du Sénat, il a été invoqué à l'encontre de cette disposition que l'octroi du droit d'action pénale à des personnes autres que le ministère public déroge aux principes de base de notre droit pénal (voir Doc. Sénat, 1980-81, n° 594/2, annexe).

Déjà auparavant, à l'occasion d'une proposition de loi antérieure de Monsieur Glinne, le Conseil d'Etat avait attiré l'attention sur le fait que l'octroi à des associations du droit de se porter partie civile en matière d'actes inspirés par le racisme ou la xénophobie visait principalement "la répression et, par là, la prévention de la répétition des infractions qui portent atteinte au but auquel ces associations se sont attachées. Ainsi l'action qu'elles mettent en oeuvre se rapproche-t-elle de l'action publique qui appartient aux parquets près les cours et tribunaux" (Doc. Chambre, S.E. 1974, n° 54/2, p. 3).

La remarque selon laquelle l'action pénale est l'affaire du ministère public à d'autant plus de poids lorsque des associations se voient reconnaître la faculté de citer directement devant le juge répressif.

La personne physique, l'association ou la personne morale de droit public qui assigne directement devant le juge répressif ne peut, il est vrai, selon les développements, requérir que des mesures visant à la prévention ou à combattre les perturbations de l'environnement, mais non la condamnation à une peine. Il n'empêche que, du fait qu'il est saisi de la cause, le juge répressif lui-même est tenu de statuer au pénal, même si le ministère public n'en a pas pris l'initiative.

4. La constatation que cette décision pénale peut impliquer la condamnation à une peine d'emprisonnement peut, ainsi que le Conseil d'Etat l'a fait observer dans son avis précité du 16 décembre 1986, susciter des questions relatives à la sauvegarde des libertés individuelles, garanties par les articles 7, 8 et 9 de la Constitution belge et par les articles 4 et 5 de la Convention européenne sur la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : en effet, l'intéressé se voit retirer la garantie supplémentaire qui consiste en ce que "son cas est d'abord soumis à l'appréciation d'une autorité qui jouit, en fait, d'une large indépendance à l'égard du pouvoir et qui n'a, en tout cas, aucun intérêt personnel à ce qu'il soit condamné" (Doc. Chambre des Repr., 1985-86, n°s 84/2, 159/2 et 376/2).

Il faudra ne pas perdre de vue, à cet égard, qu'aux termes de l'article 8, celui qui assigne ne devra justifier d'aucun dommage ni intérêt.

.../...

V. DE LA RESPONSABILITE PENALE DES PERSONNES MORALES.

1. Emprunté, comme le relèvent les développements, à l'article 51, alinéa 2, du Code pénal néerlandais, l'article 9 de la proposition de loi instaure un triple régime :

- 1° une action pénale peut être intentée contre la personne morale qui, dans l'exercice de ses activités, a provoqué une perturbation de l'environnement;
- 2° les mesures pénales prévues par la loi peuvent, de même, être prononcées, lorsqu'elles s'y prêtent, contre les personnes morales mêmes qui sont pénalement responsables;
- 3° celui qui a ordonné l'exécution des actes interdits ou qui en a dirigé l'exécution peut être puni, le cas échéant conjointement avec la personne morale.

2. Dans l'état actuel de la législation, il est de jurisprudence constante qu'une personne morale est, au même titre qu'une personne physique, tenue de respecter les obligations qui découlent de la loi pénale; en règle générale, elle ne peut toutefois être punie (voir Cass. 12 décembre 1978, Arr. Cass. 1978-79, p. 423, et 10 octobre 1979; Arr. Cass. 1979-80, 168; voir aussi De Swaef M., Over de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen, note sous Bruxelles, 24 avril 1985, Rechtskundig Weekblad 1985-86, 884) (4). C'est la raison pour laquelle la responsabilité pénale de la personne morale est en principe transférée aux personnes physiques, organe ou préposé, par le truchement desquelles la personne morale a agi ou omis d'agir.

.../...

(4) Diverses lois prévoient cependant, pour compenser l'impunité de la personne morale, que celle-ci est civilement responsable, entre autres, des amendes aux-

La désignation de ces personnes physiques peut, dans certains cas, être malaisée, de sorte que certaines infractions ayant notamment des conséquences d'ordre écologique peuvent rester impunies.

La doctrine a remis en question, à plusieurs reprises, cette impunité de la personne morale (5). De même, la Commission pour la révision du Code pénal a posé avec force que le principe de la responsabilité pénale de la personne morale devait constituer l'une des principales orientations de la réforme du droit pénal belge (voir la Commission pour la révision du Code pénal, Rapport sur les principales orientations de la réforme, juin 1979, pp. 98-105). Cette possibilité de frapper de peines la personne morale même ne saurait évidemment viser les peines privatives de liberté.

Il appartiendra au législateur d'apprécier si, en attendant qu'intervienne une réforme générale du droit pénal, il est opportun de déroger, dans un cas particulier, au régime qui est toujours en vigueur.

3. Il est permis d'inférer de la combinaison des articles 9 et 13 que pourront être actionnées tant les personnes morales de droit privé que les personnes morales de droit public. Ce régime répond à la Résolution (77/28) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui recommande un réexamen des principes de la responsabilité pénale

.../...

(5) Voir J. CONSTANT, Traité élémentaire de droit pénal, Tome Ier, 1965, pp. 153-164.

"pour envisager l'instauration, dans certains cas, de la responsabilité pénale des personnes morales privées ou publiques (voir D'Haenens J., La responsabilité pénale des personnes morales, Annales de Droit 1983, p. 60). Il suscite toutefois des interrogations quant à l'exécution des peines prononcées et des mesures pénales prises à l'encontre d'une personne morale de droit public. Dans l'état actuel du droit, en effet, l'exécution forcée directe n'est pas possible à l'égard d'un pouvoir public.

4. Enfin, on peut relever que le régime proposé ne mentionne pas expressément les actions contre les entreprises ou les établissements qui existent en tant qu'associations de fait ou qui ont été constitués sous la forme d'une association commerciale momentanée ou d'une association commerciale par voie de participation (comparez l'article 51, alinéa 3, du Code pénal néerlandais). Il va sans dire qu'en pareille occurrence l'action sera dirigée contre la personne physique responsable en tant que telle.

VI. DU POUVOIR DE SUSPENSION DU CONSEIL D'ETAT.

1. Aux termes de l'article 12 de la proposition de loi, le Conseil d'Etat peut, au terme d'une procédure d'urgence et en attendant d'avoir statué sur le fond, suspendre l'exécution de l'acte contesté.

.../...

L'attribution au Conseil d'Etat soit d'un pouvoir général de suspension, soit d'un pouvoir de suspension limité à des matières déterminées a déjà été envisagée dans des propositions de loi antérieures (6).

Dans les différents avis qu'il a émis sur ces propositions de loi le Conseil d'Etat a souligné qu'une telle extension de la compétence du Conseil d'Etat ne se heurtait à aucune objection d'ordre constitutionnel : si, conformément à l'article 93 de la Constitution, le législateur peut désigner le Conseil d'Etat comme juge du fond, on ne peut pas davantage lui dénier le droit de reconnaître au Conseil le pouvoir de statuer sur la même affaire par provision.

Il n'est guère contestable que le juge qui est compétent pour annuler l'acte administratif illégal est aussi le mieux placé pour se prononcer sur une demande de suspension de cet acte et qu'il est de l'intérêt d'une bonne administration de la justice qu'il y ait unité entre la jurisprudence du juge des suspensions et celle du juge de l'excès de pouvoir.

2. La suspension d'un acte administratif implique toutefois une perturbation du fonctionnement de l'administration, à coup sûr lorsqu'il s'agit de la suspension de règlements. Aussi suppose-t-elle une mise en balance de l'intérêt de l'administration, dont le fonctionnement sera troublé, et l'intérêt des justiciables, que la suspension préservera d'un préjudice qui peut être irréversible.

.../...

(6) On trouvera un aperçu complet de ces propositions de loi et un exposé détaillé de la problématique y relative dans l'avis que le Conseil d'Etat a émis le 10 décembre 1986 sur une proposition de loi tendant à autoriser le Conseil d'Etat à ordonner le sursis à l'exécution des décisions administratives (Doc. parl. Sénat, 1985-86, n° 94/2).

C'est la raison pour laquelle l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers a soumis le pouvoir qu'il confère au Conseil d'Etat en matière de renvoi ou d'expulsion d'étrangers à la double condition que - 1° les moyens invoqués paraissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée et - 2° que l'exécution immédiate de la décision risque de causer à l'étranger un préjudice grave difficilement réparable.

La proposition de loi ne prévoit pas de conditions de ce genre.

3. Le pouvoir de suspension reconnu au Conseil d'Etat est d'ailleurs conçu de manière très large. Il vise tant les actes individuels que les règlements; en revanche, selon le commentaire de l'article 12, il laisse intact le pouvoir du président statuant en référé.

Ainsi donc deux juges différents - le juge ordinaire et le juge administratif - pourraient avoir à juger de la suspension d'un règlement en matière d'environnement, d'une autorisation touchant l'environnement ou d'une autre décision administrative entraînant des conséquences pour l'environnement. Aucun critère pour distinguer la compétence juridictionnelle n'est indiqué. Maintenir la compétence parallèle de deux juges perpétuerait par ailleurs l'inconvénient auquel l'attribution d'un pouvoir de suspension au Conseil d'Etat mettrait précisément fin, à savoir que le juge des suspensions est distinct du juge du fond (7).

.../...

(7) Voyez, dans cet ordre d'idées, l'avis du Conseil d'Etat du 31 octobre 1984 sur une proposition de loi visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration (Doc. parl., Chambre des Représentants, 1983-84, n° 733/2, p. 13).

On pourrait envisager de compléter la proposition de loi par une disposition analogue à celle qui fait l'objet de l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 ou - sur le modèle néerlandais - par une disposition aux termes de laquelle la suspension de la décision administrative attaquée peut être prononcée lorsque l'exécution de cette décision causerait au requérant un préjudice qui est hors de proportion avec l'intérêt que l'exécution immédiate de la décision doit servir.

VII. DES MESURES POUVANT ETRE IMPOSEES PAR LE CONSEIL D'ETAT.

1. L'article 12 de la proposition de loi confère en outre au Conseil d'Etat le pouvoir de "prescrire" dans son jugement final "des mesures à l'autorité ou (de) lui imposer une interdiction en vue d'assurer le respect de la loi".

Il ressort des développements que l'intention des auteurs de la proposition de loi est de permettre au Conseil d'Etat d'assurer le respect de ses arrêts en imposant des mesures en vue de réparer ou de prévenir des perturbations de l'environnement.

2. Dans la formulation actuelle de la disposition, ces mesures ne peuvent être prises qu'en vue de la protection d'intérêts collectifs en matière d'environnement; le requérant individuel qui peut faire valoir un intérêt personnel, direct et actuel pour contester un acte d'une autorité ayant perturbé l'environnement, ne bénéficierait pas de cette protection juridique supplémentaire.

3. Il y a lieu d'observer en outre que la possibilité d'imposer des mesures et l'étendue de celles-ci sont indissociables de la nature et de l'importance de l'arrêt d'annulation et des motifs qui ont donné lieu à l'annulation. La question demeure de savoir si, dans une procédure en annulation de l'acte d'une autorité, des mesures peuvent être imposées à des personnes autres que l'autorité dont la décision est attaquée.

4. Il ne faudra pas perdre de vue que certaines législations sur l'environnement ont mis sur pied un système spécifique de réparation des dommages causés à l'environnement. A titre d'exemple d'un tel système, on peut citer l'article 65 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, qui autorise le juge répressif, à la demande du fonctionnaire délégué ou du collègue des bourgmestre et échevins, à imposer la remise en état des lieux, ou, moyennant leur commun accord, à ordonner l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement ou le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction.

5. Enfin, l'on sait que l'octroi d'un droit d'injonction au juge à l'égard de l'administration et l'habilitation du juge à prendre des mesures dans le domaine de l'activité administrative, ont toujours été des points très sensibles sur le plan institutionnel. D'une manière générale, il s'agit d'une question d'équilibres. Des critiques sévères ont été exprimées jadis à l'égard de l'administrateur qui était à la fois juge. On veillera, à présent, à ne pas en arriver à la situation où le juge devient l'administrateur.

VIII. DE L'ASTREINTE.

Toujours selon l'article 12 de la proposition de loi, le Conseil d'Etat, lorsqu'il prescrit à l'autorité une mesure ou lui impose une interdiction nécessaires pour assurer le respect de la loi, pourrait assortir ces "condamnations" d'une astreinte, même lorsqu'il se prononce sur une demande de suspension de la décision attaquée (Développements, p. 22).

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà fait observer dans un avis du 12 décembre 1988 sur une proposition de loi renforçant le caractère démocratique de la gestion provinciale (Doc. parl., Chambre des Représentants, 334/2 - 1988), la possibilité pour le juge administratif, tel que le Conseil d'Etat, de prononcer une astreinte demeure une question controversée.

Il convient d'inférer d'un arrêt de la Cour de cassation du 23 mars 1984 - annulant un arrêt du Conseil d'Etat qui avait condamné la partie adverse à payer une astreinte - que selon la Cour de cassation, le Conseil d'Etat n'a pas le pouvoir de prononcer une astreinte lorsque celle-ci peut être située dans le cadre du rétablissement d'un droit subjectif, matière qui, conformément à l'article 92 de la Constitution, est exclusivement du ressort des cours et tribunaux (Cour de Cassation, 23 mars 1984, Pas. 1984, I, p. 863).

.../...

Par la suite, le Conseil d'Etat a posé une question préjudicielle à la Cour de justice Benelux afin de savoir si l'article 1er de la Convention Benelux portant loi uniforme relative à l'astreinte approuvée par la loi du 31 janvier 1980, article devenu l'article 1385bis du Code judiciaire, l'habilitait à condamner au paiement d'une astreinte pour assurer l'exécution d'un arrêt d'annulation. Par arrêt du 1er juillet 1987, la Cour de justice Benelux décide que l'article 1er de la loi uniforme relative à l'astreinte doit être entendu en ce sens qu'une décision du Conseil d'Etat qui annule un acte administratif pour excès de pouvoir et ne comporte pas de condamnation principale au sens de l'article 1er précité ne peut pas être assortie d'une astreinte. (Cour de justice Benelux, 1er juillet 1988, "Rechtskundig Weekblad", 1988-1989, col. 145 et suiv., avec note de G. L. BALLON, Journal des tribunaux 1988, p. 603; Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles, n° 33 du 14 octobre 1988 avec observations de B. HAUBERT et Ch. PANIER, pp. 1201 à 1211).

Il peut néanmoins être inféré des considérants de cet arrêt, qu'il y a place pour une astreinte lorsque le jugement impose à la partie défenderesse une obligation d'agir ou de ne pas agir notamment lorsqu'on se trouve en présence d'une condamnation "par laquelle le juge enjoint à l'"autre partie" de faire, de ne pas faire ou de donner".

C'est une telle situation que paraît impliquer l'arrêt du Conseil d'Etat qui, en application des dispositions de l'article 12 de la proposition de loi (voir point VII du présent avis), imposerait à l'autorité une obligation d'agir ou une interdiction d'agir.

La Cour de justice Benelux n'a pas tranché la question de savoir si, d'une manière générale, une juridiction administrative peut être considérée comme un juge au sens de l'article 1er de la loi uniforme relative à l'astreinte (art. 1385bis, Code judiciaire).

Il ressort des articles 2 et 3 de la Convention Benelux portant loi uniforme relative à l'astreinte, que les parties contractantes ont le droit d'étendre le champ d'application de la loi uniforme à d'autres domaines que le droit obligationnel.

C. WAMPACH, premier avocat général à la Cour de justice Benelux en a conclu que rien ne s'opposait à ce que le champ d'application de la loi uniforme soit également élargi aux actions en justice découlant du droit public et administratif, ni à ce que sous certaines conditions, une juridiction administrative puisse être considérée comme un juge au sens de l'article 1er de la loi uniforme (voir "Rechtskundig Weekblad" 1988-1989, col. 149).

Dans la ligne de cette conclusion, le législateur pourrait donc, lorsqu'il organise la protection d'intérêts collectifs en matière d'environnement - sans pour autant devoir empiéter sur le domaine du rétablissement d'un droit subjectif - attribuer au Conseil d'Etat le pouvoir de prononcer une astreinte, du moins pour assurer le respect d'une obligation, imposée par le Conseil, de faire ou de ne pas faire quelque chose, comme l'envisage l'article 12

.../...

de la proposition de loi (8). Restent les problèmes prégnants - et les points à régler - de la désignation de la personne contrainte de payer l'astreinte, de l'exécution lorsque cette personne est un pouvoir public, et de l'affectation de l'astreinte encourue.

Dans un souci de précision - et dans un contexte plus large - on peut relever que l'astreinte ne peut pas être considérée strictement comme un moyen de coercition que le juge met en oeuvre au profit d'une partie pour inciter l'autre partie à réserver à la décision judiciaire - la condamnation principale - la suite déterminée par le juge. L'astreinte est essentiellement liée à la règle fondamentale de l'autorité de la chose jugée.

Les décisions du juge administratif étant tout autant revêtues de l'autorité de la chose jugée que les décisions du juge ordinaire, aucune objection d'ordre constitutionnel ne pourrait être formulée contre l'introduction de la possibilité pour le juge administratif de prononcer l'astreinte. Certainement pas lorsque le prononcé de l'astreinte se situe dans la phase qui suit la décision, notamment lorsqu'il est apparu que, dans ce cas particulier, l'administration dont la décision a été annulée n'a donné aucune suite à la décision judiciaire. Ou encore, comme l'énonce l'article 2 de la loi française du 16 juillet 1980 relative aux astreintes en matière administrative et à

.../...

(8) Voir dans le même sens, l'avis du Conseil d'Etat du 31 octobre 1984 sur une proposition de loi visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration (Doc. parl., Chambre des Repr., 1983-1984, n° 733/2, p. 2).

l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public : "En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'Etat peut, même d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public pour assurer l'exécution de cette décision".

De même, aux Pays-Bas, une loi du 1er mai 1975 a habilité le Conseil d'Etat, section juridictionnelle, à prononcer, par voie d'incident d'exécution, une astreinte au cas où une décision du Conseil est laissée sans suite (9).

L'avantage de l'incident d'exécution tient en ce qu'il laisse à l'autorité un délai raisonnable pour décider, après réévaluation des nécessités de l'administration, les modalités selon lesquelles la décision judiciaire sera rencontrée. Ce n'est qu'après l'expiration de ce délai que l'intéressé pourra s'adresser au juge pour lui faire prononcer une astreinte contre l'administration.

(9) Voir H. D. VAN WIJK et W. KONIJNENBELT, "Hoofdstukken van administratief recht", 6e édition, 1988, Culemborg, p. 487.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
 S. FREDERICQ,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. P. DEPUYDT, adjunct-
auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté
par M. P. DEPUYDT, auditeur
adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.