

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2006-2007

13 MARS 2007

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

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR
MME LIJNEN

I. INTRODUCTION

La présente proposition de loi a été déposée au Sénat le 22 décembre 2006. La commission de l'Intérieur et des Affaires administratives en a examiné la teneur au cours de ses réunions des 30 janvier, 6 et 27 février, 6 et 13 mars 2007.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2006-2007

13 MAART 2007

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW LIJNEN

I. INLEIDING

Dit wetsvoorstel werd ingediend in de Senaat op 22 december 2006. De Commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden heeft het besproken tijdens haar vergaderingen van 30 januari, 6 en 27 februari en 6 en 13 maart 2007.

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Ludwig Vandenhove.

Membres / Leden :

SP.A-SPIRIT	Mimount Bousakla, Fauzaya Talhaoui, Ludwig Vandenhove.
VLD	Jeannine Leduc, Nele Lijnen, Stefaan Noreilde.
PS	Sfia Bouarfa, Jean-Marie Happart, Philippe Moureaux.
MR	Berni Collas, Alain Destexhe, Nathalie de T' Serclaes.
CD&V	Wouter Beke, Marc Van Peel.
Vlaams Belang	Yves Buysse, Nele Jansegers.
CDH	Francis Delpérée.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Christel Geerts, Flor Koninckx, Fatma Pehlivan, Myriam Vanlerberghe.
Margriet Hermans, Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven, Paul Wille.
Jean Cornil, Joëlle Kapompolé, Olga Zríhen.
Jean-Marie Cheffert, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne, François Roelants du Vivier.
Mia De Schampelaere, Elke Tindemans, Hugo Vandenberghe.
Anke Van dermeersch, Joris Van Hauthem, Wim Verreycken.
Christian Brotcome, Clotilde Nyssens.

Voir :

Documents du Sénat :

3-1953 - 2006/2007 :

N° 1 : Proposition de loi de Mme Fauzaya Talhaoui et consorts.

N°s 2 à 4 : Amendements.

Zie :

Stukken van de Senaat :

3-1953 - 2006/2007 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van mevrouw Fauzaya Talhaoui c.s.

Nrs. 2 tot 4 : Amendementen.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE MME TALHAOUI, AUTEUR PRINCIPALE DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi vise à modifier les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif. Actuellement, seuls des intérêts individuels peuvent être invoqués devant le Conseil d'État et devant les tribunaux ordinaires. Quelques lois *ad hoc* qui rendent possible un droit d'action collectif dans un certain nombre de cas spécifiques constituent une exception (*cf.* page 8 des développements de la proposition de loi, doc. Sénat, n° 3-1953/1).

Il n'est pas si évident d'ester en justice pour défendre des intérêts qui dépassent l'intérêt individuel. Qui plus est, l'*actio popularis* ne va de soi dans notre tradition juridique. On ne peut pas saisir les tribunaux au nom d'un intérêt général.

La notion d'« intérêt » n'est pas claire dans notre système juridique. La jurisprudence est très disparate. La jurisprudence casuistique est source d'une grande insécurité juridique pour le justiciable.

La proposition de loi considère qu'il existe des intérêts qui se situent entre l'intérêt individuel et l'*actio popularis*. Ces intérêts collectifs sont généralement défendus par des associations qui, au fil du temps, jouent un rôle de plus en plus important dans notre système juridique.

Le modèle de procédure « un contre un » est remis en cause : 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 ou même qu'aucun individu ne dispose de l'intérêt requis pour ester en justice. Dans un tel cas, 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, 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. Les groupes marginalisés ne disposent pas de possibilités et de moyens financiers suffisants pour faire pression et revendiquer l'accès à la justice.

L'amélioration de l'accès des associations à notre système juridique ne favorise pas seulement notre

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR MEVROUW TALHAOUI, HOOFDINDIENER VAN HET WETSVOORSTEL

Het wetsvoorstel strekt ertoe de gecoördineerde wetten op de Raad van State te wijzigen door verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen. Thans kunnen voor de Raad van State als voor de gewone rechtbanken alleen individuele belangen worden ingeroepen. Uitzondering hierop zijn enkele *ad hoc*-wetten die wel een collectief vorderingsrecht mogelijk maken in een aantal specifieke gevallen (zie bladzijde 8 van de toelichting bij het wetsvoorstel, St. Senaat 3-1953/1).

Het is niet zo evident om belangen die het individuele overstijgen voor de rechtbank te brengen. Bovendien is de *actio popularis* in onze rechtstraditie niet vanzelfsprekend. Men kan niet in naam van een algemeen belang naar de rechtbanken stappen.

Het begrip « belang » is in ons rechtssysteem niet duidelijk. De rechtspraak is zeer disparaat. Door deze casuïstische rechtspraak bestaat er een grote rechtsonzekerheid bij de rechtszoekende.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat er belangen bestaan die zich bevinden tussen het individueel belang en de *actio popularis*. Die collectieve belangen worden meestal verdedigd door verenigingen die, hoe langer hoe meer, een belangrijke rol spelen in ons rechtssysteem.

Het « één-tegen-één » proceduremodel komt onder druk te staan : 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, 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. 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 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. Gemarginaliseerde groepen beschikken nu eenmaal niet over voldoende financiële middelen en mogelijkheden tot lobbyen om toegang tot de rechter te kunnen afdwingen.

Een bredere toegang van verenigingen tot ons rechtssysteem bevordert niet alleen onze democratie

démocratie mais rendra aussi les autorités publiques plus attentives à la qualité de leurs actions.

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 est un élément important qui plaide en faveur de la présente proposition de loi. La Convention d'Aarhus est un accord de coopération entre les Nations unies et le groupe paneuropéen au sein des Nations unies. Elle vise à améliorer l'efficacité de la politique environnementale des États parties. Pour atteindre cet objectif, il faut créer 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.

Par conséquent, la présente proposition de loi essaie de promouvoir les recommandations du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus.

Comme cela a été dit, la jurisprudence actuelle se caractérise par une interprétation disparate de la notion d'« intérêt », à laquelle le législateur a réagi de manière peu cohérente et peu uniformisante. La jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage 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.

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. Dans l'arrêt *Eikendael* du 19 novembre 1982, la Cour a exigé que l'association concernée démontre l'existence d'un intérêt personnel et direct, c'est-à-dire un intérêt « propre ».

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.

maar zullen de publieke overheden ook meer waakzaam maken voor de kwaliteit van hun handelingen.

Een belangrijk argument dat pleit voor dit wetsvoorstel is het Verdrag van Aarhus dat door de Europese Gemeenschap en haar lidstaten werd ondertekend in juni 1998 en dat door België werd geratificeerd. Het Verdrag van Aarhus is een samenwerkingsakkoord tussen de Verenigde Naties en de pan-Europese groep binnen de VN. Het streeft ertoe de effectiviteit van het milieubeleid van de deelnemende landen te verbeteren. Om dit doel te bereiken moeten de 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 bevoegd voor milieuaangelegenheden krijgen.

Dit wetsvoorstel wordt probeert dan ook werk te maken van de aanbevelingen van het Comité voor toezicht op de naleving van de bepalingen van het Aarhus-Verdrag.

Zoals gezegd wordt de huidige rechtspraak gekenmerkt door een disparate interpretatie van het begrip « belang ». De wetgever heeft hier op een weinig samenhangende en eenheidsbevorderende manier gereageerd. De rechtspraak van de Raad van State en van het Arbitragehof is over het algemeen minder streng dan die van het Hof van Cassatie. Dit is te wijten aan de voorwaarde van een « dadelijk en reeds verkregen » belang die wordt opgelegd door artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek en die van toepassing is op rechtsvorderingen ingeleid voor gewone hoven en rechtbanken.

Vanaf 1982 begon het Hof van Cassatie zich steeds meer af te zetten tegen de rechtspraak van de 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. In het *Eikendael* arrest van 19 november 1982 eiste het dat de vereniging het bestaan van een persoonlijk en rechtstreeks — dit wil zeggen « eigen » — belang zou aantonen.

Diezelfde vereniging die in 1982 ijverde voor de bescherming van het milieu voor het Hof van Cassatie, diende 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.

La notion « d'intérêt » est malgré tout limitée par le Conseil d'État dans d'autres arrêts. 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.

Dans son arrêt du 18 février 1993, la Cour d'arbitrage 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 montre d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent. En l'espèce, la demande a été jugée recevable.

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 en annulation recevable, étant donné que l'objet social des associations était réellement poursuivi.

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.

D'où vient cette méfiance du juge? Elle 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 en France, où un tel droit d'action est reconnu, tel ne s'avère cependant pas être le cas. Le nombre d'actions intentées par des associations de défense de l'environnement y est resté limité.

Notre législation en matière de droit d'action collectif se caractérise aussi par un manque total de cohérence — qui provoque à son tour un chaos jurisprudentiel. Pour répondre à la demande « légitime », formulée par certains groupes de la société,

Toch wordt het begrip « belang » in andere arresten van de Raad van State ingeperkt. Op 28 maart 2003 oordeelde de Raad van State dat een federatie van verenigingen die volgens haar statuten is samengesteld uit non-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.

In zijn arrest van 18 februari 1993 somde het Arbitragehof 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 ontvankelijk verklaard.

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.

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.

Wat is de oorsprong van die argwaan van de rechterlijke macht? Enerzijds is zij ingegeven door de vrees dat, door een vorderingsrecht toe te kennen aan verenigingen, een stroom malafide vorderingen op gang komt. Gelet op de ervaringen in Frankrijk, waar een dergelijk vorderingsrecht wel wordt erkend, is die vrees ongegrond. Het aantal vorderingen, ingediend door milieuverenigingen, is er beperkt gebleven.

Ook onze wetgeving inzake collectief vorderingsrecht lijdt aan een totaal gebrek aan samenhang — wat op zijn beurt tot jurisprudentiële chaos leidt. Om een antwoord te bieden op de — terechte — vraag van bepaalde groepen uit de samenleving voor een

d'instaurer un droit d'action collectif, toute une série de lois *ad hoc* ont vu le jour.

C'est notamment le cas de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. Les associations qui jouissent de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans et qui ont pour objet de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination, ont la possibilité 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 accorde aux associations de commerçants un droit d'action en vue de faire cesser des actes contraires à la loi précitée.

La loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation introduit un droit d'action collectif au profit des associations de consommateurs. Celles-ci peuvent ainsi demander au juge de faire cesser des actes contraires à la loi précitée.

Enfin, la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement 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 toutefois 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 à sa clarté. La proposition de loi à l'examen vise à mettre le holà à cette évolution par une modification du droit administratif.

Pour tous ces motifs, la proposition de loi en discussion 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 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, 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 jouir de la personnalité juridique. La personnalité juridique reste, en effet,

collectief vorderingsrecht, zag een resem aan *ad hoc* wetten het licht.

Zo is er de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden. Verenigingen die tenminste vijf jaar rechtspersoonlijkheid hebben en de verdediging van de mensenrechten of het bestrijden van discriminatie als doelstelling hebben, hebben de mogelijkheid om voor de rechter de naleving van de wet af te dwingen.

De wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument kent aan verenigingen van handelaars een vorderingsrecht toe tot staking van handelingen die strijdig zijn met deze wet.

De wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet voert een collectief actierecht in ten voordele van consumentenverenigingen. Deze kunnen aan de rechter kunnen vragen om met voornoemde wet strijdige handelingen te staken.

De wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu, ten slotte, kent een gelijkaardige vordering toe staking toe 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 ontbreekt echter in het huidige Belgische recht. 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.

Omwille van al deze argumenten 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 persoonlijk 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 vereiste belang 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

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 proposition à l'examen suggère une durée de trois ans;

c. la personne morale ne peut intenter une action que si celle-ci 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. Il est indispensable d'évaluer les activités réelles de l'association pour donner corps à la définition de l'objet statutaire de la personne morale;

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

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

Une association ne peut donc intenter une action collective que si ses activités sont réellement conformes à son objet statutaire. Ses activités réelles doivent donner corps à la définition de l'objet statutaire d'une association.

M. Martens ajoute que, dans notre système juridique, la notion d'« intérêt » implique que la personne concernée fasse valoir un préjudice personnel et direct. Le Conseil d'État a certes jugé que les associations de protection de l'environnement pouvaient invoquer « l'intérêt collectif », mais seulement si elles remplissaient une série de conditions très strictes.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Delpérée, en tant que cosignataire de la proposition de loi, partage totalement les préoccupations qui ont amené au dépôt de la proposition de loi. À l'heure actuelle, le Conseil d'État peut être saisi par des personnes physiques et morales. On s'est souvent posé la question de savoir si ces personnes morales pouvaient défendre un intérêt collectif ou si cet intérêt

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. In het voorstel wordt een duur van drie jaar voorgesteld.

c. De rechtspersoon kan slechts een vordering instellen wanneer dit werkelijk in overeenstemming is met het statutair doel. 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. Een beoordeling van de feitelijke werkzaamheden van de vereniging is nodig om inhoud te geven aan de statutair omschreven doel;

d. Het statutaire doel van de rechtspersoon moet goorloofd zijn;

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

Een vereniging kan dus slechts een collectieve vordering indienen indien haar optreden werkelijk in overeenstemming is met haar statutair doel. Reële activiteiten zijn nodig om inhoud te geven aan de statutaire doelomschrijving van een vereniging.

De heer Martens voegt hier aan toe dat in ons rechtssysteem het begrip « belang » betekent dat je een persoonlijk en rechtstreeks nadeel moet ondervinden. Weliswaar heeft de Raad van State een beroep op het « collectief belang » voor milieuverenigingen ontvankelijk verklaard maar dit werd gekoppeld aan een aantal zeer strikte voorwaarden.

III. ALGEMENE BESPREKING

Als mede-indiener van het voorstel deelt de heer Delpérée volledig de bezorgdheid die geleid heeft tot de indiening van het wetsvoorstel. Momenteel kunnen natuurlijke personen en rechtspersonen een zaak aanhangig maken bij de Raad van State. Men heeft zich vaak afgevraagd of deze rechtspersonen een collectief belang mogen verdedigen dan wel enkel het

devait être l'intérêt individuel des dirigeants ou des membres des organes de direction ou d'administration des ces personnes morales. La proposition de loi a donc le mérite de clarifier la situation.

Il y a évidemment les dangers que l'on peut deviner : le premier, c'est que l'on voit apparaître des personnes morales, créées uniquement pour introduire des recours devant le Conseil d'État. Celles-ci auraient pour seul objet d'aller en justice.

Le second danger, c'est que le Conseil d'État connaît un encombrement et un arriéré importants. La proposition de loi ne risque-t-elle pas, à terme, de contribuer à l'aggravation de ce problème ?

Il est d'avis que compte tenu de ce qui précède, il serait indiqué d'entendre le Conseil d'État à ce propos. Il n'est en effet pas inhabituel que le Conseil d'État fasse valoir des observations en termes de praticabilité sur les effets d'une proposition de loi.

Enfin, s'il partage les préoccupations auxquelles tente de répondre la proposition, M. Delpérée est d'avis que la formulation française du texte n'est pas très heureuse. Il déposera un amendement en ce sens.

M. Buysse estime qu'il serait utile de demander l'avis de la commission de la Justice en ce qui concerne la proposition de loi à l'examen. En effet, celle-ci énonce des principes importants et traite de matières qui relèvent de la commission de la Justice.

Le représentant du ministre signale que le ministre ne souhaite faire valoir aucune remarque particulière sur la proposition et qu'il s'en remet pleinement à la sagesse de la Commission. Il souhaite cependant formuler une considération d'ordre général : la proposition de loi ne risque-t-elle pas d'engendrer une généralisation de l'action populaire ? Le Conseil d'État ne risque-t-il pas d'être inondé de recours de groupements fantaisistes qui prétendront que le but poursuivie par leur objet social aura été bafoué ? Il est clair que l'arriéré judiciaire auquel doit faire face le Conseil d'État pourrait s'accroître encore davantage. Il lui semble préférable, comme c'est le cas actuellement, de laisser au Conseil d'État le soin d'apprécier si le recours introduit devant lui est recevable ou non au regard de l'exigence d'un intérêt posé par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il lui paraît enfin indiqué que la section de législation du Conseil d'État émette un avis motivé sur la proposition de loi, à la demande de la commission.

M. Collas partage cette dernière suggestion : il croit préférable de demander l'avis du Conseil d'État.

individuelle belang van de beheerders of leden van de directie of de bestuursraden van deze rechtspersonen. Dit wetsvoorstel brengt duidelijkheid in deze situatie.

Uiteraard zijn er gevaren aan verbonden : om te beginnen worden er misschien rechtspersonen in het leven geroepen enkel en alleen om beroep in te stellen bij de Raad van State. Hun enige doel is dan een rechtszaak beginnen.

Een tweede gevaar is dat de Raad van State overbelast wordt en een achterstand oploopt. Zal het wetsvoorstel dat probleem op termijn niet nog verergeren ?

Volgens hem kan het in het licht van het voorgaande nuttig zijn de Raad van State hierover te horen. Het is immers niet ongebruikelijk dat de Raad opmerkingen maakt over de praktische toepasbaarheid van een wetsvoorstel.

Ten slotte meent de heer Delpérée dat de Franse tekst van het voorstel niet erg gelukkig is geformuleerd, ook al is hij het wel eens met de bedoeling van het voorstel. Hij dient dan ook een amendement in.

De heer Buysse is van oordeel dat het nuttig zou zijn om het advies van de Commissie van Justitie in te winnen over dit wetsvoorstel. Het bevat immers belangrijke principes in en houdt verband met materies die onder de bevoegdheid van de commissie van Justitie vallen.

De vertegenwoordiger van de minister wijst erop dat de minister geen specifieke opmerkingen maakt over het wetsontwerp en het volste vertrouwen heeft in de wijsheid van de Commissie. Hij heeft echter wel een algemene opmerking : zal het voorstel niet leiden tot een veralgemening van de actio popularis ? Zal de Raad van State niet overspoeld worden door beroepen van niet-ernstige groeperingen die beweren dat hun maatschappelijk doel is geschaad ? Uiteraard zal de achterstand waar de Raad van State mee kampt, nog toenemen. Volgens hem is het beter de Raad, net als nu, te laten beoordelen of het beroep al dan niet ontvankelijk is in het licht van de vereiste dat er een belang moet zijn als bepaald in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Hij acht het ten slotte raadzaam dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op vraag van de commissie een met redenen omkleed advies uitbrengt over het wetsvoorstel.

De heer Collas is het daarmee eens : het is beter het advies van de Raad van State te vragen.

M. Martens ne peut se rallier à la suggestion de solliciter l'avis du Conseil d'État, même s'il est bien conscient que la proposition de loi aura un impact majeur sur le fonctionnement du Conseil d'État.

Ladite proposition de loi comporte intrinsèquement une forme de critique à l'égard de la jurisprudence actuelle du Conseil d'État, qui est assez imprévisible. Il en résulte une insécurité juridique. On peut difficilement demander au Conseil d'État d'être à la fois juge et partie au sujet de cette proposition de loi. Le législateur doit faire son travail et prendre lui-même la décision.

L'intervenant ne craint pas une action populaire généralisée: dans la pratique, les associations qui défendent des intérêts collectifs peuvent contourner l'obstacle de la non-recevabilité en laissant à leurs membres le soin d'introduire une requête en annulation ou en suspension. Cette situation doit cesser: les associations doivent pouvoir ester en justice elles-mêmes lorsqu'elles défendent un intérêt collectif.

À son avis, la proposition de loi ne provoquera pas une inflation des actions en justice auprès du Conseil d'État, comme le prouvent des exemples à l'étranger.

De surcroît, Mme Talhaoui fait remarquer que la Convention d'Aarhus date déjà de 1998. On fêtera donc bientôt ses dix ans. Dans son communiqué de cette année, le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus demande explicitement que la Belgique prenne les initiatives législatives nécessaires pour que soit maintenue effectivement la politique environnementale, ce qui signifie que non seulement les individus mais aussi les organisations environnementales elles-mêmes doivent pouvoir ester en justice. Il est temps d'aligner la législation belge sur cette convention.

L'intervenante a nettement le sentiment que l'extension des actions en justice à laquelle la proposition de loi pourrait donner lieu ne ravit pas le Conseil d'État. Or, à l'étranger, il y a longtemps déjà que des associations peuvent introduire des actions d'intérêt collectif. D'ailleurs, le droit belge prévoit lui aussi que certaines associations comme l'ASBL «Ligue des droits de l'homme» ou l'ASBL «Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie» disposent d'un droit d'action collectif. Elle constate que ni les tribunaux, ni la Cour d'arbitrage ne sont submergés par des actions émanant de ces associations.

Elle demande par conséquent que la commission prenne ses responsabilités et poursuive l'examen de la proposition de loi. La Belgique ne peut pas négliger plus longtemps ses obligations internationales.

De heer Martens is het niet eens met het voorstel om het advies van de Raad van State in te winnen, ook al beseft hij zeer goed dat het wetsvoorstel belangrijke gevolgen heeft voor de werking van de Raad van State.

Het wetsvoorstel houdt *in se* een vorm van kritiek in tegen de huidige rechtspraak van de Raad van State, die nogal onvoorspelbaar is. Het gevolg is rechts-onzekerheid. Men kan moeilijk aan de Raad van State vragen om over dit wetsvoorstel tegelijk rechter en partij te zijn. De wetgever moet zijn werk doen en zelf beslissen.

Hij vreest niet voor een veralgemeende *actio popularis*: verenigingen die collectieve belangen nastreven kunnen in de praktijk het gebrek aan ontvankelijkheid omzeilen door hun leden te laten optreden voor de indiening van een verzoekschrift tot vernietiging of schorsing. Aan deze praktijk moet een einde komen: verenigingen moeten zelf in rechte kunnen optreden wanneer zij een collectief belang verdedigen.

Het wetsvoorstel zal volgens spreker niet zorgen voor een inflatie aan rechtsvorderingen bij de Raad van State. Voorbeelden uit het buitenland bewijzen dat.

Mevrouw Talhaoui merkt daarenboven op dat het Verdrag van Aarhus reeds dateert van 1998. Het is dus bijna 10 jaar oud. In de mededeling van dit jaar vraagt het Comité voor toezicht op de naleving van de bepalingen van het Aarhus-Verdrag uitdrukkelijk dat België de noodzakelijke wetgevende stappen zou ondernemen om het milieubeleid op een effectieve manier te handhaven. Het communiqué bedoelt hiermee dat niet alleen individuen maar ook de milieu-organisaties zelf in rechte moeten kunnen optreden. Het is tijd dat de Belgische wetgeving wordt afgestemd op dit verdrag.

Het lijkt haar duidelijk dat de Raad van State niet staat te springen voor een uitbreiding van de rechtsvorderingen die mogelijk voortvloeien uit dit wetsvoorstel. In het buitenland echter kunnen verenigingen sinds geruime collectieve belangen verdedigen. Ook het Belgisch recht voorziet overigens dat bepaalde verenigingen zoals de VZW «Liga voor de Rechten van de mens» of de VZW «Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie» over een collectief vorderingsrecht beschikken. Zij stelt vast dat noch onze rechtbanken, noch het Arbitragehof worden overspoeld door vorderingen van deze verenigingen.

Zij vraagt bijgevolg dat de commissie haar verantwoordelijkheid opneemt en de bespreking van het wetsvoorstel verderzet. België mag zijn haar internationale verplichtingen niet langer verwaarlozen.

M. Delpérée maintient sa position : un contact avec le Conseil d'État lui semble nécessaire, ne fût-ce que pour entendre des arguments auxquels la commission de l'Intérieur n'aurait pas songé. De plus, il existe la possibilité de demander un avis dans des délais très brefs.

Enfin, l'intervenant ne nie pas les obligations de la Belgique par rapport à la Convention d'Aarhus. Cependant, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel que libellé actuellement, n'a aucun rapport avec l'environnement.

La proposition de loi dépasse en outre de très loin les intérêts collectifs défendus par des organisations environnementales.

M. Vandenhove estime que la commission doit décider dans sa sagesse si l'adaptation de l'article 19 est nécessaire ou pas. Les prérogatives législatives ne peuvent pas systématiquement être cédées à des tiers. Il met aux voix les diverses propositions d'avis.

Les propositions prévoyant respectivement de renvoyer la proposition de loi à la commission de la Justice, de demander l'avis du Conseil d'État et d'entendre un conseiller du Conseil d'État sont toutes rejetées par la majorité des membres présents de la commission.

M. Beke se rallie à l'objectif visé par la proposition de loi : il faut que des organisations puissent défendre un intérêt collectif devant le Conseil d'État, mais il faut également faire en sorte que d'un point de vue pratique, cela soit réalisable pour le Conseil d'État.

L'intervenant estime que les conditions fixées dans la proposition de loi ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

L'association n'est par exemple pas tenue de démontrer qu'elle exerce une activité réelle en rapport avec l'intérêt collectif invoqué, alors que c'est pourtant une condition essentielle.

Le filtre que constitue la « défense d'un objet statutaire autorisé » est aussi beaucoup trop marginal et n'offre aucune garantie.

Pour finir, l'intervenant estime que la condition de 3 ans d'existence prévue dans la proposition de loi est inutile puisqu'elle ne présente aucun lien pertinent avec l'intérêt collectif invoqué. Elle constitue en revanche un obstacle considérable qui empêchera les associations de saisir le Conseil d'État.

D'une manière plus générale, l'intervenant estime qu'il y a lieu de nuancer la thèse selon laquelle le Conseil d'État applique actuellement de manière restrictive la notion d'« intérêt collectif ».

De heer Delpérée blijft bij zijn standpunt dat contact moet worden opgenomen met de Raad van State, alleen al om argumenten te horen waar deze Commissie niet aan gedacht heeft. Bovendien kan een advies op heel korte termijn worden verkregen.

Ten slotte ontkent spreker niet dat België verplichtingen heeft inzake het Verdrag van Aarhus. Artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft echter momenteel geen enkel verband met het milieu.

Het wetsvoorstel gaat trouwens veel verder dan de collectieve belangen die de milieubewegingen verdedigen.

De heer Vandenhove is van oordeel dat de Commissie in haar wijsheid moet beslissen of de aanpassing van artikel 19 noodzakelijk is of niet. De wetgevende prerogatieven moeten niet systematisch uit handen worden gegeven aan derden. Hij legt de verschillende voorstellen van advies ter stemming voor.

Het voorstel om het wetsvoorstel naar de commissie voor de Justitie te verzenden, het voorstel om het advies van de Raad van State in te winnen en het voorstel om een raadsheer van de Raad van State te horen worden allen verworpen door de meerderheid van de aanwezige leden van de Commissie.

De heer Beke is het eens met de doelstelling van het wetsvoorstel. Organisaties moeten een collectief belang kunnen verdedigen voor de Raad van State maar deze mogelijkheid moet ook nog praktisch uitvoerbaar blijven voor de Raad.

De voorwaarden zoals vooropgesteld in het wetsvoorstel laten volgens spreker niet toe om dit doel te bereiken.

Zo wordt bijvoorbeeld niet vereist dat in hoofde van de vereniging een werkelijke bedrijvigheid wordt aangetoond met betrekking tot het ingeroepen collectief belang, wat toch een essentiële voorwaarde is.

De filter van een « optreding ter behartiging van een geoorloofd statutair doel » is ook veel te marginaal en biedt geen enkele garantie.

Tot slot meent spreker dat de voorwaarde om drie jaar te bestaan, nutteloos is aangezien zij geen verband houdt met het algemeen belang. Het betekent integendeel een grote belemmering voor de mogelijkheid in hoofde van verenigingen om op te treden voor de Raad van State.

Meer algemeen is spreker van oordeel dat de stelling volgens dewelke de Raad van State op dit ogenblik een restrictieve toepassing geeft van het begrip « collectief belang » genuanceerd moet worden.

Dans son arrêt du 14 février 1996 (*VT4 Limited* contre la Communauté flamande), le Conseil d'État émet les considérations suivantes : « (...) le législateur a voulu que lorsque le Conseil d'État utilise la notion d'« intérêt » comme condition de recevabilité, il puisse le faire avec la plus grande souplesse (...); que le législateur a par ailleurs voulu que la souplesse dont le Conseil d'État doit faire preuve aille dans le sens d'une interprétation large de la notion d'intérêt (...)

Considérant que l'adjectif « direct » a été omis du texte de la loi, que ce mot, s'il peut être d'une quelconque utilité pour circonscrire l'intérêt requis, ne peut certainement pas être utilisé dans son sens logique abstrait; qu'il peut en revanche être invoqué pour rejeter un intérêt lorsque le rapport avec la décision contestée est trop vague (...);

Le Conseil d'État affirme donc lui-même ne pas vouloir tendre vers une interprétation trop stricte du concept d'« intérêt direct ».

Il dit au contraire vouloir faire preuve de la souplesse nécessaire pour permettre aux justiciables de faire valoir leurs droits au sens large du terme.

M. Martens peut souscrire à certains arguments de M. Beke. Il est vrai que la condition imposant trois années d'existence peut être considérée comme un obstacle injustifié pour les associations. L'intervenant se dit aussi sensible à la nécessité de conférer au Conseil d'État un meilleur pouvoir d'appréciation de l'intérêt collectif invoqué. Un amendement sera dès lors déposé en vue de tenir compte de ces arguments.

M. Happart ne partage pas cette dernière analyse sur l'inutilité du délai de trois ans d'existence. Il faut, à son avis, maintenir une période d'activité préalable dans le chef des associations avant qu'elles ne puissent ester en justice devant le Conseil d'État. Ceci permet en effet d'éviter les associations d'opportunité. En Belgique, créer une ASBL ne prend que quelques mois et coûte environ 1 000 euros, c'est donc à la portée de tous, que l'intention sous-jacente soit bonne ou mauvaise.

À ceci s'ajoute le problème de la surcharge de nos tribunaux : supprimer les conditions d'existence préalable dans le chef des associations et prévoir que le Conseil d'État doit apprécier si les conditions de l'intérêt collectif sont bien réunies ne fera qu'accroître ce phénomène.

Il faut impérativement prévoir un frein à l'association d'opportunité, pour éviter les procédures dilatoires devant un Conseil d'État déjà surchargé. Il n'insiste pas pour que ce délai soit de trois ans précis mais plaide pour qu'il comporte au moins 1 voire 2 ans.

In het arrest van de Raad van State van 14 februari 1996 (*VT4 Limited* tegen de Vlaamse Gemeenschap) zegt de Raad van State : « (...) de wetgever heeft gewild dat de Raad van State het begrip « belang » als ontvankelijkheidsvereiste met de grootste soepelheid zou kunnen hanteren (...); dat het vervolgens de wil van de wetgever is geweest dat de door de Raad van State te beoefenen soepelheid de richting van een ruime interpretatie van het begrip belang zou uitgaan (...)

Overwegende dat nu het adjectief « rechtsreeks » uit de tekst van de wet werd gehouden, dat woord, als het dan toch dienstig kan zijn bij de omlijning van het vereist belang, zeker niet gehanteerd mag worden in zijn abstract-logische betekenis; dat het welk aangevoerd kan worden ter afwijzing van een belang waarvan het verband met de bestreden beslissing al te vaag is (...);

De Raad van State stelt dus zelf geen te strikte interpretatie van het concept « rechtstreeks belang » te willen nastreven.

De Raad van State stelt integendeel de nodige soepelheid aan de dag te willen leggen om de rechtzoekenden de gelegenheid te geven op te komen voor hun rechten in de ruime zin van het woord.

De heer Martens kan zich scharen achter een aantal argumenten van de heer Beke. Het is inderdaad zo dat het driejarige bestaan als een onterechte hindernis voor de verenigingen kan worden beschouwd. Hij stelt ook gevoelig te zijn voor het feit dat de Raad van State een betere beoordelingsbevoegdheid moet toegekend krijgen over het ingeroepen collectief belang. Een amendement zal dan ook ingediend om aan deze argumenten tegemoet te komen.

De heer Happart deelt deze mening niet. Volgens hem moet een vereniging toch een tijd actief zijn voordat zij een vordering kan instellen bij de Raad van State. Zo wordt vermeden dat om opportunistische redenen verenigingen worden opgericht. In België kan met 1 000 euro in een paar maanden tijd een VZW worden opgericht, zodat iedereen, met goede of slechte bedoeling, dit kan doen.

Daar komt nog bij dat onze rechtbanken overbelast zijn : als er geen voorwaarden inzake de bestaansduur worden opgelegd en de Raad van State moet beoordelen of is voldaan aan de voorwaarden van het collectief belang, zal de werklast alleen nog toenemen.

Er moet absoluut worden vermeden dat verenigingen enkel hierom worden opgericht om te voorkomen dat, bij de reeds overbelaste Raad van State, tijdrovende procedures worden gevoerd. De termijn hoeft voor hem geen drie jaar te zijn, maar toch liefst een of twee jaar.

M. Collas se rallie à ce point de vue. Il craint que la proposition constitue une surcharge de travail. En outre, il craint que le justiciable ne soit dépossédé de son droit au profit d'associations qui reprendraient à leur compte la possibilité d'introduire une requête. Des associations d'opportunité risquent de voir le jour. Par ailleurs, on parle « d'intérêt collectif ». Qu'est-ce que c'est ? Quand apparaît-il ?

IV. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article ne fait l'objet d'aucune discussion.

Article 2

Amendement n° 1

M. Delpérée dépose un amendement (amendement n° 1, doc. Sénat, n° 3-1953/2) visant à assurer une meilleure formulation du texte de l'article 2. Il serait dès lors libellé comme suit :

« La partie qui se prévaut d'un intérêt collectif remplit les conditions suivantes :

elle jouit, au moment de l'introduction du recours et depuis trois ans au moins, de la personnalité juridique ;

2° elle agit pour défendre son objet statutaire ;

3° elle remplit des activités réelles qui sont conformes à cet objet. »

Amendements n^{os} 2 et 3

M. Beke dépose deux amendements.

Le premier (amendement n° 2, doc. Sénat 3-1953/3) vise à renforcer l'applicabilité de la proposition de loi. Les conditions imposées dans la proposition ne permettent pas au Conseil d'État d'apprécier l'intérêt de la partie qui intervient au nom d'un intérêt collectif. C'est la raison pour laquelle il est proposé dans cet amendement de remplacer les conditions purement formelles par une disposition permettant au Conseil d'État de réaliser une évaluation réelle. Cet amendement permettra également de rejeter les actions purement dilatoires, afin de garantir une procédure rapide.

Le deuxième amendement (amendement n° 3, doc. Sénat 3-1953/3) est un sous-amendement à l'amendement n° 1. Il propose de supprimer la condition stipulant que l'association doit jouir de la personnalité

De heer Collas is het daarmee eens. Hij spreekt de vrees uit dat het voorstel tot werkoverlast leidt. Tevens vreest hij dat de justitiabelen hun recht wordt ontnomen ten gunste van verenigingen, die de mogelijkheid overnemen om zelf vorderingen in te stellen. Dat dreigt te leiden tot het oprichten van « gelegheidsverenigingen ». Voorts is er sprake van « collectief belang ». Wat stelt dat precies voor ? Wanneer is daar sprake van ?

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt.

Artikel 2

Amendement nr. 1

De heer Delpérée dient een amendement in (amendement nr. 1, Stuk Senaat nr. 3-1953/2), dat ertoe strekt de Franse tekst van artikel 2 beter te formuleren. Hij zou als volgt moeten luiden :

« *La partie qui se prévaut d'un intérêt collectif remplit les conditions suivantes :*

1° elle jouit, au moment de l'introduction du recours et depuis trois ans au moins, de la personnalité juridique ;

2° elle agit pour défendre son objet statutaire ;

3° elle remplit des activités réelles qui sont conformes à cet objet. »

Amendementen nrs. 2 en 3

De heer Beke dient twee amendementen in.

Een eerste (amendement nr. 2, St. Senaat 3-1953/3) beoogt de werkbaarheid van het wetsvoorstel te verhogen. De in het voorstel opgelegde voorwaarden laten de Raad van State niet toe het belang van de partij die optreedt in naam van een collectief belang te beoordelen. Daarom wordt in dit amendement voorgesteld de louter formele voorwaarden te vervangen door een bepaling die de Raad van State wel toelaat een effectieve toetsing te doen. Door dit amendement kunnen ook louter dilatoire vorderingen worden afgewezen wat een vlotte rechtsgang waarborgt.

Een tweede amendement (amendement nr. 3, St. Senaat 3-1953/3) is een subamendement op amendement nr. 1. Het stelt voor om de vereiste van drie jaar rechtspersoonlijkheid te laten vallen en de werkelijke

juridique depuis trois ans et de prévoir que ses activités réelles soient conformes à l'intérêt collectif invoqué, plutôt qu'à l'objet statutaire. En effet, l'objet statutaire n'implique pas automatiquement que la personne morale remplit réellement ces activités.

M. Beke déclare que son groupe se rallie à l'objectif de la proposition. Il convient toutefois de veiller, lors de la fixation des critères servant à évaluer l'intérêt collectif invoqué, à ne pas nuire à l'applicabilité de la loi. Il relève ainsi que la condition selon laquelle il faut jouir de la personnalité juridique depuis trois ans est totalement arbitraire et ne constitue pas un critère sérieux pour évaluer l'intérêt collectif invoqué. Si l'on veut vraiment évaluer l'intérêt invoqué, il vaut mieux souligner que la personne morale doit avoir des activités réelles représentatives de l'intérêt invoqué. En effet, les statuts peuvent être formulés de manière très large et autoriser de nombreuses formes d'activités. Il faut toutefois que la personne morale atteste de l'exercice d'activités conformes à l'intérêt collectif qu'elle tente de protéger.

M. Bart Martens se rallie à cet argument. La condition selon laquelle il faut jouir de la personnalité juridique depuis trois ans peut effectivement constituer un frein à un large accès à la justice, sans toutefois offrir de garanties suffisantes. Il souligne néanmoins que le critère n'a pas été choisi arbitrairement. La loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement accorde aux personnes morales un droit d'action auprès des tribunaux de première instance pour des violations de la législation relative à la protection de l'environnement. L'article 2, alinéa 2 de cette loi dispose également que cette personne morale doit être dotée de la personnalité juridique depuis au moins trois ans.

Mme Talhaoui souligne que le Conseil d'État vérifiera naturellement si la personne morale remplit des activités réelles dans le cadre de l'intérêt collectif invoqué.

M. Beke répond que, dans un souci de clarté, il vaudrait mieux que cela soit précisé dans la loi. L'exigence selon laquelle il faut jouir de la personnalité juridique depuis trois ans risque de constituer un frein considérable à l'exercice effectif du droit d'action prévu dans la proposition.

Amendement n° 4

Mme Talhaoui et consorts déposent un amendement (amendement n° 4, doc. Sénat, n° 3-1953/4) tendant à supprimer la condition selon laquelle il faut jouir de la personnalité juridique depuis trois ans, à faire référence à l'intérêt collectif invoqué plutôt qu'à l'objet statutaire et à adapter l'alinéa 4 de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue de tenir compte du nouvel alinéa à insérer. Cet amendement

bedrijvigheid te laten overeenstemmen met het ingeroepen collectief belang in plaats van met het statutair doel. Het statutair doel impliceert immers niet automatisch dat de rechtspersoon die bedrijvigheid ook werkelijk uitoefent.

De heer Beke zet uiteen dat zijn fractie de doelstelling van het voorstel onderschrijft. Wel moet men er op letten, als men criteria wil bepalen die dienen om het ingeroepen collectief belang te beoordelen, dat de toepassing van de wet werkbaar blijft. Zo wijst hij er op dat de voorwaarde van drie jaar rechtspersoonlijkheid volstrekt arbitrair is en geen ernstig element is om het ingeroepen collectief belang te beoordelen. Als men werkelijk het ingeroepen belang wil beoordelen kan men beter benadrukken dat de rechtspersoon een werkelijke bedrijvigheid moet hebben die kadert in het ingeroepen belang. Statuten kunnen immers zeer ruim geformuleerd zijn en veel vormen van activiteiten toelaten. Het komt er echter op aan dat de rechtspersoon bewijst dat hij bedrijvig is in het collectief belang dat hij probeert te beschermen.

De heer Bart Martens is het eens met dit argument. De voorwaarde van drie jaar rechtspersoonlijkheid kan inderdaad een rem zijn op een ruime toegang tot de rechtbank zonder dat het voldoende waarborgen biedt. Wel wijst hij er op dat het criterium niet willekeurig gekozen is. In de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake de bescherming van het leefmilieu wordt aan een rechtspersoon een vorderingsrecht gegeven voor inbreuken op milieuwetgeving bij de rechtbanken van eerste aanleg. In artikel 2, tweede lid van deze wet wordt ook bepaald dat deze rechtspersoon tenminste drie jaar rechtspersoonlijkheid moet beschikken.

Mevrouw Talhaoui wijst er op dat de Raad van State vanzelfsprekend zal nagaan of de rechtspersoon een werkelijke bedrijvigheid heeft op het vlak van het ingeroepen collectief belang.

De heer Beke antwoordt dat dat, omwille van de duidelijkheid, dan ook beter in de wet wordt opgenomen. De voorwaarde van drie jaar dreigt een enorme rem te vormen op de werkelijke uitoefening van het in het voorstel voorziene vorderingsrecht.

Amendement nr. 4

Mevrouw Talhaoui c.s. dienen een amendement in (amendement nr. 4, St. Senaat 3-1953/4) waarin de voorwaarde van drie jaar rechtspersoonlijkheid vervalt, verwezen wordt naar het aangevoerde collectief belang in plaats van naar het statutair doel en waarin ook het vierde lid van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt aangepast om rekening te houden met het nieuw in te voegen lid. Door dit

permet au Conseil d'État de conserver son pouvoir d'appréciation concernant l'intérêt invoqué.

M. Happart trouve injustifié de supprimer la condition relative à la durée de trois ans. Il est très facile de créer une personne morale; cela ne prend que quelques semaines. La suppression de cette condition risque d'avoir pour conséquence que le Conseil d'État sera submergé d'actions engagées par toutes sortes d'associations « fantaisistes ».

Il rappelle aussi la condition relative à la durée de trois ans qui figure dans la loi précitée du 12 janvier 1993 octroyant aux associations environnementales le droit d'engager des actions devant le tribunal de première instance. À l'époque, le législateur avait décidé, dans sa grande sagesse, d'imposer cette condition. Ne pas l'imposer pour les actions engagées devant le Conseil d'État conduira à une multiplication des actions.

M. Delpérée partage entièrement ce point de vue. Les autres lois qui prévoient un droit d'action collectif contiennent également des dispositions relatives à la durée de la personnalité juridique. C'est une garantie élémentaire du sérieux de l'action.

M. Collas se rallie à ce point de vue.

Amendement n° 5

M. Delpérée dépose un amendement (amendement n° 5, doc. Sénat n° 3-1953/4) dans lequel il reprend le point *b*) de l'amendement n° 4 pour sous-amender l'amendement n° 1. Le dernier alinéa de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État devra effectivement être adapté si la proposition de loi à l'examen est adoptée.

Plusieurs commissaires proposent un compromis consistant à réduire la durée requise de la personnalité juridique. M. Martens suggère de renforcer éventuellement la troisième condition prévue par l'amendement n° 4 en précisant que la personne morale doit avoir non seulement une activité réelle, mais aussi une activité « structurelle ».

M. Willems trouve qu'un tel ajout sera trop vague et n'apporterait pas grand-chose.

Amendement n° 6

M. Happart et consorts déposent un amendement (amendement n° 6, doc. Sénat, n° 3-1953/4) qui sous-amende l'amendement n° 4 en ajoutant au 1° de la partie *a*) une disposition selon laquelle la partie qui introduit l'action doit jouir de la personnalité juridique depuis au moins un an.

*
* *

amendement behoudt de Raad van State zijn beoordelingbevoegdheid over het belang dat wordt ingeroepen.

De heer Happart vindt het onverantwoord om de vereiste voorwaarde van drie jaar te laten vallen. Het is zeer gemakkelijk om een rechtspersoon op te richten dat duurt slechts enkele weken. Door deze voorwaarde te laten vallen dreigen allerlei « fantaisistische » verenigingen de Raad van State met vorderingen te overstelpen.

Tevens verwijst hij naar de voorwaarde van drie jaar die reeds in de hierboven geciteerde wet van 12 januari 1993 die een vorderingsrecht geeft aan milieuverenigingen bij de rechtbank van eerste aanleg. De wetgever heeft toen in zijn wijsheid beslist om deze drie jaar op te leggen. Dit niet opleggen voor vorderingen bij de Raad van State zal leiden tot vele vorderingen.

De heer Delpérée is het hiermee volkomen eens. Ook de andere wetten die een collectief vorderingsrecht voorzien bevatten bepalingen over de duur van de rechtspersoonlijkheid. Dit is een elementaire waarborg voor de ernst van de vordering.

De heer Collas onderschrijft dit standpunt.

Amendement nr. 5

De heer Delpérée dient een amendement in (amendement nr. 5, St. Senaat 3-1953/4) waarin hij het *b*) van amendement nr. 4 overneemt en als sub-amendement indient op amendement nr. 1. Het laatste lid van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet inderdaad worden aangepast als dit wetsvoorstel gestemd wordt.

Verschillende commissieleden stellen voor om bij wijze van compromis de vereiste duur van de rechtspersoonlijkheid te verminderen. De heer Martens suggereert om eventueel de derde voorwaarde in amendement 4 te verstrengen door te bepalen dat de rechtspersoon niet alleen een werkelijke maar ook een « structurele » bedrijvigheid moet hebben.

De heer Willems meent dat een dergelijke toevoeging te vaag is en weinig toevoegt.

Amendement nr. 6

De heer Happart c.s. dienen een amendement in (amendement nr. 6, St. Senaat 3-1953/4). Dit is een sub-amendement op amendement nr. 4 waarbij in het 1° van deel *a*) wordt toegevoegd dat de vorderende partij tenminste sedert één jaar over rechtspersoonlijkheid beschikt.

*
* *

V. VOTESArticle 1^{er}

Cet article est adopté par 7 voix et 3 abstentions.

Article 2

Amendements n^{os} 1 et 5

L'amendement n^o 1 est rejeté par 9 voix et 2 abstentions. À la suite de ce vote, l'amendement n^o 5 devient sans objet.

Amendements n^{os} 2 et 3

Ces amendements sont retirés par leur auteur.

Amendements n^{os} 4 et 6

L'amendement n^o 6, qui sous-amende l'amendement n^o 4, est adopté par 9 voix et 3 abstentions. L'amendement n^o 4 ainsi modifié est également adopté par 9 voix et 3 abstentions.

L'article 2, ainsi amendé, est adopté par 9 voix et 3 abstentions.

L'ensemble de la proposition de loi amendée est adopté par 9 voix contre 2 et 1 abstention.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 9 membres présents.

La rapporteuse,

Nele LIJNEN.

Le président,

Ludwig VANDENHOVE.

V. STEMMINGEN

Artikel 1

Dit artikel wordt aangenomen met 7 stemmen bij 3 onthoudingen.

Artikel 2

Amendementen nrs. 1 en 5

Amendement wordt verworpen met 9 stemmen bij 2 onthoudingen. Ingevolge deze stemming vervalt amendement 5.

Amendementen nrs. 2 en 3

Deze amendementen worden ingetrokken door de indiener.

Amendementen nrs. 4 en 6

Amendement nr. 6, een sub-amendement op amendement 4, wordt aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen. Het aldus gewijzigde amendement 4 wordt eveneens aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen.

Het aldus geamendeerde artikel 2 wordt aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen.

Het geheel van het geamendeerde wetsvoorstel wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 2, bij 1 onthouding.

*
* *

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 9 aanwezige leden.

De rapporteur,

Nele LIJNEN.

De voorzitter,

Ludwig VANDENHOVE.