

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 maart 2008

**WETSVOORSTEL**

**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 Muriel Gerkens en  
de heren Renaat Landuyt en  
Stefaan Van Hecke)

INHOUD

1. Samenvatting .....	3
2. Toelichting .....	4
3. Wetsvoorstel .....	14
4. Bijlage .....	15

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

17 mars 2008

**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 Mme Muriel Gerkens et  
MM. Renaat Landuyt et  
Stefaan Van Hecke)

SOMMAIRE

1. Résumé .....	3
2. Développements .....	4
3. Proposition de loi .....	14
4. Annexe .....	15

<i>cdH</i>	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>	
<i>CD&amp;V-N-VA</i>	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>	
<i>Ecolo-Groen!</i>	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>	
<i>FN</i>	:	<i>Front National</i>	
<i>LDD</i>	:	<i>Lijst Dedecker</i>	
<i>MR</i>	:	<i>Mouvement Réformateur</i>	
<i>Open Vld</i>	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>	
<i>PS</i>	:	<i>Parti Socialiste</i>	
<i>sp.a - spirit</i>	:	<i>Socialistische partij anders - sociaal, progressief, internationaal, regionalistisch, integraal-democratisch, toekomstgericht.</i>	
<i>VB</i>	:	<i>Vlaams Belang</i>	
<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
<i>DOC 52 0000/000 :</i>	<i>Parlementair document van de 52<sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>	<i>DOC 52 0000/000 :</i>	<i>Document parlementaire de la 52<sup>ème</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	<i>QRVA :</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>	<i>CRIV :</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>	<i>CRABV :</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</i>	<i>CRIV :</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Plenum</i>	<i>PLEN :</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM :</i>	<i>Commissievergadering</i>	<i>COM :</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT :</i>	<i>moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>	<i>MOT :</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>
<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
<i>Bestellingen :</i>		<i>Commandes :</i>	
<i>Natieplein 2</i>		<i>Place de la Nation 2</i>	
<i>1008 Brussel</i>		<i>1008 Bruxelles</i>	
<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>		<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>	
<i>Fax : 02/549 82 74</i>		<i>Fax : 02/549 82 74</i>	
<i>www.deKamer.be</i>		<i>www.laChambre.be</i>	
<i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>		<i>e-mail : publications@laChambre.be</i>	

**SAMENVATTING**

*Verenigingen spelen een belangrijke rol in onze samenleving omdat zij kunnen opkomen voor een belang dat vele individuen delen.*

*Momenteel is het evenwel onvoorspelbaar of hun vorderingen ontvankelijk zijn bij de Raad van State.*

*Om een eind te maken aan deze rechtsonzekerheid wordt voorgesteld om alle verenigingen die collectieve belangen verdedigen een vorderingsrecht te geven bij de Raad van State.*

*Dit voorstel hangt nauw samen met het voorstel DOC 52 0872/001 dat een soortgelijk doel nastreeft voor de hoven en rechtbanken.*

**RÉSUMÉ**

*Les associations jouent un rôle important dans notre société parce qu'elles peuvent défendre un intérêt partagé par de nombreuses personnes.*

*À l'heure actuelle, on ne peut toutefois dire si leurs actions sont recevables devant le Conseil d'État.*

*En vue de mettre un terme à cette insécurité juridique, les auteurs de cette proposition de loi proposent d'accorder à toutes les associations qui défendent des intérêts collectifs le droit d'introduire une action auprès du Conseil d'État.*

*Cette proposition forme un tout avec la proposition DOC 52 0872/001 qui poursuit un objectif similaire pour les cours et tribunaux.*

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van wetsvoorstel DOC 51 2627/001, met de nodige aanpassingen.

### 1. Het begrip «belang»: probleemstelling en uitgangspunt

Krachtens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, «De aanvragen, moeilijkheden en beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen bedoeld bij de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16, 1° tot 6°, kunnen voor de afdeling bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang...».

Hoewel de Raad van State in haar rechtspraak het begrip belang ruimer interpreteert dan het Hof van Cassatie, zijn de criteria die de Raad van State hanteert om het begrip belang te definiëren niet eenduidig en uiteenlopend.<sup>1</sup> Het is voor verenigingen die een vordering tot verdediging van een statutair vastgelegd collectief belang instellen, onvoorspelbaar of de Raad van State de vordering al dan niet ontvankelijk zal verklaren. De soms casuïstische rechtspraak zorgt voor een grote rechtsonzekerheid bij de rechtzoekende.

Mede door de evolutie van de techniek komt het «één-tegen-één» proceduremodel onder druk te staan. Vandaag kunnen immers steeds meer handelingen een weerslag hebben op een grote(re) groep mensen. Hun effect beperkt zich niet meer tot één of enkele individuen, in tegenstelling tot wat een halve eeuw geleden het geval was. De complexiteit van de moderne samenleving en van de economie doet situaties ontstaan waarbij bepaalde handelingen schade kunnen toebrengen aan een grote groep mensen. Die schade kan voor elk individu afzonderlijk beschouwd, zo gering zijn dat het niet redelijk verantwoord is een vordering in te stellen of dat zelfs geen enkel individu over het vereiste belang beschikt om in rechte op te treden<sup>2</sup>. In dergelijk geval zou een vereniging voor de collectiviteit kunnen optreden.

Voor bepaalde bevolkingsgroepen in onze samenleving is het zeer moeilijk om vandaag toegang tot de rechter te verkrijgen. Zo wordt rechtstoegang vaak geweigerd

<sup>1</sup> LARSEN, C., «Het Verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht – deel 2», Tijdschrift voor Milieurecht, 2005, 509-510.

<sup>2</sup> LEMMENS, P., «Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen», R.W., 1984, 2002-2026.

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend le texte de la proposition de loi DOC 51 2627/001, moyennant les adaptations nécessaires.

### 1. La notion d'«intérêt»: problématique et principe

En vertu de l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, «Les demandes, difficultés et recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1° à 6°, peuvent être portés devant la section du contentieux administratif par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt...».

Bien que, dans sa jurisprudence, le Conseil d'État adopte une interprétation plus large de la notion d'intérêt que la Cour de cassation, les critères utilisés par le Conseil d'État pour définir cette notion sont ambigus et divergents.<sup>1</sup> Les associations qui intentent une action en défense d'un intérêt collectif défini dans leurs statuts, sont incapables de prévoir si le Conseil d'État déclarera l'action recevable ou non. La jurisprudence, parfois casuistique, est source d'une grande insécurité juridique pour le justiciable.

L'évolution de la technique, entre autres, entraîne une remise en cause du modèle de procédure «un contre un». Aujourd'hui, de plus en plus d'actes peuvent, en effet, avoir une incidence sur un (plus) grand groupe de personnes. Leur effet ne se limite plus à un ou à quelques individus, contrairement à ce qui était le cas il y a un demi-siècle. La complexité de la société moderne et de l'économie engendre des situations dans lesquelles certains actes peuvent porter préjudice à un grand groupe de personnes. Ce préjudice peut être si restreint, pour chaque individu pris séparément, qu'il ne se justifie pas raisonnablement d'intenter une action. Parfois même, aucun individu ne dispose dans ce cas de l'intérêt requis pour ester en justice<sup>2</sup>. Alors, une association pourrait agir pour la collectivité.

Pour certains groupes sociaux, l'accès à la justice est très malaisé aujourd'hui. L'accès à la justice est souvent refusé aux groupes qui vivent en marge de notre société,

<sup>1</sup> LARSEN, C., «Het Verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht – deel 2», Tijdschrift voor Milieurecht, 2005, 509-510.

<sup>2</sup> LEMMENS, P., «Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen», R.W., 1984, 2002-2026.

aan groepen die aan de rand van onze maatschappij leven, waardoor zij riskeren om nog meer gemarginaliseerd te worden. Het zijn net diegenen die de grootste nood hebben aan gerechtigheid waarvoor de drempel tot rechtstoegang het hoogst is.<sup>3</sup> Gemarginaliseerde groepen beschikken nu eenmaal niet over voldoende financiële middelen en mogelijkheden tot lobbyen om toegang tot de rechter te kunnen afdwingen.

Verenigingen spelen een belangrijke rol in een democratie. Verenigingen die opkomen voor een algemeen of collectief belang vormen een belangrijk onderdeel van ons maatschappelijk bestel. Zij zorgen voor een grotere betrokkenheid van de bevolking bij allerlei maatschappelijke ontwikkelingen en voor een breder draagvlak binnen de samenleving voor allerlei maatschappij relevante doelstellingen, zoals het tegengaan van racisme, het verbeteren van het milieu, het tegengaan van maatschappelijke uitsluiting van achtergestelde groepen,...<sup>4</sup> Voor de democratie is het gunstig dat burgers collectieve verantwoordelijkheid kunnen opnemen via verenigingen door deze toe te laten in rechte op te komen voor belangen die het individueel belang overstijgen<sup>5</sup>.

Een ander belangrijk effect van een brede(re) toegang voor organisaties met een tot hun statuten behorend collectief belang tot (administratieve) rechtsprekende instanties is dat er ontegensprekelijk een aantal positieve democratische effecten zullen spelen die niet te onderschatten zijn. Zo kan de kwaliteit van beslissingen van publieke overheden verbeteren wanneer zij zich bewust zijn dat de beslissing onderworpen kan worden aan een ruimer wettelijk toezicht van hoven en administratieve rechtbanken. De ruimere mogelijkheden om op basis van een (statutair bepaald) collectief belang een vordering in te leiden, zorgen er blijkbaar voor dat de administratie trouwer blijft aan bepaalde wetten en regels. Hierdoor verhoogt de publieke waakzaamheid<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> MOREAU, T., «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», J.T., 1994, 493.

<sup>4</sup> Plattformtekst «Recht op recht», oproep voor een betere rechtstoegang voor ngo's, augustus 2000.

<sup>5</sup> TAVERNIER, J., gewezen minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu in het Syntheseverslag «Toegang tot de rechter in milieuzaken: een balans 10 jaar na de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake de bescherming van het leefmilieu», georganiseerd door de Belgische Vereniging voor Milieurecht en de (toenmalige) minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Gent, oktober 2003.

<sup>6</sup> DE SADELEER, N., ROLLER, G., DROSS, M., (2002) «Acces to justice in Environmental Matters, Final Report», (WWW) Europese Commissie, Oko-instituut, p. 33-34, (<http://www.oeko.de/elni/PDF-Files/Acces%20to%20Justice%20-%20final%20report.pdf>) (25/01/06).

ce qui leur fait courir le risque d'être encore plus marginalisés. Ce sont précisément les personnes qui ont le plus besoin de justice qui rencontrent le plus d'obstacles pour y accéder.<sup>3</sup> Les groupes marginalisés ne disposent pas de possibilités et de moyens financiers suffisants pour faire pression et revendiquer l'accès à la justice.

Les associations jouent un rôle important dans une démocratie. Les associations qui défendent un intérêt général ou collectif représentent un pan important de notre système social. Elles assurent une participation accrue de la population à toutes sortes d'évolutions de société ainsi qu'un soutien plus large, au sein de la population, en faveur de toute une série d'objectifs pertinents pour la société, comme la lutte contre le racisme, l'amélioration de l'environnement, la lutte contre l'exclusion sociale de groupes défavorisés,...<sup>4</sup> La démocratie tire bénéfice de ce que les citoyens puissent assumer des responsabilités par le biais d'associations, en permettant à celles-ci d'ester en justice pour défendre des intérêts qui dépassent l'intérêt individuel<sup>5</sup>.

L'amélioration de l'accès aux instances juridictionnelles (administratives) pour les organisations défendant un intérêt collectif relevant de leurs statuts aura une autre conséquence importante, à savoir qu'il y aura incontestablement un certain nombre d'effets démocratiques positifs non négligeables. Ainsi, la qualité des décisions prises par des autorités publiques peut s'améliorer, lorsque celles-ci ont conscience du fait que leur décision pourra être soumise à un contrôle légal renforcé des cours et tribunaux administratifs. Les possibilités accrues d'intenter une action sur la base d'un intérêt collectif (statutaire) font, apparemment, en sorte que l'administration se montre plus respectueuse de certaines lois et règles. La vigilance publique s'en trouve améliorée<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> MOREAU, T., «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», J.T., 1994, 493.

<sup>4</sup> Texte de la plate-forme «Recht op recht», appel lancé en faveur d'un meilleur accès à la justice pour les ONG, août 2000.

<sup>5</sup> TAVERNIER, J., ancien ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement dans le rapport de synthèse du colloque consacré à l'accès à la justice en matière d'environnement et au bilan de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, dix ans après son entrée en vigueur, colloque organisé par l'Association belge pour le droit de l'environnement et le ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement (de l'époque), Gand, octobre 2003.

<sup>6</sup> DE SADELEER, N., ROLLER, G., DROSS, M., (2002) «Acces to justice in Environmental Matters, Final Report», (WWW) Commission européenne, Oko-instituut, p. 33-34, (<http://www.oeko.de/elni/PDF-Files/Acces%20to%20Justice%20-%20final%20report.pdf>) (25/01/06).

Dit wetsvoorstel wil een einde stellen aan de verschillende behandeling van groepen in onze samenleving en de toegang tot de rechtbank voor alle verenigingen laagdrempelig maken. Vandaag is er nood aan een eenduidige regeling waarop alle verenigingen een beroep kunnen doen, mits zij beantwoorden aan een aantal voorwaarden (cf. *infra*). Daartoe dient artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te worden aangepast.<sup>7</sup>

Dit wetsvoorstel wil het collectief vorderingsrecht niet beperken tot bepaalde verenigingen, zoals bijvoorbeeld milieugroeperingen. Milieuverenigingen zijn één van de meest ondernemende groepen in het debat over de rechtstoegang voor verenigingen. Zij deden meermaals een oproep om werk te maken van de omzetting in intern recht van het Verdrag van Aarhus, dat door de Europese Gemeenschap en haar lidstaten werd ondertekend in juni 1998 en door België werd geratificeerd. Door de ondertekening van het Verdrag van Aarhus engageerde de hele Europese Gemeenschap zich tot het verbeteren van de effectiviteit van haar milieubeleid. Om dit doel te bereiken, moeten ook voorwaarden gecreëerd worden om te verzekeren dat het acquis communautaire op milieugebied ook daadwerkelijk wordt toegepast. Daartoe moet het milieurecht beter gehandhaafd worden en moeten representatieve groepen die voor milieubescherming opkomen, een betere toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden krijgen<sup>8</sup>.

De Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen diende op 3 januari 2005 een mededeling<sup>9</sup> in bij het Comité voor toezicht op de naleving van de bepalingen van het Aarhus-Verdrag met de vraag of de Belgische wetgeving en rechtspraak in overeenstemming is met de eisen van het Verdrag van Aarhus. In de *draft findings and recommendations* van 26 april 2006 stelt het Comité: «...*the Committee is not convinced that Belgium fails to comply with the Convention.*»

Van belang zijn wel de aanbevelingen die het Comité formuleert:

«*Therefore, the Committee, pursuant to paragraph 36 (b) of the annex to decision I/7, recommends the Party concerned to:*

<sup>7</sup> Het wetsvoorstel is gebaseerd op het artikel WAGNER, K., «Collectieve acties in het Belgisch recht», *Tijdschrift voor Procesrecht en Bewijsrecht*, 2001-4, 150-182. Ook deze toelichting bevat enkele elementen uit dit artikel.

<sup>8</sup> Zie de Toelichting bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, door de Commissie ingediend op 24 oktober 2003, COM(2003) 624 definitief, 2003/0246 (COD).

<sup>9</sup> Mededeling van de Bond Beter Leefmilieu ACCC/C/2005/11.

La présente proposition de loi entend mettre fin au traitement différencié de différents groupes au sein de notre société et de rendre aisé l'accès aux tribunaux pour toutes les associations. Actuellement, il y a un besoin d'un réglementation uniforme à laquelle les associations puissent faire appel, pour autant qu'elles répondent à un certain nombre de conditions (cfr. *infra*). L'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État doit pour cela être adapté.<sup>7</sup>

La présente proposition de loi ne veut pas limiter le droit d'action collectif à certaines associations, telles que des groupements écologiques, par exemple. Les associations écologiques constituent l'un des groupes les plus actifs dans le débat sur l'accès à la justice pour les associations. À plusieurs reprises, elles ont lancé un appel pour que l'on s'attelle à la transposition, en droit interne, de la Convention d'Aarhus, qui a été signée par la Communauté européenne et ses États membres en juin 1998, et que la Belgique a ratifiée. En signant la Convention d'Aarhus, la Communauté européenne s'engage, dans son ensemble, à améliorer l'efficacité de sa politique environnementale. Pour atteindre cet objectif, il faut également que l'on crée les conditions pour assurer que l'acquis communautaire soit appliqué effectivement en matière environnementale. À cet effet, il convient de mieux faire respecter le droit environnemental et de donner à des groupes représentatifs qui militent pour la protection de l'environnement un meilleur accès à la justice en matière d'environnement<sup>8</sup>.

Le 3 janvier 2005, le *Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* a introduit une communication<sup>9</sup> au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, en lui demandant si la législation et la jurisprudence belges étaient conformes aux conditions de la Convention d'Aarhus. Dans ses *draft findings and recommendations* du 26 avril 2006, le Comité déclare: «...*the Committee is not convinced that Belgium fails to comply with the Convention.*»

Les recommandations formulées par le Comité sont toutefois importantes:

«*Therefore, the Committee, pursuant to paragraph 36 (b) of the annex to decision I/7, recommends the Party concerned to:*

<sup>7</sup> La proposition de loi est basée sur l'article de WAGNER, K., «Collective acties in het Belgisch recht», *Tijdschrift voor Procesrecht en Bewijsrecht*, 2001-4, 150-182. Ses développements reprennent également plusieurs éléments de cet article.

<sup>8</sup> Voir les Développements de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement, déposée par la Commission le 24 octobre 2003, COM(2003) 624 final, 2003/0246 (COD).

<sup>9</sup> Communication du *Bond Beter Leefmilieu* ACCC/C/2005/11.

a) undertake practical and legislative measures to overcome the previous shortcomings reflected in the jurisprudence of the Council of State in providing environmental organizations with access to justice in cases concerning town planning permits as well as in cases concerning area plans; and

b) promote the awareness of the Convention, and in particular the provisions concerning access to justice, in the Belgian judiciary.»

Met dit wetsvoorstel willen we ook opvolging geven aan de aanbevelingen van het Comité voor toezicht op de naleving van de bepalingen van het Aarhus-Verdrag.

## 2. Het begrip «belang»: disparate rechtspraak

Het huidige recht wordt gekenmerkt door disparate rechtspraak, waarop de wetgever op een weinig samenhangende en eenheidsbevorderende manier reageerde (cf. *infra*). De rechtspraak van de Raad van State en van het Arbitragehof (nu Grondwettelijk Hof) is over het algemeen minder streng dan die van het Hof van Cassatie. Dit is te wijten aan de vereiste van een «dadelijk en reeds verkregen» belang die wordt opgelegd door artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek en van toepassing is op rechtsvorderingen ingeleid voor gewone hoven en rechtbanken. De wetgeving die van toepassing is op de Raad van State<sup>10</sup> en het Grondwettelijk Hof<sup>11</sup> maakt geen melding van dergelijk belang.

Vanaf 1982 begon het Hof van Cassatie zich steeds meer af te zetten tegen de rechtspraak van lagere rechtbanken, die vaker rechtstoegang verleenden aan verenigingen die collectieve belangen wensten te verdedigen. Het Hof nam hierbij een duidelijk standpunt in, dat als strikt en atomistisch bestempeld kan worden. Zo weigerde het Hof in het zogenaamde Eikendaelarrest om rechtstoegang te verlenen aan een rechtspersoon, *in casu* een vereniging die ijverde voor de bescherming van het milieu, indien zij louter een statutair doel of een algemeen belang nastreefde (zoals de bescherming van het milieu). Het Hof eiste dat de vereniging het bestaan van een persoonlijk en rechtstreeks – dit wil zeggen «eigen» – belang zou aantonen. Volgens het Hof is het eigen belang van een rechtspersoon «*alleen datgene (...) wat zijn bestaan of zijn materiële of morele goederen raakt, inzonderheid zijn vermogen, eer en goede naam*».<sup>12</sup> In 1985 bevestigde het Hof in het zogenaamde

a) undertake practical and legislative measures to overcome the previous shortcomings reflected in the jurisprudence of the Council of State in providing environmental organizations with access to justice in cases concerning town planning permits as well as in cases concerning area plans; and

b) promote the awareness of the Convention, and in particular the provisions concerning access to justice, in the Belgian judiciary.»

Nous voulons, par la présente proposition de loi, donner suite aux recommandations du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus.

## 2. La notion d'«intérêt»: une jurisprudence disparate

Le droit actuel se caractérise par une jurisprudence disparate, à laquelle le législateur a réagi de manière peu cohérente et peu uniformisante (cf. *infra*). La jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage (actuellement Cour constitutionnelle) est généralement moins stricte que celle de la Cour de cassation. Cela tient à l'exigence d'un intérêt «né et actuel», imposée par l'article 18 du Code judiciaire et applicable aux actions introduites devant les cours ordinaires et les tribunaux. La législation applicable au Conseil d'État<sup>10</sup> et à la Cour constitutionnelle<sup>11</sup> ne fait pas mention d'un tel intérêt.

À partir de 1982, la Cour de cassation a commencé à se démarquer de plus en plus de la jurisprudence des tribunaux inférieurs, qui accordaient plus souvent l'accès à la justice à des associations souhaitant défendre des intérêts collectifs. À cet égard, la Cour a adopté un point de vue clair, qui peut être qualifié de strict et d'atomistique. C'est ainsi que, dans l'arrêt Eikendael, la Cour a refusé d'accorder l'accès à la justice à une personne morale, *in casu* une association qui œuvrait pour la protection de l'environnement, si elle poursuivait un objectif purement statutaire ou un intérêt général (tel que la protection de l'environnement). La Cour a exigé que l'association démontre l'existence d'un intérêt personnel et direct – c'est à dire un intérêt «propre». Selon la Cour, l'intérêt propre d'une personne morale «ne comprend que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux, et ses droits moraux, spécialement son patrimoine, son honneur et sa réputation<sup>12</sup>». En 1985,

<sup>10</sup> Art. 19, eerste lid, R.v.St-wet.

<sup>11</sup> Art. 142, derde lid, Grondwet en art. 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

<sup>12</sup> Cass. 19 november 1982, Arr. Cass., 1982-83, concl. E. Krings, Pas., 1983, I, 338 en R.W., 1983-84, 2029, noot J. Laenens.

<sup>10</sup> Art. 19, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi sur le Conseil d'État.

<sup>11</sup> Art. 142, alinéa 3, de la Constitution et art. 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

<sup>12</sup> Cass. 19 novembre 1982, Arr. Cass., 1982-83, concl. E. Krings, Pas., 1983, I, 338 et R.W., 1983-84, 2029, note J. Laenens.

Neerpede-arrest zijn rechtspraak die door de rechtsleer herhaaldelijk betwist werd.<sup>13</sup> De wetgever kwam de rechtspraak van het Hof tegemoet door de invoering van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.

Diezelfde vereniging die in 1982 ijverde voor de bescherming van het milieu voor het Hof van Cassatie, stelde in 1981 een annulatieberoep in bij de Raad van State. Deze vordering werd wél ontvankelijk verklaard. De Raad van State oordeelde dat de erkenning van het bestaan van collectieve belangen die worden onderscheiden van individualiseerbare belangen van de leden van een groep, leidt tot het erkennen van het recht van die groep om via een organisatie die hem vertegenwoordigt, collectieve belangen voor de rechter te verdedigen. Verenigingen die zich voor de bescherming van het milieu inzetten en die gemotiveerd zijn door ideële, collectieve belangen eerder dan door eigen belangen, kunnen optreden voor het algemeen belang, in casu de zorg voor het leefmilieu.<sup>14</sup>

Bij arrest van 7 juni 2000 sprak de Raad van State zich niet uit over het bestaan van een voldoende belang, maar oordeelde zij dat de verzoekende partijen onvoldoende duidelijke en concrete gegevens uiteenzetten waaruit kon blijken dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, de eisers in de realisatie van hun maatschappelijk doel een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kon berokkenen. De vordering werd zodoende afgewezen.<sup>15</sup>

Toch wordt het begrip «belang» ook door de Raad van State ingeperkt. Zo stelt de Raad dat vzw's moeten «doen blijken van een persoonlijk, rechtstreeks, actueel en geoorloofd belang alsmede van vereiste hoedanigheid». De doelstelling van een vzw mag volgens de Raad niet samenvallen «met de behartiging van het algemeen belang zelf en evenmin met het persoonlijk belang van de leden van een vereniging». Op basis van deze

dans l'arrêt Neerpede, la Cour a confirmé sa jurisprudence contestée à plusieurs reprises par la doctrine<sup>13</sup>. Le législateur a tenu compte de la jurisprudence de la Cour en adoptant la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement.

Cette même association, qui, en 1982, devant la Cour de cassation, œuvrait pour la protection de l'environnement, avait introduit, en 1981, un recours en annulation auprès du Conseil d'État. Cette action a été déclarée recevable. Le Conseil d'État a estimé que la reconnaissance d'intérêts collectifs, qui sont distingués des intérêts individualisables des membres d'un groupe, entraîne la reconnaissance du droit qu'a ce groupe de défendre ses intérêts collectifs devant le juge, par le truchement d'une organisation qui le représente. Des associations qui œuvrent pour la protection de l'environnement, et qui sont mues par des intérêts se situant sur le plan des idées et ayant un caractère collectif plutôt que par des intérêts propres, peuvent agir pour l'intérêt général, in casu le souci de l'environnement<sup>14</sup>.

Dans son arrêt du 7 juin 2000, le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur l'existence d'un intérêt suffisant, mais a jugé que l'exposé des parties requérantes ne comportait pas suffisamment de données précises et concrètes pouvant indiquer que l'exécution immédiate de la décision attaquée pouvait leur causer un préjudice difficilement réparable dans le cadre de la réalisation de leur objet social. C'est pourquoi la demande a été rejetée<sup>15</sup>.

La notion d'«intérêt» est malgré tout également limitée par le Conseil d'État. Ainsi, celui-ci déclare que les ASBL doivent «démontrer un intérêt personnel, direct, actuel et licite ainsi que la qualité requise». Selon le Conseil d'État, l'objectif que poursuit une ASBL ne peut coïncider avec «la défense de l'intérêt général même, pas plus qu'avec l'intérêt personnel des membres d'une association». Sur la base de cette jurisprudence, différentes actions du

<sup>13</sup> Cass. 25 oktober 1985, R.W. 1985-86, 2429, concl. E. Krings.

<sup>14</sup> Raad van State 11 september 1981, vzw Werkgroep voor milieu-beheer Brasschaat, R.W. 1981-82, 1876, noot W. Lambrechts. De Raad van State stelde dat «de erkenning van het bestaan van collectieve belangen die moeten worden onderscheiden van de individualiseerbare belangen van de leden van een groep, de erkenning heeft medegebracht van het recht dat die groep heeft om, door middel van een organisatie die hem vertegenwoordigt, voor zijn collectieve belangen op te komen, meer bepaald ook voor de rechter, indien althans de vertegenwoordigende organisatie op de bij haar juridische natuur passende wijze in het proces is opgetreden; dat, gegeven een bepaalde procesbevoegde vereniging, het enige op te lossen vraagstuk er dan nog in bestaat uit te maken of die vereniging wel degelijk kwaliteit heeft om voor de door haar verdedigde collectieve belangen op te komen, met andere woorden of zij effectief kan worden beschouwd als een organisatie die representatief is voor de groep voor wiens belangen zij wil opkomen.»

<sup>15</sup> Raad van State 7 juni 2000, nr. 87.879, zaak A. 80.375/X-8447.

<sup>13</sup> Cass., 25 octobre 1985, R.W. 1985-86, concl. E. Krings.

<sup>14</sup> Conseil d'État, 11 septembre 1981, vzw *Werkgroep voor milieu-beheer Brasschaat*, R. W., 1981-1982, 1876, note W. Lambrechts. Le Conseil d'État déclara que «la reconnaissance d'intérêts collectifs, qui doivent être distingués des intérêts individualisables des membres d'un groupe, a entraîné la reconnaissance du droit qu'a ce groupe de défendre ses intérêts collectifs, notamment devant le juge, par le truchement d'une organisation qui le représente, si du moins cette organisation a agi dans la procédure de la manière qui convient à sa nature juridique; qu'en présence d'une association déterminée capable d'ester en justice, le seul problème à résoudre consiste dès lors à vérifier si cette association a effectivement qualité pour agir en vue des intérêts collectifs qu'elle défend, en d'autres mots, si elle peut être considérée effectivement comme une organisation représentative du groupe dont elle veut défendre les intérêts.»

<sup>15</sup> Conseil d'État, 7 juin 2000, n° 87.879, affaire A. 80.375/X-8447.



rechtspraak werden reeds verschillende vorderingen van de milieubeweging onontvankelijk verklaard<sup>16</sup>. Als de vordering daarentegen bijvoorbeeld door een lokaal actiecomité met een duidelijk omschreven werkingsgebied wordt ingesteld, oordeelt de Raad van State dat er wel een voldoende belang<sup>17</sup> aanwezig is. Toch zijn er tal van arresten van de Raad van State waarbij er toch sprake is van een lokaal belang maar die de vordering tot schorsing onontvankelijk verklaren<sup>18</sup>.

Op 28 maart 2003 oordeelde de Raad van State dat een federatie van verenigingen die volgens haar statuten is samengesteld uit *not-for-profit*-verenigingen, instellingen met rechtspersoonlijkheid en natuurlijke personen die een feitelijke vereniging vertegenwoordigen waarvan hun doelstellingen stroken met het verenigingsdoel van de federatie, niet kan optreden voor de belangen die specifiek zijn voor één van de bij de federatie aangesloten verenigingen. Ze oordeelde voorts dat de bestreden beslissingen op het eerste gezicht louter plaatselijke belangen raakten die niet door een overkoepelende vereniging van natuur- en milieuverenigingen op ontvankelijke wijze kunnen worden bestreden.<sup>19</sup>

In zijn arrest van 18 februari 1993 somde het Arbitragehof (nu Grondwettelijk Hof) de vereisten op waaraan een vereniging zonder winstoogmerk moet voldoen om voor de rechter een collectief belang te verdedigen: het maatschappelijk doel van de vereniging moet van bijzondere aard zijn en te onderscheiden zijn van het algemeen belang, het collectief belang mag zich niet beperken tot de individuele belangen van haar leden, het maatschappelijk doel moet door de bestreden norm geraakt kunnen worden, dit maatschappelijk doel moet werkelijk worden nagestreefd (wat moet blijken uit de concrete activiteiten van de vereniging), en de vereniging moet zowel in het heden als in het verleden een duurzame werking hebben. *In casu* werd de vordering onontvankelijk verklaard.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Onder meer de vorderingen van Natuurreservaten vzw, De Wielewaal, vzw Regionale Aktiegroep Leefmilieu Dender en Schelde. Raad van State 22 april 1998, nr. 73.182; Raad van State, 13 oktober 1994, nr. 49.646; Raad van State 29 juni 1998, nr. 74.720.

<sup>17</sup> Raad van State 4 maart 1998, nr. 72.213 en zie ook Platformtekst «Recht op recht; oproep voor een betere toegang tot het gerecht voor ngo's».

<sup>18</sup> Raad van State 13 juni 2003, nr. 120.608, zaak A. 128.282/X-11.160. In dit geding, tussen de vzw Natuurpunt – Wase Linkerscheldeoever en de gemeente Beveren, het Vlaamse Gewest en een nv, oordeelde de Raad van State dat de doelstellingen van de vzw «...wegens de absoluut algemene draagwijdte van deze doelstellingen... Op het eerste gezicht gelijk staat met de actio popularis... dat het terzake gaat om welbepaalde werken en handelingen op een welbepaalde plaats...». Volgens de Raad is hier een voldoende afgelijnd lokaal belang geen voldoende grond om de vordering onontvankelijk te verklaren.

<sup>19</sup> Raad van State 28 maart 2003, nr. 117.681, zaak A. 125.960/X-11.094.

<sup>20</sup> Arbitragehof, 18 februari 1993, *B.S.*, 3 maart 1993.

mouvement écologique ont déjà été déclarées irrecevables<sup>16</sup>. Par contre, si l'action est intentée, par exemple, par un comité d'action local dont le champ d'action est clairement défini, le Conseil d'État estime qu'il y a bien un intérêt suffisant<sup>17</sup>. Toutefois, dans de nombreux arrêts du Conseil d'État, bien qu'il soit question d'un intérêt local, l'action en suspension est déclarée irrecevable.<sup>18</sup>

Le 28 mars 2003, le Conseil d'État a jugé qu'une fédération d'associations qui, en vertu de ses statuts, est constituée d'associations du secteur non-marchand, d'institutions dotées de la personnalité juridique et de personnes physiques représentant une association de fait dont les objectifs sont conformes à l'objet de la fédération, ne peut défendre les intérêts spécifiques de l'une des associations faisant partie de la fédération. Le Conseil a également estimé que, à première vue, les décisions attaquées portaient uniquement atteinte à des intérêts locaux et ne pouvaient être attaquées de manière recevable par une association faïtière d'associations de protection de la nature et de l'environnement.<sup>19</sup>

Dans son arrêt du 18 février 1993, la Cour d'arbitrage (actuellement, Cour constitutionnelle) a énuméré les conditions que doit remplir une association sans but lucratif pour pouvoir défendre un intérêt collectif devant le juge: l'objet social de l'association doit être d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général, l'intérêt collectif ne doit pas être limité aux intérêts individuels de ses membres, la norme entreprise doit être susceptible d'affecter cet objet, cet objet social doit être réellement poursuivi (ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association), et l'association doit faire preuve d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent. En l'espèce, la demande a été jugée recevable.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Notamment les actions de *Natuurreservaten vzw, De Wielewaal, vzw Regionale Aktiegroep Leefmilieu Dender en Schelde*. Conseil d'État, 22 avril 1998, n° 73.182; Conseil d'État, 13 octobre 1994, n° 49.646; Conseil d'État 29 juin 1998, n° 74.720.

<sup>17</sup> Conseil d'État 4 mars 1998, n° 72.213; voir également le texte du programme d'action «*Recht op recht; oproep voor een betere toegang tot het gerecht voor ngo's*».

<sup>18</sup> Conseil d'État 13 juin 2003, n° 120.608, affaire A. 128.282/X-11.160. Dans cette affaire entre l'ASBL *Natuurpunt – Wase Linkerscheldeoever* et la commune de Beveren, la Région flamande et une SA, le Conseil d'État a estimé que les objectifs de l'ASBL «... en raison de la portée absolue de ces objectifs... À première vue, équivaut à l'actio popularis... qu'il s'agit en la matière de travaux bien définis et d'actions en un lieu bien déterminé...». Selon le Conseil d'État, un intérêt local suffisamment délimité ne constitue pas, en l'occurrence, un motif suffisant pour déclarer l'action recevable.

<sup>19</sup> Conseil d'État, 28 mars 2003, n° 117.681, affaire A. 125.960/X-11.094.

<sup>20</sup> Cour d'arbitrage, 18 février 1993, *M.B.*, 3 mars 1993.

Op 4 maart 1996 oordeelde het Arbitragehof dat de vzw «*Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*», de vzw «*Ligue des droits de l'homme*» en de vzw «*Syndicat des avocats pour la démocratie*» een doelstelling nastreefden die noch met het individuele belang van hun leden, noch met het algemeen belang samenvalt. Het Arbitragehof verklaarde de vordering tot vernietiging ontvankelijk, aangezien het maatschappelijk doel van de verenigingen werkelijk werd nageleefd.<sup>21</sup>

In 2001 oordeelde het Arbitragehof dat het bewijs van «een voldoende band tussen dat maatschappelijk doel en de aangevochten bepalingen om haar belang bij het behoud van die bepalingen aannemelijk te maken», kon volstaan voor de ontvankelijkheid van de vordering.<sup>22</sup>

Uit de voorbeelden die hierboven werden aangehaald uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie, de Raad van State en het Arbitragehof blijkt dat coherentie in de rechtspraak van hogere rechtbanken zoek is. Ook voor lagere rechtbanken is dit het geval.<sup>23</sup>

Tegengestelde rechtspraak raakt verenigingen in hun eigenheid en dus ook de democratische principes die onze rechtstaat zo hoog in het vaandel draagt. Verenigingen zijn ontstaan uit de behoefte van de mens om zich samen met anderen in te zetten voor de verdediging van gemeenschappelijke belangen. Door het nauwe contact met hun leden blijven zij op de hoogte van wat leeft in de maatschappij en kunnen zij snel inspelen op maatschappelijke tendensen. Ten aanzien van hun achterban hebben zij de democratische plicht om onrechtvaardige toestanden aan te kaarten. De broze democratische rol die zij spelen in onze maatschappij, mag geen dode letter blijven. Het is onaanvaardbaar dat het recht van een vereniging om op te komen voor een collectief belang dat zij nastreeft, niet kan hardgemaakt worden voor de rechtbank.

Waar komt die argwaan van de rechter vandaan? Enerzijds getuigt weigerachtige rechtspraak van de vrees voor een stroom aan malafide vorderingen tengevolge van het toekennen van een vorderingsrecht aan verenigingen. Dit blijkt echter niet het geval te zijn, zo bewijst

<sup>21</sup> Arbitragehof, 4 maart 1993, *B.S.*, 25 maart 1993.

<sup>22</sup> Arbitragehof, 7 februari 2001, vzw *Vlaamse Concentratie*, nr. 10/2001, *B.S.*, 1 maart 2001.

<sup>23</sup> Op 17 februari 2005 sprak de rechtbank van Antwerpen zich uit over de zaak die was ingeleid door De Ploeg, een samenwerkingsverband van zeven buurtcomités, samen met Staten-Generaal, tegen de bouwwerken op het Kievitplein in Antwerpen. De eisers wierpen op dat zij bij de bouwwerken op het Kievitplein geen inspraak hadden gekregen en dat het kantoorproject waaraan gewerkt werd een gezonde mix van wonen en werken onmogelijk maakte. Tot een oordeel over de grond van de zaak kwam het echter niet. De rechter verklaarde de vordering van de bewonerscomités onontvankelijk bij gebrek aan voldoende belang. Het vonnis werd nog niet gepubliceerd.

Le 4 mars 1996, la Cour d'arbitrage a jugé que l'ASBL «*Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*», l'ASBL «*Ligue des droits de l'homme*» et l'ASBL «*Syndicat des avocats pour la démocratie*» poursuivaient un objectif qui ne se confond ni avec l'intérêt général ni avec l'intérêt individuel de ses membres. La Cour d'arbitrage a déclaré la demande d'annulation recevable, étant donné que l'objet social des associations était réellement poursuivi.<sup>21</sup>

En 2001, la Cour d'arbitrage a considéré que la preuve de l'existence d'un «lien suffisant entre l'objet social prédécrit et les dispositions attaquées pour justifier son intérêt au maintien de ces dispositions» suffisait pour justifier la recevabilité de l'action.<sup>22</sup>

Il ressort de ces exemples empruntés à la jurisprudence de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage que la jurisprudence des juridictions supérieures manque de cohérence. C'est également le cas en ce qui concerne les juridictions inférieures.<sup>23</sup>

Des jurisprudences contradictoires portent atteinte à la spécificité des associations et, partant, aux principes démocratiques si chers à notre État de droit. Les associations sont nées du besoin des hommes de s'unir pour défendre des intérêts communs. Grâce aux contacts étroits qu'elles entretiennent avec leurs membres, elles sont constamment au fait de ce qui se passe dans la société et peuvent réagir rapidement aux tendances qui s'y dessinent. Vis-à-vis de leurs membres, elles ont le devoir démocratique de dénoncer les situations injustes. Le rôle démocratique fragile qu'elles jouent dans notre société ne peut rester lettre morte. Il est inacceptable qu'une association ne puisse pas faire valoir devant un tribunal son droit de défendre l'intérêt collectif qu'elle poursuit.

D'où vient cette méfiance du juge? D'une part, une jurisprudence négative témoigne de la crainte que l'octroi d'un droit d'action aux associations génère un afflux d'actions de mauvaise foi. Au vu de l'expérience française, tel ne s'avère cependant pas être le cas. Le

<sup>21</sup> Cour d'arbitrage, 4 mars 1993, *M.B.*, 25 mars 1993.

<sup>22</sup> Cour d'arbitrage, 7 février 2001, asbl *Vlaamse Concentratie*, n° 10/2001, *M.B.* du 1<sup>er</sup> mars 2001.

<sup>23</sup> Le 17 février 2005, le tribunal d'Anvers statua sur l'action introduite par *De Ploeg*, une association réunissant sept comités de quartier, conjointement avec *Staten-Generaal*, contre les travaux de construction effectués à la Kievitplein à Anvers. Les demandeurs firent valoir qu'ils n'avaient pas eu voix au chapitre pour ce qui est des travaux entrepris à la Kievitplein et que le projet de bureaux en cours empêchait toute saine combinaison d'habitat et d'espaces professionnels. Il n'a toutefois pas été statué sur le fond de l'affaire. Le juge déclara l'action des comités d'habitants irrecevable faute d'intérêt suffisant. Le jugement n'a pas encore été publié.

onder andere de Franse ervaring. Het aantal vorderingen door milieuverenigingen is er beperkt gebleven. Anderzijds vreest men dat de rol van het openbaar ministerie uitgehoud zou worden. Het is echter niet de bedoeling om via collectieve vorderingen de rol van het openbaar ministerie over te nemen, aangezien verenigingen geen algemeen belang willen nastreven, maar wel een belang dat raakpunten heeft met privé- en algemene belangen. Bovendien zijn verenigingen, in tegenstelling tot het openbaar ministerie, meer geschikt om op een dynamische manier belangen van groeperingen te verdedigen, aangezien zij niet zelden meer vertrouwd zijn met wat leeft in de maatschappij.<sup>24</sup>

### 3. Het collectief vorderingsrecht: versnipperde wetgeving

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

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

<sup>24</sup> MOREAU, T., «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», JT 1994, 490.

nombre d'actions intentées par des associations de défense de l'environnement y est resté limité. D'autre part, on craint que le rôle du ministère public ne soit vidé de sa substance. L'objectif n'est toutefois pas de reprendre le rôle du ministère public par le biais d'actions collectives, dès lors que les associations ne poursuivent pas l'intérêt général, mais un intérêt touchant à la fois des intérêts privés et des intérêts généraux. En outre, à l'inverse du ministère public, les associations sont plus aptes à défendre de manière dynamique les intérêts de groupements, étant donné qu'elles sont souvent plus au fait de ce qui se passe dans la société.<sup>24</sup>

### 3. Le droit d'action collectif: une législation morcelée

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

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

<sup>24</sup> MOREAU, T., «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», JT 1994, 490.

#### 4. Het vorderingsrecht voor verenigingen ter verdediging van collectieve belangen voor de Raad van State

Omwille van de hierboven aangehaalde argumenten met betrekking tot rechtszekerheid en vrijwaring van democratische principes van onze rechtstaat, wil dit wetsvoorstel werk maken van een vorderingsrecht voor verenigingen voor de Raad van State ter verdediging van collectieve belangen. Een collectief belang is een belang dat het persoonlijke belang van de leden van de vereniging overstijgt.

Dit wetsvoorstel ontwikkelt een aantal criteria die in combinatie met elkaar voldoende waarborgen bieden om de uitholling van het belangvereiste tegen te gaan en om malafide of onzinnige vorderingen te beletten. Bovendien wordt een halt toegeroepen aan het in rechte optreden van verenigingen die kort voor de aanvang van de procedure worden opgericht zonder dat zij structureel een belangenbehartiging voor ogen hebben.

##### *De criteria zijn de volgende*

- a. Verenigingen die wensen op te treden voor een collectief belang, dienen over rechtspersoonlijkheid te beschikken. Rechtspersoonlijkheid geldt immers nog steeds als een waarborg voor een bepaalde mate van organisatie en stabiliteit. Bovendien kunnen normaliter enkel groeperingen of verenigingen met rechtspersoonlijkheid in rechte optreden. Een feitelijke vereniging beschikt niet over de vereiste hoedanigheid om in rechte op te treden. Indien zij dit wél zou wensen, moet elk lid afzonderlijk optreden en zijn belang aantonen (waarbij de feitelijke vereniging niet als partij geldt).
- b. De rechtspersoon dient op het ogenblik van de inleiding van de eis sedert een aantal jaren rechtspersoonlijkheid te hebben. Dit wetsvoorstel stelt drie jaar voor.
- c. De rechtspersoon die in rechte optreedt, kan hiertoe slechts overgaan wanneer zijn optreden een werkelijke nastreving van zijn statutair doel oplevert. Het statutaire doel van de rechtspersoon kan niet de enige maatstaf zijn om te beoordelen of een rechtspersoon een bepaald belang in rechte kan verdedigen. De feitelijke werkzaamheden zijn nodig om inhoud te geven aan de statutaire doelomschrijving van de rechtspersoon.
- d. Het statutaire doel van de rechtspersoon moet goorloofd zijn.
- e. De werkelijke bedrijvigheid van de rechtspersoon moet in overeenstemming zijn met zijn statutair

#### 4. Le droit pour les associations d'intenter une action devant le Conseil d'État dans le but de défendre des intérêts collectifs

Pour les motifs exposés ci-dessus, concernant la sécurité juridique et la garantie des principes démocratiques de notre État de droit, la présente proposition de loi vise à établir un droit pour les associations d'intenter une action devant le Conseil d'État, dans le but de défendre des intérêts collectifs. Un intérêt collectif est un intérêt qui dépasse l'intérêt personnel des membres de l'association.

La présente proposition de loi développe une série de critères qui, lorsqu'ils sont combinés, offrent suffisamment de garanties permettant d'empêcher que la condition de l'intérêt soit vidée de sa substance et que des actions malhonnêtes ou déraisonnables soient intentées. De plus, l'on met fin aux actions en justice des associations créées peu de temps avant le début de la procédure sans avoir pour objet, d'un point de vue structurel, de défendre des intérêts.

##### *Les critères sont les suivants*

- a. Les associations qui souhaitent introduire une action d'intérêt collectif doivent disposer de la personnalité juridique. La personnalité juridique reste, en effet, le gage d'un certain degré d'organisation et de stabilité. En outre, normalement, seuls des groupements ou des associations dotés de la personnalité juridique peuvent ester en justice. Une association de fait ne dispose pas de la qualité requise pour ester en justice. Si elle souhaite le faire, chaque membre doit agir séparément et justifier de son intérêt (l'association de fait n'étant pas considérée comme partie à la cause).
- b. La personne morale doit être dotée de la personnalité juridique depuis plusieurs années au moment de l'introduction de l'action. La présente proposition propose trois ans.
- c. La personne morale ne peut ester en justice que si son action s'inscrit véritablement dans la réalisation de son objet statutaire. L'objet statutaire de la personne morale ne peut être l'unique critère pour apprécier si une personne morale peut défendre un intérêt en justice. Ses activités réelles devront donner corps à la définition de l'objet statutaire de la personne morale.
- d. L'objet statutaire de la personne morale doit être autorisé.
- e. L'activité réelle de la personne morale doit être conforme à son objet social et avoir trait à l'intérêt collectif

doel en betrekking hebben op het collectief belang dat hij beoogt te beschermen. De daadwerkelijke bedrijvigheid kan blijken uit activiteitenverslagen, notulen van vergaderingen, brieven aan leden, publicaties, informatie- en contactbladen, persknipsels,... De voorwaarde van daadwerkelijke bedrijvigheid moet ruim en soepel worden opgevat.

Artikel 2 beoogt om artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan te vullen, dat thans luidt als volgt:

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

Het wetsvoorstel ontwikkelt een aantal criteria die in combinatie met elkaar voldoende waarborgen bieden om de uitholling van het belangvereiste tegen te gaan en om malafide of onzinnige vorderingen uit te sluiten.

Zo kan een vereniging die in rechte optreedt hiertoe slechts overgaan wanneer haar optreden een werkelijke nastreving van haar statutair doel oplevert. De feitelijke werkzaamheden zijn nodig om inhoud te geven aan de statutaire doelomschrijving van een vereniging. Verenigingen die wensen op te treden voor een collectief belang dienen over rechtspersoonlijkheid te beschikken. Zij dienen op het ogenblik van de inleiding van de eis sedert drie jaar rechtspersoonlijkheid te hebben, een geoorloofd statutair doel te hebben en blijf te geven van een werkelijke bedrijvigheid in overeenstemming met het statutair doel.

qu'elle vise à protéger. L'activité réelle peut ressortir de rapports d'activités, de procès-verbaux de réunions, de courriers adressés aux membres, de publications, de bulletins d'information et de contact, de coupures de presse,... La condition de l'activité réelle doit s'entendre d'une manière souple et large.

L'article 2 vise à compléter l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui est actuellement libellé comme suit:

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

La présente proposition de loi prévoit un certain nombre de critères qui, combinés les uns aux autres, doivent offrir des garanties suffisantes pour éviter que l'exigence d'un intérêt soit vidée de sa substance et pour exclure les actions malhonnêtes ou insensées.

Ainsi, une association ne peut ester en justice que si son action poursuit la réalisation de son objet statutaire. Ses activités réelles doivent donner corps à la définition de l'objet statutaire d'une association. Les associations qui souhaitent introduire une action d'intérêt collectif doivent être dotées de la personnalité juridique. Elles doivent avoir la personnalité juridique depuis trois ans au moment de l'introduction de l'action, avoir un objet statutaire autorisé et leurs activités réelles doivent être conformes à l'objet statutaire.

Muriel GERKENS (Ecolo-Groen!)  
Renaat LANDUYT (sp.a-spirit)  
Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen!)

**WETSVOORSTEL**


---

 Artikel 1

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

## Art. 2

In artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, gewijzigd bij de wetten van 6 mei 1982, 24 maart 1994, 25 mei 1999, 17 februari 2005 en 15 september 2006, wordt tussen het eerste en het tweede lid het volgende lid ingevoegd:

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

12 februari 2008

**PROPOSITION DE LOI**


---

 Article 1<sup>er</sup>

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

## Art. 2

Dans l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, modifié par les lois des 6 mai 1982, 24 mars 1994, 25 mai 1999, 17 février 2005 et 15 septembre 2006, l'alinéa suivant est inséré entre l'alinéa 1<sup>er</sup> et l'alinéa 2:

«La partie qui agit pour défendre un intérêt collectif est censée avoir un intérêt si elle est une personne morale qui, au moment de l'introduction de l'action, est dotée depuis trois ans au moins de la personnalité juridique, si elle agit pour défendre son objet statutaire autorisé et qu'elle atteste qu'elle exerce une activité réelle, conforme à son objet statutaire.».

12 février 2008

Muriel GERKENS (Ecolo-Groen!)  
 Renaat LANDUYT (sp.a-spirit)  
 Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen!)

**BIJLAGE**

**ANNEXE**

## BASISTEKST

Gecoördineerde wetten op de Raad van State  
van 12 januari 1973

## Art. 19

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

De verjaringstermijnen voor de beroepen bedoeld bij artikel 14, § 1, nemen alleen een aanvang op voorwaarde dat de betekening door de administratieve overheid van de akte of van de beslissing met individuele strekking het bestaan van die beroepen alsmede de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen vermeldt. Indien aan die verplichting niet wordt voldaan dan nemen de verjaringstermijnen een aanvang vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de akte of van de beslissing met individuele strekking.

De partijen mogen zich laten vertegenwoordigen of bijstaan door advocaten die ingeschreven zijn op de tabel van de Orde der advocaten of op de lijst van de stagiairs alsook, volgens de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, door de onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie die gerechtigd zijn om het beroep van advocaat uit te oefenen. De advocaten hebben steeds het recht op de griffie kennis te nemen van het dossier en een toelichtende memorie in te dienen in de voorwaarden te bepalen bij de koninklijke besluiten bedoeld bij artikel 30.

Een cassatieberoep kan niet worden ingediend zonder de bijstand van een persoon bedoeld in het derde lid, die het verzoekschrift moet ondertekenen.

## BASISTEKST AANGEPAST AAN HET VOORSTEL

Gecoördineerde wetten op de Raad van State  
van 12 januari 1973

## Art. 19

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

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

De verjaringstermijnen voor de beroepen bedoeld bij artikel 14, § 1, nemen alleen een aanvang op voorwaarde dat de betekening door de administratieve overheid van de akte of van de beslissing met individuele strekking het bestaan van die beroepen alsmede de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen vermeldt. Indien aan die verplichting niet wordt voldaan dan nemen de verjaringstermijnen een aanvang vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de akte of van de beslissing met individuele strekking.

De partijen mogen zich laten vertegenwoordigen of bijstaan door advocaten die ingeschreven zijn op de tabel van de Orde der advocaten of op de lijst van de stagiairs alsook, volgens de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, door de onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie die gerechtigd zijn om het beroep van advocaat uit te oefenen. De advocaten hebben steeds het recht op de griffie kennis te nemen van het dossier en een toelichtende memorie in te dienen in de voorwaarden te bepalen bij de koninklijke besluiten bedoeld bij artikel 30.

Een cassatieberoep kan niet worden ingediend zonder de bijstand van een persoon bedoeld in het derde lid, die het verzoekschrift moet ondertekenen.



## TEXTE DE BASE

Lois coordonnées sur le Conseil d'État du  
12 janvier 1973

## Art. 19

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

Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé a pris connaissance de l'acte ou de la décision à portée individuelle.

Les parties peuvent se faire représenter ou assister par des avocats inscrits au tableau de l'Ordre des avocats ou sur la liste des stagiaires ainsi que, selon les dispositions du Code judiciaire, par les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne qui sont habilités à exercer la profession d'avocat. Les avocats auront toujours le droit de prendre connaissance au greffe du dossier de l'affaire et de déposer un mémoire ampliatif, dans les conditions à déterminer par les arrêtés royaux prévus à l'article 30.

Un recours en cassation ne peut être introduit sans l'assistance d'une personne visée à l'alinéa 3, qui doit signer la requête.

## TEXTE DE BASE ADAPTÉ À LA PROPOSITION

Lois coordonnées sur le Conseil d'État du  
12 janvier 1973

## Art. 19

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

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

Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé a pris connaissance de l'acte ou de la décision à portée individuelle.

Les parties peuvent se faire représenter ou assister par des avocats inscrits au tableau de l'Ordre des avocats ou sur la liste des stagiaires ainsi que, selon les dispositions du Code judiciaire, par les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne qui sont habilités à exercer la profession d'avocat. Les avocats auront toujours le droit de prendre connaissance au greffe du dossier de l'affaire et de déposer un mémoire ampliatif, dans les conditions à déterminer par les arrêtés royaux prévus à l'article 30.

Un recours en cassation ne peut être introduit sans l'assistance d'une personne visée à l'alinéa 3, qui doit signer la requête.