

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisie par le Président de la Chambre des Représentants, le 24 janvier 1986, d'une demande d'avis sur :

- 1) une proposition de loi "complétant l'article 18 du Code judiciaire",
- 2) une proposition de loi "reconnaissant aux organisations de consommateurs et aux associations de défense de l'environnement le droit d'agir en justice pour la protection de leurs intérêts collectifs",
- 3) une proposition de loi "modifiant l'article 17 du Code judiciaire et l'article 3 du Code d'instruction criminelle afin d'accorder un droit d'action aux associations",

et en ayant délibéré en ses séances des 4 novembre, 25 novembre, 9 décembre et 16 décembre 1986, a donné le 16 décembre 1986 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 januari 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over :

- 1) een ontwerp van wet "tot aanvulling van artikel 18 van het Grondwettelijk Wetboek",
- 2) een ontwerp van wet "tot erkenning van het recht om in rechte op te treden voor verbruikersorganisaties en leefmilieuverenigingen ter verdediging van hun collectieve belangen",
- 3) een ontwerp van wet "tot wijziging van artikel 17 van het Grondwettelijk Wetboek en artikel 3 van het Wetboek van Strafvordering ten einde de verenigingen een vorderingsrecht te geven",

heeft zich daarover beraden ter vergadering van 4 november, 25 november, 9 december en 16 december 1986, en op 16 december 1986 het volgend advies gegeven :

BV.

- 2 -

L. 17.089/2.

L. 17.128/2.

L. 17.229/2.

Ces propositions ont en commun qu'elles tendent toutes les trois à donner un droit d'action en justice aux associations qui ont pour but la protection de l'environnement ou la défense des intérêts des consommateurs (1) ou plus exactement de leur accorder un droit d'action plus étendu que celui dont elles disposent actuellement.

C'est pour cette raison qu'il a été jugé préférable de ne rédiger qu'un seul avis de façon à éviter les redites. Le présent avis sera donc divisé en quatre parties: la première partie contiendra les observations générales communes aux trois propositions, les suivantes les observations relatives à chacune des trois propositions.

----- .../...
(1) Ces associations sont expressément mentionnées dans le texte même de la proposition de M. DIERICKX (Chambre, session 1985-1986, n° 84/1) et de la proposition de M. COËME (Chambre, session 1985-1986, n° 159/1). Elles ne sont pas citées dans le texte de la proposition de Mme DE LOORE-RAEYMAEKERS (Chambre, session 1985-1986, n° 376/1), mais il résulte des développements de cette proposition que celle-ci vise aussi ces associations en même temps d'ailleurs que des associations poursuivant d'autres buts (p. ex. : défense des droits de l'homme).

Première partie.
=====

Observations générales communes aux trois propositions.

Les articles 17 et 18 du Code judiciaire, qui forment ensemble un chapitre de ce Code intitulé "Des conditions de l'action", sont rédigés comme suit :

"Article 17. L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former.

Article 18. L'intérêt doit être né et actuel.

L'action peut être admise lorsqu'elle a été intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé".

Par ces dispositions, le Code judiciaire a notamment consacré une règle non écrite appliquée de façon constante par la jurisprudence sous l'empire du Code de procédure de 1806 qu'on résumait par l'adage "sans intérêt pas d'action".

Ce même principe est affirmé à l'article 3 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale et à l'article 63 du Code d'instruction criminelle.

Il est évidemment loisible au législateur de déroger à ces règles. L'exemple le plus remarquable de pareille dérogation est l'article 2 de la loi du 12 août 1911

.../...

sur la conservation de la beauté des paysages qui admet l'action populaire en autorisant tout citoyen à intenter, au même titre que le ministère public, une action en justice à l'exploitant d'une minière ou d'une carrière pour l'obliger à faire des plantations dans les excavations abandonnées et sur les déblais.

L'intérêt à agir naîtra le plus souvent de l'atteinte portée à un droit subjectif. La jurisprudence a cependant admis, de longue date, qu'une menace d'atteinte à un tel droit pouvait ouvrir un droit à agir et l'article 18, alinéa 2, du Code judiciaire a expressément consacré cette solution jurisprudentielle.

D'autre part, la Cour de cassation a aussi admis que la perte d'un simple avantage ouvrait un droit à réparation à celui qui était privé de cet avantage pour autant que celui-ci soit licite (Cass. 2 mai 1955, Pas. 1955, I, 950; 4 septembre 1972, Pas. 1973, I, 1) mais elle a déclaré la partie civile irrecevable quand l'avantage perdu était illicite (Cass. 19 décembre 1978, Pas. 1979, I, 472).

L'intérêt est évidemment une condition de recevabilité d'une action aussi bien pour les personnes morales que pour les personnes physiques. L'application de la règle à certaines associations qui ne poursuivent pas un but de lucre (1) a cependant suscité des controverses.

.../...

(1) Cette formule générale englobe non seulement les associations sans but lucratif régies par la loi du 27 juin 1921, mais aussi les établissements d'utilité publique régis par la même loi et les unions professionnelles régies par la loi du 31 mars 1898.

Personne ne conteste qu'une telle association puisse agir en justice pour la défense de ses intérêts patrimoniaux. Personne ne conteste non plus qu'elle puisse agir en justice pour défendre un intérêt moral et plus particulièrement demander réparation d'une atteinte portée à son honneur et à sa considération. Si, par exemple, un fabricant d'appareils électroménagers accuse une association de consommateurs d'avoir critiqué ses produits pour servir les intérêts d'un de ses concurrents et non ceux des consommateurs, cette association sera indiscutablement recevable à agir en justice contre ledit fabricant. Dans cette éventualité, l'association peut en effet exciper d'un intérêt direct et personnel à agir.

Certaines juridictions de première instance ou d'appel ont cependant admis qu'un intérêt qui ne serait pas direct et personnel autoriserait une association à agir, tel l'intérêt collectif des associés ou d'une certaine catégorie de personnes que l'association a pour objet de défendre. Mais la Cour de cassation s'est, quant à elle, catégoriquement refusée à le faire sauf quand une telle action est prévue par une disposition légale : d'après elle, ou bien l'intérêt allégué se confond avec l'intérêt général qu'il appartient au ministère public de défendre, ou bien

.../...

il se confond avec l'intérêt particulier des membres de l'association et c'est à ceux-ci qu'il revient de le défendre, à titre individuel. On citera en ce sens les arrêts suivants : 28 mai 1934, Pas. 1934, I, 294 (Ligue belge pour la défense du cheval de mine); 9 décembre 1957, Pas. 1958, I, 375 (Comité national de la bijouterie, a.s.b.l.); 28 juin 1968, Pas. 1968, I, 1239 (Société de droit écossais "The Scotch Whisky Association"); 19 novembre 1982, Pas. 1983, I, 338 ("Werkgroep voor milieubeheer Brasschaat", a.s.b.l.); 24 novembre 1982, Pas. 1983, I, 361 (Ligue belge pour la défense des droits de l'homme, établissement d'utilité publique); 25 octobre 1985, "Rechtskundig Weekblad" 1985-1986, col. 2411 ("Neerpede blijft", a.s.b.l.) (1).

.../...

- (1) L'arrêt du 25 mai 1984 (Pas. 1984, I, 1151) n'est pas en contradiction avec cette jurisprudence : dans cet arrêt, la Cour de cassation ne s'est pas prononcée sur la recevabilité de l'action introduite par une association sans but lucratif ("Neerpede blijft"); elle a estimé qu'il lui était impossible de le faire parce que le moyen pris de l'irrecevabilité de cette action n'avait pas été soumis au juge du fond.

Par contre, la Cour de cassation admet la recevabilité d'une action d'intérêt collectif quand une loi l'autorise. L'exemple le plus notable est la longue série d'arrêts concernant des unions professionnelles : 29 avril 1912, Pas. 1912, I, 228 (Saint-Hubert Club); 12 avril 1921, Pas. 1921, I, 319 (Saint-Hubert Club); 9 juillet 1928, Rev. de dr. pénal 1928, 869 (Saint-Hubert Club); 12 mars 1956 (deux arrêts), Pas. 1956, I, 741, 28 mars 1956, Pas. 1956, I, 806 et 16 décembre 1957, Pas. 1958, I, 410 (Union des dentistes et stomatologistes); 29 juin 1959, Pas. 1959, I, 1124 (Société des architectes d'Anvers); 12 octobre 1964, Pas. 1965, I, 152 (Collège des médecins de l'agglomération bruxelloise); 18 décembre 1967, Pas. 1968, I, 521 (Union des dentistes et stomatologistes); 12 septembre 1972, Pas. 1973, I, 43 ("Architectenvereniging Limburg") (1).

Ces arrêts se fondent sur la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles et spécialement sur les articles 1er, 2, 3, 6 et 10 de cette loi pour admettre la recevabilité des actions intentées par ces unions (2).

.../...

(1) Liste établie d'après l'excellente étude de M. P. LEMMENS, "Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen", "Rechtskundig Weekblad" 1983-1984, col. 2002 à 2026.

(2) Aucun arrêt ne se réfère cependant à l'ensemble de ces cinq articles. Les arrêts se réfèrent à deux ou trois de ces articles; celui qui est le plus souvent cité est l'article 10, le seul dont l'objet soit de régler le droit d'action des unions professionnelles; son alinéa 1er porte que :

"L'Union peut ester en justice, soit en demandant, soit en défendant, pour la défense des droits individuels que ses membres tiennent de leur qualité d'associés sans préjudice au droit de ces membres d'agir directement, de se joindre à l'action ou d'intervenir dans l'instance".

Certains commentateurs doutent que cette disposition autorise une union professionnelle à se constituer partie civile dans une instance répressive contre un délinquant qui a porté atteinte aux intérêts de la profession que défend cette union (voir sur ce point J. DABIN dans Rev. crit. de jurisprudence belge

De même c'est en se fondant sur des dispositions légales particulières que la cour de Cassation a admis la recevabilité d'une action en cessation introduite par une association professionnelle : les articles 55 et 57, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce (Cass. 7 juin 1984, Pas. 1984, I, 1230 (1) et 17 octobre 1986, "Rechtskundig Weekblad" 1986-1987, 1033).

Qu'une disposition légale expresse et particulière soit jugée nécessaire par la Cour de cassation pour qu'une association puisse agir en justice dans d'autres éventualités que la défense de son patrimoine ou de son honneur, la preuve a contrario en est fournie par les arrêts du 9 décembre 1957 (Pas. 1958, I, 375) et du 28 juin 1968 (Pas. 1968, I, 1239). Dans les deux cas, l'association qui a été déclarée non recevable à agir avait pour objet social la défense d'intérêts professionnels mais n'était pas constituée sous la forme d'une union professionnelle (association sans but lucratif Comité national de la bijouterie et société de droit écossais "The Scotch Whisky Association") (2).

La doctrine, en Belgique, s'était en général ralliée à l'opinion de J. DABIN qui approuvait la position adoptée par la Cour de cassation (voir son commentaire de l'arrêt du 9 décembre 1957 dans Revue critique de jurisprudence belge 1958, p. 247).

.../...

(1) Demanderesse originaire : A.s.b.l. Comité national de bijouterie, d'horlogerie, de joaillerie, d'orfèvrerie, médailles et insignes, métaux précieux et des professions connexes.

(2) Dans l'arrêt du 28 juin 1968, la Cour de cassation relève que la "Scotch Whisky Association" n'est pas une union professionnelle et ne peut pas être assimilée à une union professionnelle.

L'arrêt de la Cour de cassation du 19 novembre 1982 (Pas. 1983, I, 338) a fait rebondir la controverse et suscité de nombreuses études parmi lesquelles on citera spécialement celle de M. J. VAN COMPERNOLLE, "Quelques réflexions sur l'action d'intérêt collectif à propos de deux arrêts récents de la Cour de Cassation", (Revue pratique des sociétés, janvier 1984) (1) et celle de M. P. LEMMENS "Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen", ("Rechtskundig Weekblad", 1983-1984, col. 2002 à 2026). Le problème a été réexaminé de manière approfondie par M. le Procureur général KRINGS dans ses conclusions précédant l'arrêt précité du 25 octobre 1985 ("Rechtskundig Weekblad", 1985-1986, col. 2411 à 2429). Ces arrêts ont suscité le dépôt des propositions de loi qui font l'objet du présent avis.

Si l'arrêt du 19 novembre 1982 a attiré l'attention, ce n'est pas parce que la Cour de cassation s'est, pour la première fois, prononcée sur l'intérêt à agir en référé d'une association de défense de l'environnement en faisant d'ailleurs application de sa jurisprudence traditionnelle à cette hypothèse particulière (2). C'est parce qu'il a mis en évidence la divergence entre la jurisprudence de la Cour de cassation et celle du Conseil d'Etat. L'association sans but lucratif "Werkgroep voor milieu-beheer Brasschaat", qui avait saisi le juge des référés, avait

.../...

(1) Voyez aussi, du même auteur, "L'action en justice des A.S.B.L.", dans Les A.S.B.L., évaluation critique d'un succès", pp. 463 à 495.

(2) Cet arrêt est motivé comme suit :

"Attendu que 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; que le seul fait qu'une personne morale ou une personne physique poursuit un but, ce but fût-il statutaire, n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre, toute personne pouvant se proposer de poursuivre n'importe quel but".

demandé à celui-ci d'ordonner qu'il soit sursis à des travaux de construction dans un domaine situé à Brasschaat jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait statué sur une requête relative au même domaine. Or par un arrêt du 11 septembre 1981 (1), le Conseil d'Etat, section d'administration, a déclaré cette requête recevable quoique non fondée, alors que la Cour de cassation déclarait non recevable l'action en référé.

La divergence entre la jurisprudence de la Cour de Cassation et celle du Conseil d'Etat peut cependant s'expliquer. Le contentieux dévolu au pouvoir judiciaire est un contentieux subjectif alors que le contentieux de l'excès de pouvoir au Conseil d'Etat est un contentieux objectif, ce qui pourrait conduire à admettre l'action populaire; tout citoyen pourrait être considéré comme ayant, en tant que tel, un intérêt au respect de la loi et, par conséquent, le droit de saisir le Conseil d'Etat d'une requête en annulation pour excès de pouvoir. Si le législateur a exigé, par l'article 19 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, que le requérant justifie d'un intérêt à agir, c'est pour une raison d'ordre pratique : éviter que le Conseil d'Etat soit inondé de requêtes dictées par un pur esprit de chicane (2).

Cela laisse évidemment au Conseil d'Etat un large pouvoir d'appréciation dont il a usé assez libéralement. Ceci se remarque tout particulièrement dans le cas des requêtes en

.../...

(1) N° 21.384. Rec. 1981, p. 1211.

(2) Voir sur ce point : J. VAN COMPERNOLLE, "Quelques réflexions sur l'action d'intérêt collectif, à propos de deux arrêts récents de la Cour de Cassation", Revue pratique des sociétés, janvier 1984 et du même auteur "Le droit d'action en Justice des Groupements" Bruxelles - Larcier, 1972, p. 396.

annulation d'arrêtés réglementaires. Le Conseil d'Etat admet que le requérant justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation d'un arrêté réglementaire s'il appartient à une catégorie de personnes à laquelle cet arrêté est applicable et s'il est susceptible de lui faire grief (voir notamment : arrêts MALFAIT, n° 2000, du 1er décembre 1952; VALKENEERS, n° 2261, du 12 mars 1953; DEBUNE et consorts, n° 2693, du 13 juillet 1953; DALLONS, n° 4869, du 12 janvier 1956; MEULEPAS et consorts, n° 4933, du 7 février 1956; GIOT et consorts, n° 10.944, du 18 décembre 1964; MARTEAU, n° 13.901, du 16 janvier 1970). Il a notamment admis qu'un requérant avait, en sa qualité d'assuré obligatoire à l'assurance maladie-invalidité, un intérêt à l'annulation d'un arrêté fixant les conditions de remboursement des fournitures pharmaceutiques par l'assurance (Arrêt A.s.b.l. Chambre syndicale des fabricants et concessionnaires de spécialités pharmaceutiques et HENRY, n° 12.623, du 27 octobre 1967) (1).

Le problème de la recevabilité des requêtes formées par des associations de défense de l'environnement (2) ne s'est posé au Conseil d'Etat qu'assez récemment (3).

Le premier arrêt rendu concernant une association de ce genre semble bien être l'arrêt Association pour la préservation de l'environnement de Nivelles et des environs, n° 18.101, du 11 février 1977, qui rejette une exception déduite de ce que

.../...

-
- (1) Ce même arrêt, qui déclare recevable la requête du sieur HENRY, déclare irrecevable celle de l'association sans but lucratif, faute d'intérêt.
 - (2) L'expression "défense de l'environnement" est utilisée "brevitatis causa" mais sous bénéfice d'inventaire car la notion d'environnement est imprécise.
 - (3) Le problème de la recevabilité des requêtes formées par des associations de consommateurs ne s'est pas posé jusqu'à présent au Conseil d'Etat.

l'intérêt à agir de la requérante aurait disparu en cours d'instance et admet donc implicitement l'existence de cet intérêt dans le chef de cette association.

Cet arrêt a été suivi de plusieurs autres qui, en statuant au fond, admettent implicitement que l'association requérante a intérêt à agir (Les amis de la terre, n° 18.852, du 17 mars 1978; Interenvironnement Wallonie, n° 19.114 du 30 juin 1978, et n° 20.676, du 24 octobre 1980; Ligue belge pour la protection des oiseaux, n° 21.460, du 16 octobre 1981 (1).

Cinq arrêts se prononcent expressément sur l'intérêt à agir de l'association requérante et déclarent la requête recevable (Union pour la qualité de l'environnement et VAN DER BIEST, n° 20.021 du 9 janvier 1980; "Comité beter leefmilieu Malle" n° 21.012, du 10 mars 1981; "Werkgroep voor milieubeheer Brasschaat", n° 21.384, du 11 septembre 1981; Comité de défense du site de Mainvault, n° 22.020, du 17 février 1982 et Atelier régional d'études économiques, n° 22.023, du 17 février 1982; Comité de défense de Saint-Gilles, n° 22.237, du 7 mai 1982 (2).

Deux de ces arrêts (n°s 22.020 et 22.023) se bornent cependant à constater que l'intérêt à agir existe, en fait, dans le cas d'espèce. Mais deux autres sont particulièrement intéressants en ce qu'ils admettent que les associations peuvent agir

.../...

-
- (1) Il n'a, évidemment, pas été tenu compte des arrêts qui déclarent irrecevable la requête d'une association pour une autre cause que l'absence d'intérêt, par exemple la tardiveté.
 - (2) Quatre autres arrêts ("Bond beter leefmilieu", n°s 20.882, 20.883, 20.884 et 20.885, du 20 janvier 1980), qui déclarent une association sans intérêt à agir, ne sont pas en contradiction avec cette jurisprudence. L'association en cause était, en effet, une fédération d'associations et le Conseil d'Etat a estimé que cette fédération ne pouvait se substituer à une des associations affiliées

pour la défense "d'intérêts collectifs, qui doivent être distingués des intérêts individualisables des membres d'un groupe" (arrêts n°s 21.012 et 21.384) (1).

Il résulte de l'aperçu donné ci-dessus qu'aucune intervention du législateur n'est nécessaire pour permettre à des associations, et en tout cas à celles qui se vouent à la défense de l'environnement, de saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation pour excès de pouvoir, mais qu'une intervention du législateur serait indispensable s'il était jugé utile ou nécessaire d'élargir le droit d'action des associations devant les juridictions de l'Ordre judiciaire.

Mais il ne faut pas se dissimuler que les nouvelles dispositions légales proposées (2) auront pour conséquence principale de permettre aux associations auxquelles elles s'appliqueront de se joindre au ministère public, comme partie civile, dans une instance pénale et même de susciter l'ouverture d'une instruction, en se constituant partie civile en mains du juge d'instruction ou encore de citer directement devant la juridiction répressive.

A trois exceptions près, tous les arrêts dans lesquels la Cour de cassation s'est prononcée sur l'intérêt à agir des associations (aussi bien des unions professionnelles que d'autres associations) concernaient des groupements qui s'étaient constitués partie civile dans une instance pénale en se fondant sur l'article 1382 du Code civil (3).

.../...

(1) Ces deux arrêts sont, en ce qui concerne la recevabilité de la requête, motivés exactement dans les mêmes termes.

(2) Du moins celles qui sont proposées par M. COËME et par Mme DE LOORE-RAEYMAEKERS.

(3) Un de ces trois arrêts statue sur la recevabilité d'une action en dommages-intérêts soumise au juge civil; les deux autres statuent sur la recevabilité d'actions en référé.

Ce n'est évidemment pas l'effet du hasard. Quand une association se plaint d'une atteinte à un droit réel ou à un droit qu'elle tient d'un contrat, son droit à agir n'est pas douteux et elle ne peut le faire valoir que devant le juge civil. Mais les faits qui peuvent donner lieu à une action fondée sur l'article 1382 du Code civil, sont presque toujours constitutifs, en même temps, d'une infraction à la loi pénale. Il arrive même souvent qu'un fait n'est une faute au point de vue civil que parce que la loi pénale en a fait une infraction. La personne lésée a dès lors avantage à saisir le juge pénal plutôt que le juge civil : les frais qu'elle aura à exposer seront moindres et elle n'aura pas à faire la preuve de la faute ni de l'existence du dommage puisque cette preuve sera fournie par le dossier constitué par le juge d'instruction ou le ministère public; il lui suffira d'établir le montant de son préjudice.

On peut cependant objecter à cela que le législateur a, lui-même, permis à la victime d'une infraction, en cas d'inaction du ministère public, de mettre en mouvement les poursuites répressives en se constituant partie civile en mains du juge d'instruction (articles 63, 66 et 67 du Code d'instruction criminelle) ou en citant l'auteur du dommage directement devant la juridiction de jugement (articles 145 et 182 du Code d'instruction criminelle).

Les observations qui précèdent amènent à s'interroger sur la nature de l'intérêt que peut avoir une association de défense de l'environnement à agir au pénal.

.../...

Dans l'état actuel de la législation et de la jurisprudence, une association ne peut agir devant le juge pénal pour la défense d'un intérêt collectif, parce qu'elle ne peut pas invoquer un préjudice personnel.

Quel est, dès lors, l'intérêt qu'une association pourrait défendre en justice, si la législation était modifiée ? Cet intérêt n'est pas matériel puisque l'association ne peut invoquer qu'il a été porté atteinte à son patrimoine. S'agit-il d'un intérêt moral au sens strict ? L'association ne peut certes pas prétendre qu'il a été porté atteinte à son honneur ou à sa réputation, mais elle peut soutenir que les agissements qu'elle entend faire censurer par la justice sont contraires au but qu'elle poursuit. Cela revient à dire que ce qui est atteint ce sont les sentiments, les convictions, les valeurs qui animent les membres de l'association et les ont poussés à se grouper, ce qui peut s'analyser en un intérêt moral au sens large. Au nom de pareil intérêt, l'association s'efforcera moins d'obtenir une réparation pécuniaire que de faire cesser les agissements qu'elle dénonce.

Mais même si le but réel d'une association qui saisit le juge pénal n'est pas d'obtenir la réparation d'un préjudice qui sera le plus souvent "fictive", selon l'expression de J. DABIN, mais d'obtenir qu'il soit mis fin à des agissements jugés critiquables, il n'en reste pas moins que son action peut entraîner la condamnation de l'auteur de ces agissements à une peine de prison. Sans doute ne peut-elle pas plus que n'importe quelle autre partie civile,

demander la condamnation à une peine. Mais le juge répressif, du seul fait qu'il est saisi, doit nécessairement statuer au pénal aussi bien qu'au civil et, éventuellement, prononcer une peine de prison si la loi le prévoit (1) même si le ministère public s'est abstenu de requérir.

Cette constatation pose un problème qui n'est pas de pure opportunité car il touche à une liberté fondamentale garantie par la Constitution belge (articles 7, 8 et 9) et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (articles 4 et 5), la liberté individuelle. Sans doute cette liberté est-elle placée aussi bien par la Convention des droits de l'homme que par la Constitution, sous la protection du juge qui est statutairement indépendant. Mais il ne faut pas oublier que le ministère public reste juge, en Belgique, de l'opportunité de poursuivre, ce qui constitue une garantie supplémentaire pour le justiciable : son cas est d'abord soumis à l'appréciation d'une autorité qui jouit, en fait, d'une large indépendance à l'égard du pouvoir et qui n'a, en tout cas, aucun intérêt personnel à ce qu'il soit condamné.

Il n'est pas inutile de rappeler, dans cet ordre d'idées, les réserves qui ont été exprimées au Sénat lors de l'examen de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, à propos de l'article 5 de cette loi qui accorde un droit d'action au pénal, aux associations ayant pour objet de

.../...

(1) L'action en référé qui est purement civile ne peut évidemment pas entraîner pareille conséquence mais elle pose un problème spécifique qui sera examiné plus loin.

défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination raciale (Sénat, session 1980-1981, document 594/2). Certains membres de la commission de la justice ont , à cette occasion, évoqué le risque d'un démantèlement de l'Etat de droit.

Le précédent, invoqué dans les développements de deux des propositions de l'article 57 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce qui accorde aux associations de consommateurs le droit d'intenter l'action en cessation (1), n'est pas pertinent, car cette action reste purement civile et ne peut entraîner que des pénalités civiles (astreintes). Le législateur a même dérogé, dans cette loi à la règle générale qui veut que le criminel tient le civil en état (article 4 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale) en décidant que "Lorsque les faits soumis au tribunal (correctionnel) font l'objet d'une action en cessation, il ne peut être statué sur l'action pénale qu'après qu'une décision coulée en force de chose jugée a été rendue relativement à l'action en cessation" (article 61, alinéa 2; cf. P. MARTENS "Les A.S.B.L. et l'action en cessation : paradigme de la justice de demain" dans "Les A.S.B.L. évaluation critique d'un succès" pp. 497 et ss., et spécial. pp. 501 et 502, 518, 519 et 520).

.../...

(1) Un projet de loi actuellement en cours d'examen aux Chambres législatives et destiné à remplacer la loi du 14 juillet 1971, prévoit l'extension du droit d'action reconnu aux associations de consommateurs (doc. Sénat, session 1984-1985, n° 947/1).

Deux des propositions semblent inspirées par un doute concernant les possibilités d'action du ministère public. La proposition de Mme DE LOORE-RAEYMAEKERS (doc. 376/1, p. 6) contient notamment ce qui suit : "Celui-ci (le ministère public) manque actuellement de personnel et est souvent insuffisamment spécialisé pour pouvoir s'occuper, en plus de la criminalité classique, de la lutte contre les délits plus actuels tels que ceux commis dans les domaines de la pollution de l'environnement, de la protection des consommateurs et de la discrimination" (voir aussi : proposition de M. COEME, doc. n° 159/1, p. 2).

Il convient de rappeler que si le ministère public n'agit pas d'office, il est toujours loisible à une association de l'alerter en incitant un ou plusieurs de ses membres personnellement lésés par le fait supposé culpeux, à déposer plainte ou en dénonçant elle-même ce fait au ministère public, ce qu'elle peut faire sans y être spécialement habilitée par la loi.

Et quand le ministère public classe sans suite une plainte relative à une infraction à la législation sur l'environnement ou sur la défense des consommateurs cela n'implique pas qu'il considère la défense de l'environnement ou la protection des consommateurs comme étrangère à l'intérêt général. Mais ce n'est pour lui qu'une des composantes de l'intérêt général qu'il a pour mission de défendre.

L'argument essentiel de ceux qui sont partisans d'une extension du droit d'action des associations est que le dilemme posé par la jurisprudence de la Cour de cassation, intérêts

individuels ou intérêt général, est un faux dilemme et qu'il existerait des intérêts collectifs distincts à la fois de l'intérêt général et des intérêts individuels des membres d'une association.

L'existence d'intérêts collectifs a déjà été reconnue par le législateur. On peut, à cet égard, citer la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires. Cette loi autorise les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs à conclure des conventions collectives (article 5) qui lient les organisations qui les ont conclues et leurs membres, ainsi que ceux qui y ont adhéré ultérieurement (article 19), mais qui peuvent être rendues obligatoires par le Roi et en ce cas lier toutes les personnes qui exercent une des activités visées par ces conventions (article 28).

La même loi reconnaît à ces organisations un droit d'action en justice dans les litiges auxquels son application peut donner lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles (article 4), même si la contestation ne concerne qu'un travailleur à titre individuel (1).

Pour le surplus, la notion d'intérêt collectif est controversée en doctrine. Mais il ne semble pas nécessaire de prendre position dans cette controverse. En effet, si le législateur estime utile de reconnaître un droit plus large d'action en justice aux associations, il lui suffit d'édicter une disposition qui leur accorde ce droit et en détermine les conditions d'exercice. C'est d'ailleurs ce qu'il a fait dans plusieurs lois.

.../...

- (1) Une organisation de travailleurs pourrait, par exemple, demander l'annulation, conformément à l'article 11 de la loi, des clauses d'un contrat individuel de louage de travail contraires à la convention collective, même si le travailleur qui a conclu ce contrat ne la demande pas.

Indépendamment de la possibilité de se constituer partie civile devant les juridictions pénales, les trois propositions devraient aussi, dans l'esprit de leurs auteurs, permettre aux associations visées de demander des mesures urgentes et provisoires.

Ni le texte de la proposition de M. L. DIERICKX, ni celui de la proposition de M. G. COËME ne font expressément mention d'actions ayant un tel objet. Mais étant rédigées en termes généraux, elles permettraient aux associations de les introduire. Les deux proposants font d'ailleurs mention dans les développements de leur proposition de la possibilité pour les associations d'agir en référé (doc. 84/1, p. 1; doc. 159/1, p. 8).

Il va de soi que, dans la mesure où une atteinte aurait été portée à leur patrimoine, à leur honneur ou à leur réputation, les associations peuvent, dès à présent, compte tenu de la législation existante et de la jurisprudence de la Cour de cassation, saisir le juge des référés (par exemple, pour lui demander d'interdire provisoirement la diffusion d'une publication calomnieuse à leur égard en attendant que le juge du fond ait statué).

En fait, si les auteurs des deux propositions ci-dessus rappelées ont spécialement songé à l'action en référé, c'est en raison des circonstances qui sont à l'origine de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 19 novembre 1982 : l'association demanderesse originaire avait saisi le juge des référés parce que le recours au Conseil d'Etat n'est pas suspensif et qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'autorise, de façon générale,

le Conseil d'Etat à ordonner qu'il soit sursis à l'exécution d'un acte dont l'annulation lui est demandée (1).

Pour régler le problème particulier qui se pose en cas de recours devant la section d'administration du Conseil d'Etat, Mme DE LOORE-RAEYMAEKERS propose une autre solution : autoriser le Conseil d'Etat à ordonner lui-même la suspension provisoire d'un acte dont l'annulation est demandée si son exécution peut entraîner pour le requérant "un préjudice irréparable ou déraisonnable" (article 3 de la proposition, doc. Ch., 376/1, page 8).

La dernière question qui se pose est celle de savoir si les associations visées par les propositions de loi pourraient avoir l'occasion d'ester en justice dans d'autres cas que la constitution de partie civile ou la citation directe au pénal, l'action en référé dans les conditions ci-dessus décrites et le recours au Conseil d'Etat, section d'administration.

Dans le cas des associations de défense de l'environnement, l'on peut imaginer qu'une association assigne devant la juridiction civile sur base de l'article 1382 du Code civil et réclame au responsable d'une nuisance le bénéfice d'un dédommagement, fût-il symbolique. Compte tenu des propositions, cette action devrait, semble-t-il, être accueillie puisque l'association pourrait se prévaloir d'un préjudice présumé (proposition de M. COËME, article 2; proposition de M. DIERICKX, article unique).

.../...

(1) Depuis lors, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la Cour de cassation a rendu, le 25 octobre 1985, un autre arrêt à la suite d'une action en référé introduite dans les mêmes conditions par une autre association sans but lucratif, "Neerpede blijft", ("Rechtskundig Weekblad", 1985-1986, col. 2411).

Dans le cas des associations de défense des consommateurs, les propositions auraient pour effet d'étendre à la réparation d'un préjudice un droit d'action que la loi du 14 juillet 1971 limite actuellement à la cessation de pratiques contraires aux usages honnêtes en matière commerciale.

Deuxième partie.

=====

Examen de la proposition de M. L. DIERICKX.

Ainsi qu'on l'a vu, cette proposition ne vise que les associations dont l'objet social est la défense des intérêts des consommateurs ou la protection de l'environnement.

On peut se demander s'il se justifie de mettre sur le même pied les associations de défense des consommateurs et les associations de défense de l'environnement. Les intérêts que défendent les associations de consommateurs sont, en ordre principal, de nature matérielle. Sans doute ne cherchent-elles pas à procurer à leurs membres un profit direct et immédiat. Mais elles ont notamment pour but de permettre à leurs membres de se procurer au moindre prix des denrées, des marchandises ou des services de bonne qualité et répondant à leurs besoins. Ce caractère matériel de l'intérêt serait encore plus net dans l'hypothèse où une association de ce genre serait autorisée à agir en justice pour demander la réparation du préjudice subi par un ou plusieurs de ses membres par suite des agissements indéliçats d'un commerçant

.../...

(par exemple action en annulation ou en résolution d'une vente conjointe qui a eu pour conséquence que le consommateur a acheté (et payé) un article dont il n'avait pas besoin pour pouvoir obtenir celui dont il avait besoin, cf. article 35 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce).

Dans les cas où une association de défense de l'environnement pourrait être amenée à agir, l'intérêt matériel n'est pas toujours absent. Par exemple, il pourrait arriver que la construction d'une usine dans une zone résidentielle à laquelle s'oppose une association de défense de l'environnement cause un préjudice matériel à un ou plusieurs membres de cette association propriétaires d'une maison dans cette zone. Mais, pour ces associations, l'essentiel n'est pas là; ce qu'elles cherchent à préserver c'est un certain genre de vie, une certaine conception de l'existence.

Il résulte de ce qui précède qu'il serait préférable, si l'on désire accorder un droit d'action aux associations de défense des consommateurs et aux associations de protection de l'environnement, de le prévoir dans des textes distincts.

C'est d'ailleurs la démarche qu'a suivie jusqu'à présent le législateur belge (voir notamment : l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires; l'article 57 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce; l'article 5 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie).

.../...

C'est aussi ce qu'a fait le législateur dans différents pays étrangers, France, République fédérale d'Allemagne, Danemark, Luxembourg (voir sur ce point les exemples cités dans le document 159/1, pages 3 et 4).

Cette façon de procéder se justifie d'autant plus que la notion de défense de l'environnement englobe beaucoup de choses assez différentes : ce peut être la lutte contre la pollution de l'air ou de l'eau, la protection de la faune ou de la flore naturelles, la défense d'une commune ou d'une partie d'une commune, voire d'un site ou d'un édifice (à raison de sa valeur artistique ou historique). Ces différents aspects de l'environnement sont d'ailleurs réglés par des textes différents parmi lesquels on peut citer, notamment (1) :

- la loi du 12 août 1911 sur la conservation de la beauté des paysages;

- la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites et les décrets du 3 mars 1976 (N) réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux et du 28 juin 1976 (F) modifiant la loi du 7 août 1931;

- la loi du 26 mars 1971 (I) sur la protection des eaux de surface contre la pollution et le décret du 7 octobre 1985 (W) sur la protection des eaux de surface contre la pollution (2);

- la loi du 26 mars 1971 (II) sur la protection des eaux souterraines;

- la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

.../...

(1) L'énumération qui suit ne prétend pas être exhaustive.

(2) Ce décret abroge la plupart des dispositions de la loi du 26 mars 1971 (I) (voir son article 71, § 1er, 2°).

Le texte de la proposition devrait être revu. Il ne convient pas de présumer qu'un intérêt collectif est un intérêt personnel. Le législateur devrait énoncer plus clairement ce qu'il entend par intérêt collectif et les conditions requises pour que cet intérêt puisse être défendu devant les juridictions par une association.

La notion d'environnement devrait aussi être précisée. Il est rappelé que, selon l'article 6, § 1er, I et II, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'aménagement du territoire, qui comprend notamment l'urbanisme, la rénovation urbaine et la rénovation des sites d'activité économique désaffectés, est une matière distincte de l'environnement, et que, selon l'article 4 de la même loi, certaines matières qui, au sens large, peuvent être considérées comme faisant partie de l'environnement, sont rangées parmi les matières culturelles (par exemple, la protection des monuments et des sites). Cette observation vaut aussi pour la proposition de M. COËME qui ajoute cependant à la notion d'environnement celle de cadre de vie.

Telle qu'elle est rédigée, la disposition nouvelle à insérer dans le Code judiciaire ne permettrait pas à une association de défense des consommateurs d'agir en justice en lieu et place de ses membres pour demander la réparation du préjudice matériel effectivement subi par un ou plusieurs d'entre eux et il ne résulte pas des développements de la proposition que son auteur aurait l'intention d'autoriser de telles actions.

De toute façon, l'attribution d'un tel droit à des associations privées devrait faire l'objet d'une disposition légale formelle à insérer dans la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce et éventuellement dans d'autres lois relatives à la police du commerce.

Troisième partie.

=====

Examen de la proposition de M. COËME.

L'objet de cette proposition est plus large que celui de la précédente : elle tend en effet à permettre aux sociétés et associations auxquelles elle s'appliquerait d'agir aussi bien par la voie d'un recours administratif que par la voie d'un recours juridictionnel (voir l'article 2 de la proposition).

Dans la mesure où le but de la proposition serait de permettre aux sociétés et associations visées d'introduire une requête en annulation pour excès de pouvoir, elle est inutile puisque le Conseil d'Etat admet que les associations de ce genre justifient d'un intérêt suffisant à agir ainsi qu'il a été ci-dessus démontré.

Pour le surplus, il ne semble pas possible d'accorder à des sociétés et associations privées, par une disposition rédigée en termes aussi généraux, le droit d'intervenir dans les nombreuses procédures administratives prévues par des lois particulières.

L'auteur de la proposition fait mention, dans les développements de celle-ci, "des recours administratifs dirigés contre des décisions prises par l'autorité publique (notamment en matière de permis d'urbanisme et d'exploiter)" (document 159/1, p. 7, dernier alinéa).

Or, en matière de permis de bâtir, la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme n'ouvre un droit de recours qu'à des personnes ou institutions déterminées et dans des circonstances déterminées :

- 1) recours à la députation permanente accordé à celui qui a demandé un permis de bâtir, contre la décision du collège des bourgmestre et échevins qui lui refuse ce permis (article 55, § 1er);
- 2) recours au Roi accordé :
 - a) au collège des bourgmestre et échevins et au fonctionnaire délégué, contre la décision de la députation permanente qui accorde un permis précédemment refusé (article 55, § 2, alinéa 1er);
 - b) au demandeur contre la décision de la députation permanente qui confirme le refus du permis de bâtir (article 55, § 2, alinéa 2).

Il est clair que si un droit de recours devait être accordé aux associations de défense de l'environnement, il faudrait nécessairement préciser à quel moment, dans quel délai et à quelles conditions elles peuvent l'exercer.

Il convient de relever que, dans certaines matières qui concernent l'environnement, au sens large, et notamment celles des permis de bâtir, la compétence normative pour régler les procédures administratives et déterminer les personnes qui y prennent part, n'appartient plus, en vertu de diverses dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980, au législateur national.

En conclusion, si l'on entend accorder à des sociétés ou associations privées un droit d'intervenir dans des procédures administratives, ce droit devrait être inscrit dans des lois ou des décrets particuliers et non faire l'objet d'une disposition à caractère général.

Cette deuxième proposition va aussi plus loin que la première en ce qu'elle tend à autoriser les associations et sociétés qu'elle vise à introduire "des procédures juridictionnelles et administratives de nature à éviter, à réprimer ou à réparer ..." une atteinte à l'intérêt collectif des consommateurs ou au cadre de vie naturel ou bâti (article 2, alinéas 1er et 3).

Certaines formulations de l'article 2 (par exemple l'utilisation du mot "réprimer" ou des mots "obtenir toutes sanctions") devraient être revues pour ne pas donner à penser que l'auteur de la proposition entend conférer aux sociétés et associations le droit de requérir l'application de sanctions pénales.

Quatrième partie.

=====

Examen de la proposition de Mme DE LOORE-RAEYMAEKERS.

Comme les deux autres propositions, celle-ci doit avoir pour conséquence de permettre aux groupements qu'elle vise d'agir devant les juridictions répressives. Cette conséquence a bien été aperçue et même voulue par l'auteur de la proposition : celle-ci tend en effet à modifier non seulement l'article 17 du Code judiciaire (voir article 1er) mais aussi l'article 3 du Code d'instruction criminelle (1) (voir article 2).

.../...

(1) C'est-à-dire l'article 3 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Elle est cependant plus large que les deux autres propositions en ce que les textes sont rédigés en termes généraux et seront donc applicables à toutes les associations sans but lucratif et à tous les établissements d'utilité publique et pas seulement à ceux qui ont pour objet social la défense des intérêts des consommateurs ou la protection de l'environnement. On peut même estimer qu'ils sont rédigés en termes trop généraux : l'expression "personne morale" (en néerlandais "rechtspersoon"), que l'on retrouve dans les articles 1er et 2, peut en effet englober non seulement les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique régis par la loi du 27 juin 1921 mais aussi les sociétés à but lucratif, et notamment les sociétés commerciales, et les personnes morales de droit public. Si l'on s'en réfère au commentaire relatif à ces deux articles des développements de la proposition, il ne semble pas que telle soit l'intention de son auteur : il n'est en effet fait mention dans ce commentaire que des associations.

La proposition établit une seule condition pour qu'une personne morale puisse agir en justice : se prévaloir d'un intérêt ressortissant à son but statutaire. En n'indiquant d'aucune façon les objectifs que les personnes morales pourront défendre par la voie d'une action en justice, les articles 1er et 2 de la proposition ouvrent très largement à celles-ci le droit d'agir en justice. Il appartiendra au législateur d'apprécier s'il n'est pas préférable qu'il réserve l'exercice de ce droit aux associations qui répondraient aux conditions qu'il fixerait, et ce pour la défense de certains intérêts moraux définis par la loi.

.../...

Dans cette perspective, et compte tenu des conséquences graves que ce droit d'action pourrait entraîner, et notamment des condamnations pénales, il convient que le législateur fixe les conditions mises au droit d'action des associations. Il pourrait, par exemple, exiger que l'association compte un certain nombre de membres et qu'elle existe depuis un certain temps.

En conclusion, plutôt que de modifier de façon générale le Code judiciaire et le Code d'instruction criminelle (1), il serait préférable de prévoir, dans des législations particulières, un droit d'action en justice au profit d'associations dont l'objet social touche à la matière réglée par ces législations.

Il convient cependant de souligner que certaines de ces matières relèvent actuellement de la compétence des Communautés et des Régions, et que des dispositions particulières relatives au droit d'action en justice des associations pourraient donc être insérées dans les décrets réglant ces matières.

Une difficulté risque cependant d'apparaître en raison du manque de concordance entre les objets sociaux, souvent fort généraux, que ces associations se donnent, et les dispositions précises, souvent assorties d'exceptions, que la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles contient, par exemple en matière d'environnement, pour déterminer les attributions des Régions.

.../...

(1) On pourrait aussi envisager de modifier la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

Cette observation vaut aussi pour les deux autres propositions, dans la mesure où elles concernent la protection de l'environnement.

L'article 3 de la proposition de Mme DE LOORE-RAEYMAEKERS permet à la section d'administration du Conseil d'Etat de prononcer la suspension de la décision attaquée devant elle.

Le Conseil d'Etat, section de législation, se réfère au sujet de cette question aux avis n°s L. 17.360/9 et L. 17.466/9 qu'il a donnés, le 10 décembre 1986, sur une proposition de loi de M. LEPAFFE (Doc. Sénat, session 1985-1986, n° 94/1) et sur une proposition de loi de M. VAN DEN BOSSCHE (Doc. Chambre, session 1985-1986, n° 570/1), tendant l'une et l'autre à autoriser le Conseil d'Etat, section d'administration, à ordonner le sursis à exécution de décisions administratives.

Deze voorstellen hebben met elkaar gemeen dat zij alle drie een vorderingsrecht willen verlenen aan de verenigingen die de bescherming van het leefmilieu of de verdediging van de verbruikersbelangen beogen (1) of, juister gezegd, aan die verenigingen een ruimer vorderingsrecht willen toekennen dan datgene waarover zij thans beschikken.

Daarom heeft de Raad van State het verkieslijk geacht om slechts één advies op te stellen, zodat herhalingen worden vermeden. Het onderhavige advies wordt dus in vier delen ingedeeld : het eerste deel bevat de algemene opmerkingen die voor de drie voorstellen gelden, de volgende delen de opmerkingen over elk van de drie voorstellen.

.../...

- (1) Deze verenigingen worden uitdrukkelijk vermeld in de tekst zelf van het voorstel van de heer DIERICKX (Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 84/1) en van het voorstel van de heer COËME (Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 159/1). Zij worden niet aangehaald in de tekst van het voorstel van Mevr. DE LOORE-RAEYMAEKERS (Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 376/1), maar uit de toelichting bij dat voorstel blijkt dat het mede op deze verenigingen doelt, zoals trouwens ook op verenigingen die andere doelstellingen nastreven (b.v. : de verdediging van de mensenrechten).

Eerste deel.

=====

Algemene opmerkingen die voor de drie voorstellen gelden.

De artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek, die onder het opschrift : "Voorwaarden van de rechtsvordering" tezamen een hoofdstuk van dat Wetboek vormen, luiden als volgt :

"Artikel 17. De rechtsvordering kan niet worden toegelaten, indien de eiser geen hoedanigheid en geen belang heeft om ze in te dienen.

Artikel 18. Het belang moet een reeds verkregen en dadelijk belang zijn.

De rechtsvordering kan worden toegelaten, indien zij, zelfs tot verkrijging van een verklaring van recht, is ingesteld om schending van een ernstig bedreigd recht te voorkomen".

Het Gerechtelijk Wetboek heeft met die bepalingen namelijk een ongeschreven regel bekrachtigd die onder de gelding van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering van 1806 door de rechtspraak onveranderlijk werd toegepast en die men samenvatte in het adagium "zonder belang geen vordering".

Hetzelfde beginsel wordt gehuldigd in artikel 3 van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering en in artikel 63 van het Wetboek van strafvordering.

Het staat de wetgever uiteraard vrij om van die regels af te wijken. Het opmerkelijkste voorbeeld van zo'n afwijking is artikel 2 van de wet van 12 augustus 1911 tot be-

.../...

houd van de schoonheid der landschappen, dat de "actio popularis" toelaat door iedere burger te machtigen om, evenals het openbaar ministerie, een rechtsvordering in te stellen tegen de ontginning van een mijn of een groeve, om hem te verplichten de verlaten uithollingen en de weggravingen te beplanten.

Het belang om op te treden ontstaat meestal uit de schending van een subjectief recht. De rechtspraak heeft echter al lang aanvaard dat ook de dreigende schending van een zodanig recht een vorderingsrecht kan doen ontstaan, en artikel 18, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek heeft die jurisprudentiële regeling uitdrukkelijk bekrachtigd.

Overigens heeft het Hof van Cassatie ook aangenomen dat het verlies van een louter voordeel voor degene wie dat voordeel ontnomen was, een recht op herstel deed ontstaan mits het voordeel geoorloofd was (2 mei 1955, Arr. Cass., 1955, 725; 4 september 1972, Arr. Cass., 1973, 1), maar het heeft de burgerlijke partij niet ontvankelijk verklaard wanneer het verloren voordeel onrechtmatig was (19 december 1978, Arr. Cass., 1978-79, 466).

Het belang is uiteraard een voorwaarde voor de ontvankelijkheid van een vordering, zowel voor rechtspersonen als voor natuurlijke personen. De toepassing van die regel op sommige verenigingen die geen winst nastreven (1), heeft echter aanleiding gegeven tot dispuut.

.../...

(1) Deze algemene formulering omvat niet alleen de verenigingen zonder winstoogmerk, die onder de wet van 27 juni 1921 vallen, maar ook de instellingen van openbaar nut, die onder dezelfde wet vallen en de beroepsverenigingen, die bij de wet van 31 maart 1898 zijn geregeld.

Niemand betwist dat een zodanige vereniging in rechte kan optreden voor de verdediging van haar vermogensrechtelijke belangen. Ook betwist niemand dat zij dat kan doen voor het verdedigen van een zedelijk belang, meer bepaald om het herstel te eisen van een krenking van haar eer en goede naam. Indien bijvoorbeeld een fabrikant van elektrische huishoudelijke apparaten een verbruikersvereniging ervan beschuldigt zijn produkten te hebben bekritiseerd om de belangen van een van zijn concurrenten en niet die van de consumenten te dienen, is die vereniging onbetwistbaar ontvankelijk om tegen de genoemde fabrikant in rechte op te treden. In zo'n geval kan de vereniging zich daartoe immers beroepen op een rechtstreeks en persoonlijk belang.

Sommige gerechten van eerste aanleg of van beroep hebben evenwel aanvaard dat het een vereniging geoorloofd is om in rechte op te treden op grond van een niet rechtstreeks en niet persoonlijk belang, zoals het collectieve belang van de leden of van een bepaalde categorie van personen, die de vereniging beoogt te verdedigen. Het Hof van Cassatie echter heeft van zijn kant categorisch geweigerd zulks te doen, behalve als een wetsbepaling in een zodanige vordering voorziet : volgens het Hof valt het beweerde belang samen, ofwel met het algemeen belang, dat door het openbaar ministerie behoort te worden verdedigd, ofwel met het particuliere belang van de leden van de vereniging en behoort het aan hen om het individueel te verdedigen. In deze zin kunnen de volgende arresten worden aangehaald : 28 mei 1934, Pas., 1934, I, 294 (Belgische liga voor de bescherming van het mijnpaard); 9 december 1957, Arr. Verbr., 1958, 212 (Nationaal Comité der Juweliers, v.z.w.); 28 juni 1968, Arr. Cass., 1968, 1324 (Vennootschap naar Schots recht "The Scotch Whisky Association"); 19 november 1982, Arr. Cass., 1982, 373 ("Werkgroep voor milieubeheer Brasschaat", v.z.w.); 24 novem-

ber 1982, Arr. Cass., 1982, 408 (Belgische liga voor de verdediging van de rechten van de mens, instelling van openbaar nut); 25 oktober 1985, ~~Rechtskundig Weekblad~~, 1985-1986, 2411 (Neerpede blijft, v.z.w.) (1).

Het Hof van Cassatie neemt daarentegen de ontvankelijkheid van een vordering met betrekking tot een collectief belang wel aan wanneer een wet die toestaat. Het opmerkelijkste voorbeeld is hier de lange reeks arresten over beroepsverenigingen : 29 april 1912, Pas., 1912, I, 228 ("Saint-Hubert Club"); 12 april 1921, Pas., 1921, I, 319 ("Saint-Hubert Club"); 9 juli 1928, "Rev. de dr. pénal" 1928, 869 ("Saint-Hubert Club"); 12 maart 1956 (twee arresten), Arr. Verbr., 1956, 573; 28 maart 1956, Arr. Verbr., 1956, 630, en 16 december 1957, Pas., 1958, I, 410 (Vereniging der mond- en tandartsen); 29 juni 1959, Arr. Verbr., 1959, 921 (Maatschappij der Bouwmeesters van Antwerpen); 12 oktober 1964, Pas., 1965, I, 152 ("Collège des médecins de l'agglomération bruxelloise"); 18 december 1967, Arr. Cass. 1968, 558 (Vereniging van tandartsen en stomatologen); 12 september 1972, Arr. Cass., 1973, 47 (De Architectenvereniging der provincie Limburg) (2).

.../...

(1) Het arrest van 25 mei 1984 (Pas., 1984, I, 1151) is niet in strijd met die rechtspraak : het Hof van Cassatie heeft zich in dat arrest niet uitgesproken over de ontvankelijkheid van de door een vereniging zonder winstoogmerk ("Neerpede blijft") ingestelde vordering; het heeft geoordeeld dat het zulks onmogelijk kon doen, omdat het aan de niet-ontvankelijkheid van die vordering ontleende middel niet aan de feitenrechter was voorgelegd.

(2) Lijst opgesteld naar de voortreffelijke studie van de heer P. LEMMENS, "Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen", Rechtskundig Weekblad, 1983-1984, 2002 tot 2026.

Deze arresten steunen op de wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen, inzonderheid op de artikelen 1, 2, 3, 6 en 10 van die wet, om de ontvankelijkheid van de door die verenigingen ingestelde vorderingen toe te laten (1).

Het is eveneens op basis van bijzondere wetsbepalingen dat het Hof van Cassatie de ontvankelijkheid van een door een beroepsvereniging ingestelde vordering tot staking heeft aanvaard, op basis namelijk van de artikelen 55 en 57, eerste lid, van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken (Cass. 7 juni 1984, nr. 4107 (2) en 17 oktober 1986, "Rechtskundig Weekblad" 1986-1987, 1033).

.../...

- (1) Geen enkel arrest verwijst echter naar alle vijf artikelen. De arresten verwijzen naar twee of drie van die artikelen; het vaakst wordt verwezen naar artikel 10, het enige dat tot doel heeft het vorderingsrecht van de beroepsverenigingen te regelen; het eerste lid bepaalt :

"De Vereniging mag in rechte optreden, hetzij om te eisen, hetzij om te verweren, voor de verdediging van de persoonlijke rechten waarop haar leden aanspraak mogen maken als deelgenoten, ongeminderd het recht voor die leden om rechtstreeks op te treden, zich bij het geding aan te sluiten of tussen te komen in de loop van het rechtsgeding".

Sommige commentatoren betwijfelen of die bepaling een beroepsvereniging toestaat zich burgerlijke partij te stellen in een strafgeding tegen een overtreder die de door die vereniging verdedigde beroepsbelangen heeft geschonden (zie wat dit betreft J. DABIN in "Rev. crit. de jurisprudence belge" 1958, blz. 247 e.v.).

- (2) Oorspronkelijke eiseres : v.z.w. Het Nationaal Comité der Juweliers, Uurwerkmakers, Goud- en Zilvermeden, Medailles en Eretekens, Edele Metalen en Aanverwante Beroepen.

Dat een uitdrukkelijke en bijzondere wetsbepaling door het Hof van Cassatie nodig geacht wordt opdat een vereniging in rechte kan optreden in andere gevallen dan de verdediging van haar vermogen of haar eer, bewijzen a contrario de arresten van 9 december 1957 (Arr. Verbr., 1958, 212) en 28 juni 1968 (Arr. Cass., 1968, 1324). In de beide gevallen was het doel van de vereniging, die niet-ontvankelijk werd verklaard om in rechte op te treden, de verdediging van beroepsbelangen, maar was zij niet in de vorm van een beroepsvereniging opgericht (vereniging zonder winstoogmerk Nationaal Comité der Juweliers en vennootschap naar Schots recht "The Scotch Whisky Association") (1).

De rechtsleer in België had zich in het algemeen aangesloten bij de mening van J. DABIN, die het door het Hof van Cassatie ingenomen standpunt goedkeurde (zie zijn commentaar op het arrest van 9 december 1957 in "Revue critique de jurisprudence belge 1958, blz. 247).

Het arrest van het Hof van Cassatie van 19 november 1982 (Arr. Cass., 1982, 373) heeft het dispuut weer op gang gebracht en stof geleverd voor talrijke studies, waarvan in het bijzonder die van de heer J. VAN COMPERNOLLE, "Quelques réflexions sur l'action d'intérêt collectif à propos de deux arrêts récents de la Cour de cassation" ("Revue pratique des sociétés", januari 1984) (2)

.../...

-
- (1) In het arrest van 28 juni 1968 wijst het Hof van Cassatie erop dat de "Scotch Whisky Association" geen beroepsvereniging is en niet met een beroepsvereniging kan worden gelijkgesteld.
 - (2) Zie ook, van dezelfde auteur, "L'action en justice des A.S.B.L.", in "Les A.S.B.L., évaluation critique d'un succès", blz. 463 tot 495.

en die van de heer P. LEMMENS, "Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen", Rechtskundig Weekblad 1983-1984, 2002 tot 2026) moeten worden geciteerd. Procureur-generaal KRINGS heeft in zijn conclusie, die voorafgaat aan het voormelde arrest van 25 oktober 1985 (Rechtskundig Weekblad, 1985-1986, 2411 tot 2429), de kwestie opnieuw grondig onderzocht. Die arresten hebben aanleiding gegeven tot de indiening van de wetsvoorstellen die in het onderhavige advies aan de orde zijn.

Als het arrest van 19 november 1982 de aandacht heeft getrokken, is het niet omdat het Hof van Cassatie zich voor het eerst heeft uitgesproken over het belang dat een vereniging voor de verdediging van het leefmilieu er bij heeft om in kort geding op te treden, en daarbij overigens zijn traditionele rechtspraak op dat bijzonder geval heeft toegepast (1), maar wel omdat het de aandacht heeft gevestigd op het uiteenlopen van de rechtspraak van het Hof van Cassatie en die van de Raad van State. De vereniging zonder winstoogmerk "Werkgroep voor milieubeheer Brasschaat" had zich tot de rechter in kort geding gewend, met het verzoek de schorsing van de bouwwerkzaamheden in een te Brasschaat gelegen domein te gelasten, totdat de Raad van State uitspraak zou hebben

.../...

(1) Het arrest is als volgt gemotiveerd :

"Overwegende dat het eigen belang van een rechtspersoon alleen datgene is wat zijn bestaan of zijn materiële en morele goederen, inzonderheid zijn vermogen, eer en goede naam, raakt; dat het enkele feit dat een rechtspersoon of een natuurlijke persoon een doel nastreeft, zij het een statutair doel, niet tot gevolg heeft dat hij een eigen belang tot stand heeft gebracht, nu toch een ieder gelijk welk doel kan opvatten".

gedaan over een verzoekschrift betreffende hetzelfde domein. Maar de Raad van State, afdeling administratie, heeft bij een arrest van 11 september 1981 (1) dat verzoekschrift ontvankelijk, ofschoon niet gegrond verklaard, terwijl het Hof van Cassatie de vordering in kort geding niet ontvankelijk verklaarde.

Het uiteenlopen van de rechtspraak van het Hof van Cassatie en die van de Raad van State kan echter worden verklaard. De geschillen die aan de rechterlijke macht zijn opgedragen, zijn subjectieve geschillen, terwijl de geschillen wegens machtsoverschrijding, die voor de Raad van State komen, objectieve geschillen zijn, hetgeen tot het toelaten van de actio popularis zou kunnen leiden; iedere burger zou geacht kunnen worden er, als zodanig, belang bij te hebben dat de wet wordt nageleefd en bijgevolg het recht te hebben om bij de Raad van State een verzoekschrift tot nietigverklaring wegens machtsoverschrijding in te dienen. Als de wetgever bij artikel 19 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State geëist heeft dat de verzoeker doet blijken van een belang om op te treden, is dit om een praktische reden : om te vermijden dat de Raad van State overspoeld wordt met verzoekschriften die door loutere klaagzucht ingegeven zijn (2).

.../...

(1) nr. 21.384, Verzameling 1981, blz. 1283.

(2) Zie in dit verband : J. VAN COMPERNOLLE, "Quelques réflexions sur l'action d'intérêt collectif, à propos de deux arrêts récents de la Cour de Cassation", "Revue pratique des sociétés", januari 1984, en van dezelfde auteur "Le droit d'action en justice des groupements" Brussel - Larcier, 1972, blz. 396.

Dat laat de Raad van State uiteraard een ruime beoordelingsbevoegdheid, waarvan hij vrij royaal gebruik heeft gemaakt. Dit valt in het bijzonder op bij verzoekschriften tot nietigverklaring van reglementaire besluiten. De Raad van State neemt aan dat de verzoeker van een voldoende belang bij de nietigverklaring van een reglementair besluit doet blijken als hij behoort tot een categorie van personen op wie dat besluit toepasselijk is en als het hem tot nadeel zou kunnen strekken (zie onder meer : de arresten MALFAIT, nr. 2000, van 1 december 1952; VALKENEERS, nr. 2261, van 12 maart 1953; DEBUNE c.s., nr. 2693, van 13 juli 1953; DALLONS, nr. 4869, van 12 januari 1956; MEULEPAS c.s., nr. 4933, van 7 februari 1956; GIOT c.s., nr. 10.944, van 18 december 1964; MARTEAU, nr. 13.901, van 16 januari 1970). De Raad van State heeft met name aangenomen dat een verzoeker in zijn hoedanigheid van verplicht verzekerde bij de ziekte- en invaliditeitsverzekering, belang heeft bij de nietigverklaring van een besluit tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de farmaceutische verstrekkingen door de verzekering worden vergoed (arrest v.z.w. "Chambre syndicale des fabricants et concessionnaires de spécialités pharmaceutiques" en HENRY, nr. 12.623, van 27 oktober 1967 (1)).

Het probleem van de ontvankelijkheid van beroepen ingesteld door verenigingen voor de bescherming van het leefmilieu (2), is voor de Raad van State eerst vrij kortelings opgedoken (3).

.../...

- (1) Hetzelfde arrest, dat het verzoekschrift van de heer HENRY ontvankelijk verklaart, verklaart datgene van de vereniging zonder winstoogmerk niet-ontvankelijk bij gebreke van belang.
- (2) De uitdrukking "verdediging van het leefmilieu" wordt hier korthedshalve gebruikt, maar onder voorbehoud van de inhoud, want het begrip leefmilieu is nogal vaag.
- (3) De Raad van State heeft zich tot dusverre niet geplaagd gezien voor het probleem van de ontvankelijkheid van de door verbruikersverenigingen ingestelde beroepen.

Het eerste arrest dat ten aanzien van een dergelijke vereniging gewezen is, lijkt wel te zijn, het arrest "Association pour la préservation de l'environnement de Nivelles et des environs", nr. 18.101, van 11 februari 1977, hetwelk een exceptie, ontleend aan het feit dat verzoeksters belang om op te treden in de loop van het geding verdwenen zou zijn, afwijst en dus stilzwijgend erkent dat dit belang ten aanzien van die vereniging bestaat.

Op dit arrest zijn verscheidene andere gevolgd die uitspraak doen over de grond van de zaak maar stilzwijgend erkennen dat de verzoekende vereniging er belang bij heeft om op te treden ("Les amis de la terre", nr. 18.852, van 17 maart 1978; "Interenvironnement Wallonie", nr. 19.114, van 30 juni 1978, en nr. 20.676, van 24 oktober 1980; "Ligue belge pour la protection des oiseaux", nr. 21.460, van 16 oktober 1981) (1).

In vijf arresten is er een uitdrukkelijke uitspraak over het belang van de verzoekende vereniging om op te treden en wordt het verzoekschrift ontvankelijk verklaard (Bond beter leefmilieu en VAN DER BIEST, nr. 20.021, van 9 januari 1980; Comité beter leefmilieu Malle, nr. 21.012, van 10 maart 1981; Werkgroep voor milieubeheer Brasschaat, nr. 21.384, van 11 september 1981; "Comité de défense du site

.../...

(1) Er is uiteraard geen rekening gehouden met de arresten die het verzoekschrift van een vereniging niet-ontvankelijk verklaren om een andere reden dan het gebrek aan belang, bijvoorbeeld omdat het te laat ingediend is.

de Mainvault", nr. 22.020, van 17 februari 1982 en "Atelier régional d'études économiques", nr. 22.023, van 17 februari 1982; "Comité de défense de Saint-Gilles", nr. 22.237, van 7 mei 1982 (1).

Twee van die arresten (nr. 22.020 en 22.023) bepalen er zich echter toe te constateren dat het belang om op te treden, in het specifieke geval feitelijk bestaat. Maar twee andere arresten zijn bijzonder interessant doordat zij erkennen dat de verenigingen mogen optreden voor de verdediging "van collectieve belangen die moeten worden onderscheiden van de individualiseerbare belangen van de leden van een groep" (arresten nrs. 21.012 en 21.384) (2).

Uit het hiervoren gegeven overzicht blijkt dat geen bemoeiing van de wetgever nodig is opdat verenigingen, en in elk geval die welke zich aan de verdediging van het leefmilieu wijden, een beroep tot nietigverklaring wegens machtsoverschrijding bij de Raad van State aanhangig kunnen maken, maar dat een initiatief van de wetgever onmisbaar zou

.../...

(1) Vier andere arresten (Bond beter leefmilieu, nrs. 20.882, 20.883, 20.884 en 20.885, van 20 januari 1980), waarbij een vereniging verklaard wordt er geen belang bij te hebben om op te treden, zijn niet strijdig met die rechtspraak. De vereniging in kwestie was immers een federatie van verenigingen en de Raad van State heeft geoordeeld dat die federatie voor het instellen van beroep niet de plaats kon innemen van een van de aangesloten verenigingen.

(2) Deze twee arresten zijn, wat de ontvankelijkheid van het verzoekschrift betreft, in precies dezelfde bewoordingen gemotiveerd.

zijn als een uitbreiding van het recht van de verenigingen om voor de gerechten van de rechterlijke orde op te treden, nuttig of noodzakelijk wordt geacht.

Men moet er zich echter wel bewust van zijn dat de voorgestelde nieuwe wetsbepalingen (1) tot voornaamste gevolg zullen hebben dat zij het de verenigingen waarop zij toepasselijk zullen zijn, mogelijk zullen maken om zich in een strafgeding als burgerlijke partij bij het openbaar ministerie te voegen en zelfs het instellen van een onderzoek uit te lokken door zich burgerlijke partij te stellen bij de onderzoeksrechter, of ook nog om rechtstreeks voor het strafgerecht te dagvaarden.

Op drie uitzonderingen na hadden alle arresten waarin het Hof van Cassatie zich heeft uitgesproken over het belang van de verenigingen (zowel beroepsverenigingen als andere verenigingen) om in rechte op te treden, betrekking op groeperingen die, steunend op artikel 1382 van het Burgerlijke Wetboek, zich in een strafgeding burgerlijke partij hadden gesteld (2).

.../...

(1) Althans die welke voorgesteld worden door de heer COEME en door Mevr. DE LOORE-RAEYMAEKERS.

(2) In één van die drie arresten wordt uitspraak gedaan over de ontvankelijkheid van een aan de rechter in burgerlijke zaken voorgelegde vordering tot schadevergoeding; in de overige twee wordt uitspraak gedaan over de ontvankelijkheid van vorderingen in kort geding.

Dit is uiteraard geen toeval. Wanneer een vereniging zich beklaagt over een schending van een zakelijk recht of van een recht dat zij aan een overeenkomst ontleent, bestaat er geen twijfel aangaande haar recht om op te treden en kan zij dat recht slechts voor de rechter in burgerlijke zaken doen gelden. De feiten die aanleiding kunnen geven tot een op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek gegronde vordering vormen echter bijna altijd tevens een overtreding van de strafwet. Het komt zelfs dikwijls voor dat een feit uit een burgerrechtelijk oogpunt maar schuld oplevert omdat de strafwet er een misdrijf van heeft gemaakt. De benadeelde persoon heeft er derhalve belang bij om zich veeleer tot de rechter in strafzaken dan tot de rechter in burgerlijke zaken te wenden : hij zal minder kosten te dragen hebben en zal niet het bewijs behoeven te leveren van de schuld, noch van het bestaan van de schade, omdat dit bewijs zal blijken uit het dossier dat door de onderzoeksrechter of door het openbaar ministerie is aangelegd; hij zal kunnen volstaan met het vaststellen van het bedrag van de door hem geleden schade.

Daar kan echter tegen in worden gebracht dat de wetgever zelf de getroffene van een misdrijf de mogelijkheid heeft geboden om, als het openbaar ministerie niet optreedt, de strafvervolging in gang te zetten, door zich burgerlijke partij te stellen bij de onderzoeksrechter (artikelen 63, 66 en 67 van het Wetboek van strafvordering) of door degene die de schade veroorzaakt heeft, rechtstreeks voor het vonnisrecht te dagvaarden (artikelen 145 en 182 van het Wetboek van strafvordering).

.../...

Bij de vorenstaande opmerkingen gaat men zich afvragen wat de aard is van het belang dat een vereniging voor de verdediging van het leefmilieu kan hebben om in strafzaken op te treden.

In de huidige stand van de wetgeving en van de rechtspraak kan een vereniging niet met het oog op het verdedigen van een collectief belang bij de rechter in strafzaken optreden, omdat zij zich niet op een persoonlijk nadeel kan beroepen.

Wat is dan het belang dat een vereniging voor het gerecht zou kunnen verdedigen als de wetgeving wordt gewijzigd ? Dit belang is niet stoffelijk omdat de vereniging er zich niet op kan beroepen dat haar vermogen is aangetast. Gaat het om een zedelijk belang in de strikte zin ? De vereniging kan zeker niet aanvoeren dat haar eer of haar faam zijn aangetast, maar zij kan betogen dat de kwalijke praktijken die zij door het gerecht wil laten bestraffen, indruisen tegen het doel dat zij nastreeft. Dat komt erop neer dat datgene wat gekrenkt is, de gevoelens, de opvattingen, de waarden zijn die de leden van de vereniging bezielen en hen ertoe gebracht hebben zich te verenigen, wat uiteindelijk neerkomt op een zedelijk belang in de ruime zin. Uit naam van een zodanig belang zal de vereniging niet zozeer proberen een geldelijke vergoeding te krijgen, dan wel de door haar gewraakte kwalijke praktijken te doen ophouden.

.../...

Maar al is het werkelijke doel van een vereniging die een zaak bij de strafrechter aanhangig maakt, niet herstel te verkrijgen voor schade die meestal op een fictie berust (in het Frans : "Un préjudice "fictice", naar het woord van J. DABIN), maar te verkrijgen dat een einde wordt gemaakt aan praktijken die laakbaar geacht worden, toch is het zo dat haar vordering kan leiden tot het veroordelen van de pleger van die praktijken tot een gevangenisstraf. Weliswaar kan zij net zomin als iedere andere burgerlijke partij veroordeling tot een straf vorderen, maar de strafrechter moet, alleen al doordat de zaak bij hem aanhangig is gemaakt, noodzakelijkerwijze zowel strafrechtelijk als burgerrechtelijk uitspraak doen, en eventueel een gevangenisstraf uitspreken indien zulks bij de wet is bepaald (1), ook al heeft het openbaar ministerie niet gevorderd.

Die vaststelling brengt een probleem aan de orde dat niet zuiver een opportuniteitsvraag is want het heeft betrekking op een fundamentele vrijheid die door de Belgische Grondwet (artikelen 7, 8 en 9) en door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (artikelen 4 en 5) wordt gewaarborgd, namelijk de persoonlijke vrijheid. Die vrijheid is stellig zowel door het Verdrag tot

.../...

(1) De vordering in kort geding die zuiver burgerrechtelijk is, kan vanzelfsprekend niet een dergelijk gevolg meebrengen maar zij doet een specifiek probleem rijzen dat verderop behandeld wordt.

bescherming van de rechten van de mens als door de Grondwet onder bescherming geplaatst van de rechter, welke door zijn status onafhankelijk is. Men vergete echter niet dat in België de vraag of vervolging opportuun is ter beoordeling van het openbaar ministerie blijft, hetgeen een bijkomende waarborg is voor de justitiabele : zijn geval wordt eerst onderworpen aan het oordeel van een overheid die feitelijk in ruime mate onafhankelijk is van het gezag en die er in elk geval geen enkel persoonlijk belang bij heeft dat hij wordt veroordeeld.

In dit verband is het niet overbodig te herinneren aan het voorbehoud dat in de Senaat bij de behandeling van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden is gemaakt met betrekking tot artikel 5 van die wet, dat een strafrechtelijk vorderingsrecht verleent aan verenigingen die zich tot doel stellen de rechten van de mens te verdedigen of rassendiscriminatie te bestrijden (Senaat, zitting 1980-1981, Gedr. St. 594/2). Bepaalde leden van de commissie voor de justitie hebben naar aanleiding daarvan het risico van een ontmanteling van de rechtsstaat ter sprake gebracht.

Het in de toelichting bij twee van de wetsvoorstellen aangevoerde precedent van artikel 57 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken, dat verbruikersverenigingen het recht toekent om een vordering tot staking in te stellen (1) is niet terzake dienend. Die vordering blijft immers een zuiver burgerlijke rechtsvordering en

.../...

(1) Een wetsontwerp dat thans in de Wetgevende Kamers wordt onderzocht en dat bestemd is om de wet van 14 juli 1971 te vervangen, voorziet in een uitbreiding van het vorderingsrecht dat aan verbruikersverenigingen wordt toegekend (Gedr. St. Senaat, zitting 1984-1985, nr. 947/1).

kan slechts burgerlijke straffen (dwangsommen) meebrengen. De wetgever is in die wet zelfs afgeweken van de algemene regel dat de strafvordering het verloop van de civielrechtelijke procedure schorst (artikel 4 van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering) door te beslissen : "Wanneer de feiten voorgelegd aan de (correctionele) rechtbank, het voorwerp zijn van de vordering tot staking, dan kan er niet beslist worden over de strafvordering dan nadat een in kracht van gewijsde gegane beslissing is gevelde betreffende de vordering tot staking" (artikel 61, tweede lid; cfr. P. MARTENS "Les A.S.B.L. et l'action en cessation : paradigme de la justice de demain" in "Les A.S.B.L. évaluation critique d'un succès" blz. 497 en volgende, inzonderheid blz. 501 en 502, 518, 519 en 520).

Twee van de wetsvoorstellen lijken te zijn ingegeven door enige twijfel omtrent de actiemogelijkheden van het openbaar ministerie. Het voorstel van Mevrouw DE LOORE-RAEYMAEKERS (Gedr. St. Kamer 376/1, blz. 6) stelt onder meer : "Momenteel is dit openbaar ministerie onderbe-
mand en vaak niet voldoende gespecialiseerd om naast de klassieke criminaliteit nog veel werk te kunnen maken van de bestrijding van meer moderne delicten zoals bv. in verband met milieuverontreiniging, consumentenbescherming, discriminatie" (zie ook het voorstel van de heer COEME, Gedr. St. Kamer, nr. 159/1, blz. 2).

Er zij aan herinnerd dat, indien het openbaar ministerie niet van ambtswege optreedt, het een vereniging altijd vrij staat het te waarschuwen door één of meer van haar

leden die persoonlijk benadeeld zijn door het als culpoos veronderstelde feit, ertoe aan te zetten een klacht in te dienen of door zelf dat feit bij het openbaar ministerie aan te geven, wat ze kan doen zonder er speciaal toe gemachtigd te zijn door een wet.

En wanneer het openbaar ministerie een klacht aangaande een overtreding van de milieuwetgeving of van de wetgeving op de bescherming van de verbruikers seponeert, impliceert dat niet dat het de bescherming van het milieu of van de verbruikers niet van algemeen belang acht. Maar voor dat openbaar ministerie is dat slechts één van de componenten van het algemeen belang dat het te verdedigen heeft.

Het voornaamste argument van de voorstanders van een uitbreiding van het vorderingsrecht voor verenigingen is dat het door de rechtspraak van het Hof van Cassatie gestelde dilemma tussen individuele belangen en algemeen belang een schijndilemma is en dat er collectieve belangen bestaan die zowel van het algemeen belang als van de individuele belangen van de leden van een vereniging onderscheiden zijn.

De wetgever heeft het bestaan van collectieve belangen reeds erkend. Dienaangaande kan worden verwezen naar de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités. Die wet machtigt de organisaties die de werknemers en de organisaties die de werkgevers vertegenwoordigen ertoe collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten (artikel 5) welke bindend zijn voor de organisaties die ze hebben aangegaan en hun leden, alsook voor hen die naderhand tot die organisaties zijn

toegetreden (artikel 19), maar die door de Koning algemeen verbindend kunnen worden verklaard en in dat geval alle personen binden die een van de bij die overeenkomsten bedoelde activiteiten uitoefenen (artikel 28).

Dezelfde wet kent aan die organisaties een vorderingsrecht in rechte toe in de geschillen die uit de toepassing van de wet kunnen ontstaan, en ter verdediging van de rechten welke hun leden ontleenen aan de door hen gesloten overeenkomsten (artikel 4), ook al betreft de betwisting slechts een individuele werknemer (1).

Voor het overige is het begrip collectief belang onderwerp van controverse in de rechtsleer. Maar het lijkt niet nodig in dat dispuut stelling te nemen. Indien de wetgever het nuttig acht aan verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen, kan hij er immers mee volstaan een bepaling uit te vaardigen die hun dat recht verleent en die de voorwaarden voor de uitoefening ervan bepaalt. Dat heeft hij overigens in verscheidene wetten gedaan.

Los van de mogelijkheid om zich burgerlijke partij te stellen voor het strafrecht zouden de drie wetsvoorstellen, in de opvatting van de indieners, de bedoelde verenigingen de mogelijkheid bieden om dringende en voorlopige maatregelen te vorderen.

.../...

(1) Een werknemersorganisatie zou bijvoorbeeld, overeenkomstig artikel 11 van de wet, de vernietiging kunnen vorderen van de bepalingen van een arbeidsovereenkomst welke strijdig zijn met de collectieve overeenkomst, ook al wordt die vernietiging niet gevorderd door de werknemer welke die arbeidsovereenkomst heeft aangegaan.

Noch de tekst van het voorstel van de heer L. DIERICKX, noch die van het voorstel van de heer COËME maken uitdrukkelijk melding van vorderingen die daartoe zouden strekken. Maar doordat de voorstellen in algemene bewoordingen zijn gesteld, zouden zij het de verenigingen mogelijk maken zulke vorderingen in te stellen. De twee indieners vermelden trouwens in de toelichting bij hun voorstel de mogelijkheid voor de verenigingen om in kort geding op te treden (Gedr. St. Kamer, 84/1, blz. 1; Gedr. St. Kamer, 159/1, blz. 8).

Het spreekt vanzelf dat de verenigingen, voor zover er aantasting zou zijn van hun vermogen, hun eer of hun faam, gelet op de bestaande wetgeving en op de rechtspraak van het Hof van Cassatie, de zaak reeds nu aanhangig kunnen maken bij de rechter in kort geding (bijvoorbeeld om hem te verzoeken de verspreiding van een voor hen lasterlijke publicatie voorlopig te verbieden, in afwachting dat de feitenrechter uitspraak doet).

Als de indieners van de twee hierboven aangehaalde wetsvoorstellen voornamelijk gedacht hebben aan de vordering in kort geding, dan is het in feite wegens de omstandigheden welke hebben geleid tot het arrest dat het Hof van Cassatie op 19 november 1982 heeft gewezen : de oorspronkelijke eiseres had de rechter in kort geding geadiëerd omdat het beroep voor de Raad van State niet schorsend is en geen enkele wets- of verordeningsbepaling de Raad van State in het algemeen machtigt te bevelen dat de tenuitvoerlegging van een voor hem ter nietigverklaring bestreden handeling wordt opgeschort (1).

.../...

(1) Zoals hierboven is gezegd, heeft het Hof van Cassatie sindsdien, op 25 oktober 1985, een ander arrest gewezen naar aanleiding van een vordering in kort geding die in dezelfde omstandigheden was ingesteld door een andere V 7 W "Neerpede blijft" (R W 1985-1986 kolom 2411)

Voor het bijzondere probleem dat rijst in geval van beroep bij de afdeling administratie van de Raad van State stelt Mevrouw DE LOORE-RAEYMAEKERS een andere oplossing voor : de Raad van State ertoe machtigen zelf de voorlopige schorsing te bevelen van een handeling waarvan de vernietiging wordt gevorderd, indien de uitvoering ervan voor verzoeker "een onherstelbare of onredelijke benadeling met zich zou brengen" (artikel 3 van het voorstel, Gedr. St. Kamer, 376/1, blz. 8).

De laatste vraag die zich aandient is of de door de wetsvoorstellen bedoelde verenigingen de gelegenheid zouden kunnen krijgen in rechte op te treden in andere gevallen dan burgerlijke partijstelling, rechtstreekse dagvaarding in strafzaken, vordering in kort geding onder de hierboven beschreven voorwaarden en beroep bij de Raad van State, afdeling administratie.

In het geval van verenigingen tot bescherming van het leefmilieu, is het denkbaar dat een vereniging dagvaardt voor een burgerlijk rechtscollege op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, en een - al was het maar symbolische - schadeloosstelling vordert van degene die aansprakelijk is voor enige milieuhinder. Gelet op de wetsvoorstellen lijkt die vordering te moeten worden aanvaard, aangezien de vereniging zich zou kunnen beroepen op een vermoedelijk nadeel (voorstel van de heer COEME, artikel 2; voorstel van de heer DIERICKX, enig artikel).

In het geval van verenigingen ter verdediging van de verbruikers zouden de wetsvoorstellen meebrengen dat het vorderingsrecht dat door de wet van 14 juli 1971 thans beperkt wordt tot het doen staken van praktijken die strijdig zijn met de eerlijke gebruiken in handelsaangelegenheden, uitgebreid zou worden tot het herstel van een nadeel.

Tweede deel.

=====

Onderzoek van het voorstel van de heer L. DIERICKX.

Zoals al is opgemerkt, heeft dit voorstel slechts de verenigingen op het oog die de verdediging van de verbruikersbelangen of de bescherming van het leefmilieu tot doel hebben.

Men kan zich afvragen of het wel verantwoord is de verenigingen voor de verdediging van de verbruikers op één lijn te stellen met de verenigingen voor de verdediging van het leefmilieu. De belangen die de verbruikersverenigingen verdedigen, zijn hoofdzakelijk van stoffelijke aard. Weliswaar streven zij er niet naar hun leden een rechtstreeks en onmiddellijk voordeel te verschaffen, maar zij hebben toch onder meer tot doel hun leden de mogelijkheid te bieden om zich tegen de laagste prijs levensmiddelen of goederen aan te schaffen, of diensten te doen verstrekken, die van goede kwaliteit zijn en aan hun behoeften beantwoorden. Het stoffelijke karakter van het belang zou nog duidelijker zijn in het geval dat een dergelijke vereniging gemachtigd zou zijn om in rechte op te treden ten einde het herstel te eisen van schade die een of meer van haar leden als gevolg van de oneerlijke praktijken van een handelaar zouden hebben geleden (bijvoorbeeld een vordering tot nietigverklaring of tot ontbinding van een gezamenlijke verkoop die tot gevolg gehad heeft dat de consument een artikel dat hij niet nodig had, gekocht (en betaald) heeft om datgene wat hij nodig had te kunnen verkrijgen, cf. artikel 35 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken).

In de gevallen waarin een vereniging voor de verdediging van het leefmilieu op te treden zou kunnen hebben, ontbreekt het stoffelijke belang niet altijd. Zo bijvoorbeeld zou het kunnen gebeuren dat de bouw van een fabriek in een woongebied, waartegen een vereniging voor de verdediging van het leefmilieu zich verzet, een materieel nadeel teweegbrengt voor een of meer leden van die vereniging die in dat gebied eigenaar zijn van een huis. Voor die verenigingen is dat echter niet de kern van de zaak; wat zij veilig beogen te stellen is een bepaalde levenswijze, een bepaalde opvatting van het bestaan.

Uit hetgeen voorafgaat, volgt dat als men de verenigingen voor de verdediging van de verbruikers en de verenigingen voor de bescherming van het leefmilieu een recht van vordering wenst te verlenen, het verkieslijk zou zijn om daarin in afzonderlijke teksten te voorzien.

Dat is trouwens de wijze waarop de Belgische wetgever tot dusverre tewerk is gegaan (zie onder meer : artikel 4 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités; artikel 57 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken; artikel 5 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden).

Dat is ook wat de wetgever in verschillende vreemde landen, zoals Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Denemarken en Luxemburg heeft gedaan (zie op dit punt de in stuk 159/1, blz. 3 en 4 geciteerde voorbeelden).

Deze werkwijze is des te meer gerechtvaardigd daar het begrip verdediging van het leefmilieu talrijke, vrij verschillende zaken omvat : het kan gaan om de bestrijding van de lucht- of watervervuiling, de bescherming van de natuurlijke fauna of flora, de verdediging van een gemeente of een deel van een gemeente, zelfs van een landschap of een gebouw (wegens de artistieke of historische waarde ervan). Die verschillende facetten van het leefmilieu zijn trouwens door verschillende teksten geregeld, waarvan inzonderheid te noemen zijn (1) :

- de wet van 12 augustus 1911 tot behoud van de schoonheid der landschappen;

- de wet van 7 augustus 1931 betreffende het behoud van monumenten en landschappen en de decreten van 3 maart 1976 (N) tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten en van 28 juni 1976 (F) tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931;

- de wet van 26 maart 1971 (I) op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en het decreet van 7 oktober 1985 (W) inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling (2);

.../...

(1) De nu volgende opsomming maakt geen aanspraak op volledigheid.

(2) Het decreet heft de meeste bepalingen van de wet van 26 maart 1971 (I) op (zie artikel 71, § 1, 2°, van deze wet).

- de wet van 26 maart 1971 (II) op de bescherming van het grondwater;

- de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud.

De tekst van het voorstel zou herzien moeten worden. Het gaat niet aan te veronderstellen dat een collectief belang een persoonlijk belang is. De wetgever zou duidelijker moeten aangeven wat hij verstaat onder een collectief belang en welke voorwaarden vervuld moeten zijn opdat een vereniging dat belang in rechte kan verdedigen.

Het begrip leefmilieu zou ook nader moeten worden omschreven. Er wordt aan herinnerd dat de ruimtelijke ordening, die onder meer de stedenbouw, de stadsvernieuwing en de vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimte omvat, volgens artikel 6, § 1, I en II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, een van het leefmilieu onderscheiden aangelegenheid is en dat sommige aangelegenheden die in de ruime zin geacht kunnen worden deel uit te maken van het leefmilieu, volgens artikel 4 van dezelfde wet bij de culturele aangelegenheden worden ingedeeld (bijvoorbeeld de bescherming van monumenten en landschappen). Deze opmerking geldt ook voor het voorstel van de heer COËME, dat evenwel het begrip leefmilieu aanvult met het begrip levensomstandigheden.

Zoals de nieuwe, in het Gerechtelijk Wetboek in te voegen bepaling geredigeerd is, zou zij een vereniging voor de verdediging van de verbruikers niet in staat stellen om

.../...

in de plaats van haar leden in rechte op te treden om te eisen dat de stoffelijke schade die door een of meer van haar leden werkelijk geleden is, zou worden vergoed en uit de toelichting bij het voorstel blijkt niet dat de indiener van het voorstel van zins zou zijn om dergelijke vorderingen toe te staan.

Hoe dan ook, het verlenen van een zodanig recht aan privé-verenigingen zou geregeld moeten worden door een formele wetsbepaling die in de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken en eventueel in andere wetten die het toezicht op de handel regelen, ingevoegd zou worden.

Derde deel.

=====

Onderzoek van het voorstel van de heer COEME.

Het doel van dit voorstel is ruimer dan dat van het vorige : het beoogt immers de vennootschappen en de verenigingen waarop het toepassing zou vinden, de mogelijkheid te bieden om zowel door middel van een administratief, als door middel van een rechterlijk beroep op te treden (zie artikel 2 van het voorstel).

.../...

In zoverre het doel van het voorstel zou zijn de bedoelde vennootschappen en verenigingen de mogelijkheid te bieden om een verzoekschrift tot nietigverklaring wegens machtsoverschrijding in te dienen, is het voorstel nutteloos, want de Raad van State aanvaardt dat dergelijke verenigingen doen blijken van voldoende belang om op te treden, zoals hierboven aangetoond is.

Overigens lijkt het niet mogelijk dat het recht om tussen te komen in de talrijke, door bijzondere wetten voorgeschreven administratieve procedures, door een in zulke algemene bewoordingen gestelde bepaling zou worden toegekend aan vennootschappen en privé-verenigingen.

De indiener van het voorstel maakt in de toelichting melding van "de administratieve verhaalmiddelen tegen beslissingen die door de overheid genomen worden (met name, inzake bouw- en exploitatievergunningen)" (Gedr. st. 159/1, blz. 7, laatste alinea).

De wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw voorziet echter slechts voor welbepaalde personen of instellingen en in welbepaalde omstandigheden in een recht van beroep :

- 1) beroep bij de bestendige deputatie, voor degene die een bouwvergunning heeft aangevraagd, tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen waarbij hem die vergunning is geweigerd (artikel 55, § 1);

.../...

2) beroep bij de Koning voor :

- a) het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar, tegen de beslissing van de bestendige deputatie waarbij een tevoren geweigerde vergunning is verleend (artikel 55, § 2, eerste lid);
- b) de aanvrager, tegen de beslissing van de bestendige deputatie waarbij de weigering van de bouwvergunning is bevestigd (artikel 55, § 2, tweede lid).

Het is duidelijk dat als aan de verenigingen voor de verdediging van het leefmilieu een recht van beroep zou worden verleend, noodzakelijkerwijze gepreciseerd zou moeten worden op welk ogenblik, binnen welke termijn en onder welke voorwaarden zij dat recht kunnen uitoefenen.

Er zij op gewezen dat de normatieve bevoegdheid om de administratieve procedures te regelen en de eraan deelnemende personen aan te wijzen, in sommige aangelegenheden in verband met het leefmilieu in de ruime zin, inzonderheid bouwvergunningsaangelegenheden, krachtens diverse bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet meer bij de nationale wetgever berust.

Kortom, als het de bedoeling is om aan vennootschappen of privé-verenigingen een recht van tussenkomst in administratieve procedures te verlenen, zou dat recht moeten worden neergelegd in bijzondere wetten of decreten en niet via een algemene bepaling geregeld moeten worden.

.../...

Dit tweede voorstel gaat ook verder dan het eerste, doordat het de verenigingen en vennootschappen waarop het doelt, wil machtigen tot het instellen van "rechterlijke en administratieve procedures die er toe strekken" een aantasting van het collectieve belang van de verbruikers of van het natuurlijke of bebouwde leefmilieu "te vermijden, te beteugelen of te herstellen" (artikel 2, eerste en derde lid).

Bepaalde formuleringen van artikel 2 (bijvoorbeeld het gebruik van het woord "beteugelen" of van de woorden "om het even welke sanctie te vorderen") zouden herzien moeten worden om niet de indruk te wekken dat de indiener van het voorstel de vennootschappen en de verenigingen het recht wil verlenen om het opleggen van straffen te eisen.

Vierde deel.

=====

Onderzoek van het voorstel van Mevr. DE LOORE-RAEYMAEKERS.

Evenals de twee andere voorstellen moet dit voorstel tot gevolg hebben dat de organisaties waarop het doelt de mogelijkheid krijgen om voor de strafrechter op te treden. De indiener van het voorstel is zich zeer zeker bewust geweest van dat gevolg en heeft het zelfs gewild : het voorstel strekt immers tot wijziging niet alleen van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek (zie artikel 1), maar ook van artikel 3 van het Wetboek van strafvordering (1) (zie artikel 2).

.../...

(1) d.w.z. artikel 3 van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering.

Het voorstel is evenwel ruimer dan de andere twee voorstellen, doordat de teksten in algemene bewoordingen gesteld zijn en dus toepasselijk zullen zijn op alle verenigingen zonder winstoogmerk en op alle instellingen van openbaar nut en niet alleen op die waarvan het doel de verdediging van de verbruikersbelangen of de bescherming van het leefmilieu is. Men kan zelfs van mening zijn dat zij in te algemene bewoordingen gesteld zijn : de uitdrukking "rechtspersoon" (in het Frans : "personne morale"), die men in de artikelen 1 en 2 aantreft, kan immers niet alleen de verenigingen zonder winstoogmerk en de door de wet van 27 juni 1921 geregelde instellingen van openbaar nut omvatten, maar ook de vennootschappen met winstoogmerk, met name de handelsvennootschappen, en de publiekrechtelijke rechtspersonen. Als men afgaat op de analyse van die twee artikelen in de toelichting bij het voorstel, dan lijkt het er niet op dat zulks de bedoeling is van de indiener van het voorstel : er wordt in die analyse immers slechts melding gemaakt van verenigingen.

Het voorstel stelt slechts één voorwaarde opdat een rechtspersoon in rechte kan optreden : zich beroepen op een belang dat onder zijn statutair doel valt. Doordat de artikelen 1 en 2 op geen enkele wijze aangeven welke doelstellingen de rechtspersonen door middel van een rechtsvordering zullen kunnen verdedigen, verlenen zij die rechtspersonen in zeer ruime mate het recht om in rechte op te treden. De wetgever zal hebben uit te maken of het niet verkieslijk is de uitoefening van dat recht enkel weg te leggen voor de verenigingen die zouden beantwoorden aan de door hem te bepalen voorwaarden en zulks ter verdediging van bepaalde, door de wet gedefinieerde zedelijke belangen.

In dit vooruitzicht behoort de wetgever, mede gelet op de ernstige consequenties die dit vorderingsrecht zou kunnen hebben, inzonderheid gelet op de strafrechtelijke veroordelingen, te bepalen welke voorwaarden aan het vorderingsrecht van de verenigingen worden verbonden. Zo bijvoorbeeld zou hij kunnen eisen dat de vereniging een bepaald aantal leden telt en dat zij al enige tijd bestaat.

Bij wijze van besluit kan worden gesteld dat, in plaats van het Gerechtelijk Wetboek en het Wetboek van strafvordering globaal te wijzigen (1), het verkieslijk zou zijn in bijzondere wetten een vorderingsrecht neer te leggen voor verenigingen waarvan de doelstellingen verband houden met de aangelegenheid welke door die bijzondere wetten geregeld is.

De aandacht moet er evenwel op worden gevestigd dat een aantal van die aangelegenheden thans tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten behoren en dat dus specifieke bepalingen omtrent het recht van de verenigingen om in rechte op te treden opgenomen zouden kunnen worden in de decreten welke die aangelegenheden regelen.

Er dreigt evenwel een moeilijkheid te rijzen wegens het gemis van overeenstemming tussen het, vaak vrij algemene doel dat die verenigingen zich stellen en de nauwkeurige, dikwijls van uitzonderingen voorziene bepalingen die de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bijvoorbeeld ter zake van het leefmilieu, bevat voor het bepalen van de bevoegdheden van de Gewesten.

.../...

(1) Er zou ook gedacht kunnen worden over het wijzigen van de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend.

Deze opmerking geldt ook voor de twee andere voorstellen, voor zover zij de bescherming van het leefmilieu betreffen.

Artikel 3 van het voorstel van Mevr. DE LOORE-RAEYMAEKERS maakt de afdeling administratie van de Raad van State bevoegd om te besluiten tot schorsing van de beslissing die voor deze afdeling wordt bestreden.

De Raad van State, afdeling wetgeving, verwijst in verband met deze kwestie naar de adviezen nrs. L. 17.360/9 en L. 17.466/9 die hij op 10 december 1986 uitgebracht heeft over een wetsvoorstel van de heer LEPAFFE (Gedr. St. Senaat, zitt. 1985-1986, nr. 94/1) en over een wetsvoorstel van de heer VAN DEN BOSSCHE (Gedr. St. Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 570/1), die beide ertoe strekken de Raad van State, afdeling administratie, de bevoegdheid te verlenen om de schorsing van de uitvoering van administratieve beslissingen te gelasten.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

J.-J. STRYCKMANS,
P. MARTENS,

Cl. DESCHAMPS,

F. DELPEREE,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. MERCENIER, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. LIGOT.