ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.941/2
DU 7 MARS 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par Président de la Chambre des représentants, le 10 février 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours sur une proposition de loi « modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif » (*Doc. parl.* Chambre 2010-2011, n° 53 1680/001), a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50/941/2
VAN 7 MAART 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 10 februari 2012 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek ten einde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen" (*Parl. St.* Kamer, 2010-2011, nr. 53-1680/001), heeft het volgende advies gegeven:

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

Examen de la proposition de loi

1. Comme le précise la phrase introduisant les développements, cette proposition de loi « reprend le texte des propositions DOC 51 2620/001 et DOC 52 0872/001 moyennant les adaptations requises et prend en compte l'avis du Conseil d'État n° 46.643/AV du 9 mars 2010 (DOC 52 1939/002) ».

Cet avis 46.643/AG, donné le 9 mars 2010 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur un projet de loi 'modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif', observe en effet – sous l'intitulé « III. Autres projets ou propositions ayant un objet comparable », au point 6.1, alinéa 1er, 2o [1] – « qu'une proposition de loi 'modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif' a également été déposée à la Chambre des représentants, le 22 février 2008, par Mme M. GERKENS et MM. R. LANDUYT et S. VAN HECKE (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 52-872/1 et n° 52-872/2 [amendement]) ».

Les deux alinéas qu'il est actuellement proposé d'ajouter à l'article 18 du Code judiciaire reproduisent les textes suggérés dans cet avis 46.643/AG, respectivement aux points 17.2 [2] et 20.2 [3], de sorte qu'en soi le texte proposé n'appelle pas d'observation.

2. Sous la réserve de la mention précitée selon laquelle la proposition « prend en compte l'avis du Conseil d'État 46.643/AV du 9 mars 2010 (DOC 52 1939/002) », les développements reproduisent, pour l'essentiel, ceux qui précèdent les propositions 51-2620/1 et 52-872/1, alors que la proposition à l'examen elle-même diffère des précédentes sur des points importants. Certaines des explications figurant dans les développements ne correspondent plus au texte proposé, notamment, sans exhaustivité, la différence envisagée quant à la recevabilité des actions introduites par « les personnes morales qui œuvrent en

[1] *Doc. parl.*, Chambre, n° 52-1939/002, p. 11.

[2] *Ibid.*, p. 35.

[3] *Ibid.*, pp. 54 et 55.

faveur de l'environnement » [4] et les autres [5], la réserve faite « de dispositions particulières relatives à la défense en justice d'un intérêt collectif » [6], l'exigence d'une personnalité juridique depuis au moins un an, plutôt que trois ans dans les propositions antérieures et dans les développements pour les personnes morales autres que celles « qui œuvrent en faveur de l'environnement » [7], ou l'absence de référence au caractère « autorisé » de l'objet statutaire de la personne morale [8].

Pour la bonne compréhension de la proposition, il conviendrait, dans les documents parlementaires, d'annexer au présent avis celui, précité, 46.643/AG du 9 mars 2010.

Dans la même perspective, il serait également opportun qu'au cours des travaux parlementaires les spécificités de la proposition, sous ses divers aspects, telle qu'elle résulte de la prise en considération de l'avis 46.643/AG précité, fassent l'objet d'un exposé général et d'un commentaire.

3. La question se pose également de l'articulation entre l'article 18, alinéa 3, proposé du Code judiciaire et l'article 2 de la loi du 12 janvier 1993 'concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement', qui fixe des conditions différentes de celles énoncées par la disposition proposée pour les actions judiciaires dont il est question à l'article 1er de cette loi.

Il appartient au législateur de prendre attitude sur cette question dans le respect de la Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement', faite à Aarhus le 25 juin 1998 [9].

4. La proposition ne modifie pas l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Même si, conformément à l'article 2 du Code judiciaire, les règles énoncées dans ce Code forment en principe le droit commun de la procédure, en ce compris devant les juridictions non judiciaires, le seul fait que les lois coordonnées précitées comprennent une disposition propre à l'intérêt à agir devant le Conseil d'État, cette notion ayant fait en outre l'objet d'une interprétation différente de celle concernant l'intérêt devant les juridictions

[4] Article 18, alinéa 3, proposé du Code judiciaire.

[5] Article 18, alinéa 4, proposé du Code judiciaire.

[6] Article 18, alinéa 4, phrase introductive, proposé du Code judiciaire.

[7] Article 18, alinéa 4, point 1 [lire : 1°], proposé du Code judiciaire.

[8] Développements de la proposition à l'examen, p. 14.

[9] Sur la portée de la Convention d'Aarhus, spécialement son article 9, il est également renvoyé à l'avis 46.643/AG précité du Conseil d'État.

judiciaires [10], conduit à inviter le législateur à compléter l'article 19 des lois coordonnées précitées sur le modèle de ce qui est envisagé pour l'article 18 du Code judiciaire par la proposition à l'examen [11].

---

[10] Sur ce point, voir l'avis 46.643/AG précité, points 18 et 19, pp. 36 à 53.

[11] Il est rappelé au demeurant que l'avis 46.643/AG précité, dont la proposition à l'examen s'inspire, portait sur une proposition de loi tendant à compléter l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Onderzoek van het wetsvoorstel

1. In de inleidende zin van de toelichting wordt het volgende gesteld: “Dit wetsvoorstel neemt, met de nodige aanpassingen, de tekst over van de wetsvoorstellen DOC 51 2620/001 en DOC 52 0872/001 en houdt rekening met het advies van de Raad van State nr. 46.643/AG van 9 maart 2010 (DOC 52 1939/002)”.

In dat advies 46.643/AV, gegeven op 9 maart 2010 door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een ontwerp van wet ‘tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen’, wordt - onder opschrift “III. Andere ontwerpen of voorstellen met een soortgelijk doel”, in punt 6.1, eerste lid, 2° [1] - erop gewezen “dat op 22 februari 2008 door mevr. M. GERKENS en de heren R. LANDUYT en S. VAN HECKE bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ook een voorstel van wet ‘tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen’ is ingediend (*Parl. St.* Kamer 2008-2009, 52-872/1 en 52-872/2 [amendement])”.

De twee leden die het voorliggende voorstel beoogt toe te voegen aan artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek nemen de teksten over die respectievelijk in de punten 17.2 [2] en 20.2 [3] van dat advies 46.943/AV in overweging worden gegeven, zodat de voorgestelde tekst op zichzelf geen aanleiding geeft tot opmerkingen.

[1] *Parl.St.* Kamer 2009-2010, nr. 52-1939/002, 11.

[2] *Ibid*., 35.

[3] *Ibid*., 54 en 55.

2. Op de voornoemde vermelding na dat het voorstel “rekening [houdt] met het advies van de Raad van State nr. 46.643/AG van 9 maart 2010 (DOC 52 1939/002)”, neemt de toelichting in wezen de toelichting bij de voorstellen 51-2620/1 en 52-872/1 over, terwijl het voorliggende voorstel zelf in belangrijke opzichten verschilt van de voorgaande voorstellen. Een deel van de uitleg in de toelichting sluit niet meer aan bij de voorgestelde tekst, inzonderheid, en zonder volledigheid te betrachten, het beoogde verschil betreffende de ontvankelijkheid van de vorderingen die ingesteld zijn door “de rechtspersonen die zich inzetten voor milieubescherming” [4] en die van de andere vorderingen [5], het gemaakte voorbehoud met betrekking tot “bijzondere bepalingen betreffende het in rechte optreden ter verdediging van een collectief belang” [6], het vereiste dat de andere rechtspersonen dan diegenen “die zich inzetten voor milieubescherming” sinds ten minste één jaar over rechtspersoonlijkheid moeten beschikken, en niet sinds ten minste drie jaar zoals in de eerdere voorstellen en in de toelichting” [7], of het ontbreken van een verwijzing naar het feit dat het statutaire doel van de rechtspersoon geoorloofd moet zijn [8].

Voor een goed begrip van het voorstel zou in de parlementaire stukken het voornoemde advies 46.643/AV van 9 maart 2010 bij het onderhavige advies moeten worden gevoegd.

Met datzelfde doel voor ogen is het tevens wenselijk dat tijdens de parlementaire voorbereiding een algemene toelichting en een bespreking worden gewijd aan de verschillende aspecten van de specifieke elementen van het voorstel, zoals dat tot stand is gekomen na de inoverwegingneming van het voornoemde advies 46.643/AV.

3. Ook rijst de vraag hoe het voorgestelde artikel 18, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek zich verhoudt tot artikel 2 van de wet van 12 januari 1993 ‘betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu’, waarin voor de rechtsvorderingen waarvan sprake is in artikel 1 van deze wet voorwaarden worden vastgesteld die verschillen van de voorwaarden vervat in de voorgestelde bepaling.

De wetgever dient terzake een standpunt in te nemen met inachtneming van het Verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 [9].

---

[4] Voorgestelde artikel 18, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

[5] Voorgesteld artikel 18, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

[6] Voorgesteld artikel 18, vierde lid, inleidende zin, van het Gerechtelijk Wetboek.

[7] Voorgesteld artikel 18, vierde lid, punt 1 [lees: 1°], van het Gerechtelijk Wetboek.

[8] Toelichting bij het voorliggende voorstel, blz. 14.

[9] Voor de reikwijdte van het Verdrag van Aarhus, inzonderheid artikel 9 ervan, wordt ook verwezen naar het voornoemde advies 46.643/AV van de Raad van State.

4. Artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt niet gewijzigd door het voorstel. Hoewel de regels vervat in het Gerechtelijk Wetboek, overeenkomstig artikel 2 van dit Wetboek, in principe het gemene recht met betrekking tot de rechtspleging vormen, ook voor de procedures vóór de niet-justitiële gerechten, moet het loutere feit dat de voornoemde gecoördineerde wetten een specifieke bepaling bevatten betreffende het belang om op te treden vóór de Raad van State, en dat begrip bovendien anders wordt uitgelegd dan dat van het belang vóór de justitiële gerechten [10], de wetgever ertoe brengen artikel 19 van de voornoemde gecoördineerde wetten aan te vullen naar het model van wat het voorliggende voorstel beoogt voor artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek [11].

---

[10] Zie daaromtrent het voornoemde advies 46.643/AV, punten 18 en 19, blz. 108 tot 129.

[11] Er wordt overigens aan herinnerd dat het voornoemde advies 46.643/AV, waarop het voorliggende voorstel steunt, betrekking had op een wetsvoorstel dat artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beoogde aan te vullen.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs de Heren	Y. KREINS,	président de chambre, kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'Ėtat,
Madame Mevrouw	M. BAGUET,	staatsraden,
Monsieur de Heer	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation, assessor van de afdeling Wetgeving
Madame Mevrouw	B. VIGNERON,	greffier, griffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. VANDERNOOT.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. VANDERNOOT.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

B. VIGNERON

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Y. KREINS