

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1984-1985

26 OKTOBER 1984

WETSVOORSTEL

tot wijziging van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 3 van het Wetboek van Strafvordering ten einde de verenigingen een vorderingsrecht te geven

(Ingediend door Mevr. Smet)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Thans kunnen partijen een rechtsvordering instellen in een burgerlijke zaak wanneer zij zelf een belang bij deze zaak hebben (art. 17 Gerechtelijk Wetboek), zo niet is de vordering onontvankelijk. In strafzaken kan iemand zich alleen burgerlijke partij stellen wanneer die persoon zelf schade geleden heeft tengevolge van het misdrijf (art. 3 en 63 Wetboek van Strafvordering).

Van deze algemene rechtsprincipes wordt echter afgeweken in verschillende bijzondere wetten die ofwel stellen dat een bepaalde groep een eis kan instellen, ofwel dat iedereen een eis kan instellen. Hier volgt een chronologische opsomming van deze bijzondere wetten:

1) de wet van 21 maart 1898 op de beroepsverenigingen:

art. 10. — « De vereniging mag in rechte optreden, hetzij om te eisen, herzij om te verweren, voor de verdediging van de persoonlijke rechten waarop haar leden aanspraak mogen maken als deelgenoten, ongeminderd... »;

2) in verband met de verkiezingen voor de ondernemingsraden:

de wet van 20 september 1948 i.v.m. de organisatie van de economie (gewijzigd door de wetten van 28 januari 1963, 16 januari 1967 en 17 februari 1971):

Chambre des Représentants

SESSION 1984-1985

26 OCTOBRE 1984

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

(Déposée par M^{me} Smet)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les parties ne peuvent actuellement introduire une action que si elles ont elles-mêmes un intérêt dans l'affaire, sinon l'action n'est pas recevable (art. 17 du Code judiciaire). En matière pénale, une personne ne peut se constituer partie civile que si elle a elle-même subi un dommage à la suite de l'infraction (art. 3 et 63 du Code d'instruction criminelle).

Il est cependant dérogé à ces principes juridiques généraux dans diverses lois particulières qui prévoient que soit un groupe définissable, soit toute personne peut introduire une action. Voici une énumération chronologique de ces lois particulières:

1) loi du 21 mars 1898 sur les Unions professionnelles:

art. 10. — « 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'associé, sans préjudice... »;

2) en ce qui concerne les élections pour les conseils d'entreprise:

loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie (modifiée par les lois du 28 janvier 1963, du 16 janvier 1967 et du 17 février 1971):

art. 24, § 1. — « De werkgevers, de werknemers en hun representatieve organisaties kunnen bij de arbeidsgerechten :

1^o een vordering inleiden tot beslechting van alle geschillen in verband met de toepassing van deze sectie en van haar uitvoeringsbesluiten ... »;

3) de wet van 10 juni 1952 inzake veiligheidscomités :

art. 1, § 4, b, 4, h. — « De werkgevers, de werknemers en hun representatieve organisaties kunnen bij de arbeidsgerechten :

1^o een vordering inleiden tot beslechting van alle geschillen in verband met de toepassing van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten... »;

art. 1bis, § 1. — « Het mandaat van het lid dat het personeel vertegenwoordigt neemt een einde :

...

5^o in geval van intrekking van het mandaat wegens ernstige tekortkoming, uitgesproken door het bij artikel 1, § 4, h) bedoelde rechtscollege, op verzoek van de werknemersorganisatie die de kandidatuur heeft voorgedragen; ... »

4) de C.A.O.-wet van 5 december 1968 :

art. 4. — « De organisaties mogen in rechte optreden in alle geschillen die uit de toepassing van deze wet kunnen ontstaan en ter verdediging van de rechten welke haar leden putten in de door haar gesloten overeenkomsten... »;

5) de wet van 14 juli 1971 op de handelspraktijken :

art. 57. — « De vordering op grond van artikel 55 wordt ingediend op verzoek hetzij van de belanghebbende, hetzij van een belanghebbende beroeps- of interprofessionele groepering met rechtspersoonlijkheid.

Wanneer deze vordering betrekking heeft op een daad bepaald bij artikel 55, littera a tot h, kan zij bovendien vervolgd worden op verzoek van de Minister evenals op verzoek van iedere vereniging, die de verdediging van de belangen van de verbruikers tot doel heeft en die rechtspersoonlijkheid bezit, voor zover deze vereniging vertegenwoordigd is in de Raad voor het verbruik. »;

6) de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, titel V (gelijke behandeling mannen en vrouwen) :

art. 132. — « Ter verdediging van de rechten van hun leden kunnen, in alle geschillen waartoe de toepassing van titel V van deze wet aanleiding kan geven, in rechte optreden :

1^o de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties, zoals deze bij artikel 3 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de prioritaire comités zijn bepaald;

2^o de representatieve beroepsorganisaties in de zin van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel;

3^o de representatieve organisaties van de zelfstandigen. »;

art. 24, § 1^{er}. — « Les employeurs, les travailleurs et leurs organisations représentatives peuvent introduire auprès des tribunaux du travail :

1^o une action tendant à trancher tout différend relatif à l'application de la présente section et de ses arrêtés d'exécution... »;

3) loi du 10 juin 1952 concernant les comités de sécurité :

art. 1^{er}, § 4, b, 4, h. — « Les employeurs, les travailleurs et leurs organisations représentatives peuvent introduire auprès des tribunaux du travail :

1^o une action tendant à trancher tout différend relatif à l'application de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution... »;

art. 1^{er} bis, § 1^{er}. — « Le mandat du délégué du personnel prend fin :

...

5^o en cas de révocation du mandat pour faute grave prononcée par la juridiction visée à l'article 1^{er}, § 4, h, à la requête de l'organisation des travailleurs qui a présenté la candidature; ... »

4) loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail :

art. 4. — « Les organisations peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles... »;

5) loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce :

art. 57. — « La demande fondée sur l'article 55 est formée soit à la requête des intéressés, soit à la requête d'un groupement professionnel ou interprofessionnel intéressé ayant la personnalité civile.

Lorsque cette demande concerne un acte défini à l'article 55, litteras a à h, elle peut, en outre, être poursuivie à la requête du Ministre, ainsi qu'à la requête de toute association ayant pour objet la défense des intérêts des consommateurs et jouissant de la personnalité civile, pour autant que ces associations soient représentées au Conseil de la consommation. »;

6) loi du 4 août 1978 de réorientation économique, titre V (égalité de traitement des hommes et des femmes) :

art. 132. — « Peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application du titre V de la présente loi donnerait lieu pour la défense des droits de leurs membres :

1^o les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs telles qu'elles sont définies à l'article 3 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives du travail et les commissions paritaires;

2^o les organisations professionnelles représentatives au sens de la loi du 19 décembre 1974 réglant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités;

3^o les organisations représentatives des travailleurs indépendants. »;

7) de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden:

art. 5. — «De instellingen van openbaar nut en verenigingen die op de dag van de feiten sedert ten minste vijf jaar rechtspersoonlijkheid bezitten en zich statutair tot doel stellen de rechten van de mens te verdedigen of rassendiscriminatie te bestrijden, kunnen in rechte optreden in alle rechtsgeschillen waartoe de toepassing van deze wet aanleiding kan geven, wanneer afbreuk is gedaan aan hetgeen zij statutair nastreven.

... ».

* * *

De rechtspraak onderging een hele evolutie bij het toepassen van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek. We geven hiervan een kort overzicht.

Aanvankelijk toonde het Hof van Cassatie zich mild ten opzichte van het optreden van verenigingen in rechte. Zo wordt in de eerste arresten (Cass. 29 april 1912, *Pas.* 1912, I, 228; Cass. 12 april 1921, *Pas.* 1921, I, 319; Cass. 9 juli 1928, *Rcv. dr. pén.* 1928, 869) beslist dat een vereniging opgericht als beroepsvereniging volgens de wet van 31 maart 1898, niet alleen kan optreden ter verdediging van de individuele belangen van de leden, zoals uitdrukkelijk is bepaald in artikel 10 van die wet, maar bovendien bij wijze van burgerlijke partijstelling herstel kan vorderen van de schade die haar is toegebracht door aantasting van de belangen ter verdediging waarvan zij werd opgericht.

Volgens die rechtspraak volstond het bezit van rechtspersoonlijkheid om het de vereniging mogelijk te maken op te treden ter verdediging van de belangen waarvoor zij is opgericht. Bovendien werd een aantasting van die collectieve belangen beschouwd als een eigen schade van de vereniging.

In 1930 vindt een ommekeer plaats in de rechtspraak van het Hof van Cassatie, dat nu besluit dat een burgerlijke vordering uit een misdrijf slechts kan worden ingesteld door degene die schade uit het misdrijf geleden heeft, door aantasting van zijn persoon, zijn goederen of zijn goede naam.

De ontvankelijkheid van de burgerlijke vordering in strafzaken wordt zeer duidelijk gekoppeld aan een persoonlijke schade. (Cass. 1 december 1930. *Pas.* 1930, I, 373).

In 1957 verklaart het Hof van Cassatie (Cass. 9 december 1957, *Arr. Verbr.*, 1958, 212) de burgerlijke partijstelling van een V.Z.W. onontvankelijk omdat slechts de belangen van haar leden en niet haar eigen belang geschaad was. De lijn werd doorgetrokken naar de burgerlijke aansprakelijkheidsvordering (op basis van art. 1382 B.W.) door een arrest van het Hof van Cassatie van 28 juni 1968 (*Arr. Cass.* 1968, 1324), voorlopig de enige uitspraak over een vordering voor de burgerlijke rechtbank.

Waar de vorige arresten zich uitspraken over het begrip «schade» (art. 3 W.S.V., art. 1382 B.W.), spreekt het Cassatiearrest van 19 november 1982 (*R. W.* 1984, 2030) zich uit over het begrip «belang» (art. 17 Ger. W.). Het Hof onderstreept dat het belang «persoonlijk en rechtstreeks» d.w.z. «eigen» moet zijn. Eigen belang van een rechtspersoon is voor het Hof «alleen datgene wat zijn bestaan of zijn materiële en morele goederen inzonderheid zijn vermogen, eer en goede naam, raakt».

7) loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie:

art. 5. — «Lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont donné pour mission de poursuivre, tout établissement d'utilité publique et toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant par leurs statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination raciale, peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu.

... ».

* * *

La jurisprudence relative à l'application de l'article 17 du Code judiciaire a subi une évolution importante, dont voici un bref aperçu.

La Cour de cassation a d'abord adopté une attitude conciliante à l'égard des associations qui étaient en justice. C'est ainsi que dans ses premiers arrêts (Cass. 29 avril 1921, *Pas.* 1912, I, 228; Cass. 12 avril 1921, *Pas.* 1921, I, 319; Cass. 9 juillet 1928, *Rev. dr. pén.* 1928, 869), elle a estimé que les associations constituées en unions professionnelles conformément à la loi du 31 mars 1898 pouvaient non seulement ester en justice pour la défense des intérêts individuels de leurs membres, comme l'article 10 de cette loi le prévoit explicitement, mais également se constituer partie civile pour demander réparation des dommages qui leur avaient été causés par l'atteinte portée aux intérêts pour la défense desquels elles avaient été formées.

Selon cette jurisprudence, il suffisait que l'association ait la personnalité civile pour pouvoir ester en justice pour la défense des intérêts en vue de la préservation desquels elle avait été formée. De plus, tout préjudice porté à ces intérêts collectifs était assimilé à un dommage causé à l'association même.

L'année 1930 marque un tournant dans la jurisprudence de la Cour de cassation, qui considère désormais que l'action civile en réparation d'un dommage causé par une infraction n'appartient qu'à celui qui a souffert de ce dommage parce que celui-ci l'a atteint dans sa personne, dans son patrimoine ou dans sa réputation.

La recevabilité de l'action civile en matière pénale est donc clairement liée à l'existence d'un dommage personnel (Cass. 1^{er} décembre 1930, *Pas.* 1930, I, 373).

En 1957, la Cour de cassation (Cass. 9 décembre 1957, *Arr. Cass.*, 1958, 375) a déclaré la constitution de partie civile d'une A.S.B.L. irrecevable parce que les intérêts lésés étaient ceux des membres de l'association, et non les intérêts propres de l'association. Ce raisonnement a été étendu à l'action en responsabilité civile (sur base de l'article 1382 du Code civil) par un arrêt de la Cour de cassation du 28 juin 1968 (*Arr. Cass.* 1968, 1239), la seule décision rendue à ce jour dans une action au civil.

Alors que dans ses arrêts précédents, la Cour de cassation se prononçait sur la notion de «dommage» (art. 3 du Code d'instruction criminelle, art. 1382 du Code civil), elle se prononce sur la notion d'«intérêt» (art. 17 du Code judiciaire) dans son arrêt du 19 novembre 1982 (*Rechtskundig Weekblad* 1984, 2030). La Cour souligne que l'intérêt doit être «personnel et direct», c'est-à-dire «propre». Elle estime 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.»

Hiermee wil het Hof uitsluiten dat een rechtspersoon belang zou hebben bij het optreden ter verdediging van de individuele belangen van zijn leden en bij het optreden ter verdediging van de collectieve belangen waarvoor zij is opgericht.

Het Hof verduidelijkt nog « dat het enkele feit dat een rechtspersoon of een natuurlijke persoon een doel nastreeft, zij het dan een statutair doel, niet tot gevolg heeft dat hij een eigen belang tot stand heeft gebracht, nu toch eenieder gelijk welk doel kan opvatten ».

Deze uitspraak van het Hof van Cassatie staat lijnrecht tegenover een gunstige evolutie van de lagere rechtbanken ten opzichte van het in rechte optreden van verenigingen en breekt deze evolutie abrupt af.

Anderzijds beslist de Raad van State, met name in een arrest d.d. 11 september 1981, in dezelfde zaak als het Hof van Cassatie (19 november 1982) tegenover dezelfde vereniging, waarin hij het annulatieberoep van de vereniging ontvankelijk verklaart, dat voor het algemeen belang, in casu de zorg voor het leefmilieu, « kan worden opgetreden door de verenigingen, die zich voor de bescherming van het milieu inzetten, en die gemotiveerd zijn door ideële, collectieve belangen, eerder dan door eigen belangen ».

De Raad van State leidt het vorderingsrecht van verenigingen direct af uit artikel 20 van de Grondwet betreffende de vrijheid van vereniging, en wel in volgende termen :

« Verenigingen kunnen optreden ter bescherming van het algemeen belang. De zorg voor het fysieke leefmilieu is een zaak van algemeen belang. Voor dit belang kunnen optreden verenigingen die zich voor de bescherming van het milieu inzetten, en die gemotiveerd zijn door ideële, collectieve belangen, eerder dan door eigen belangen.

De erkenning van het bestaan van collectieve belangen die moeten worden onderscheiden van de individualiseerbare belangen van de leden van een groep, heeft de erkenning medegebracht van het recht dat die groep heeft om, door middel van een organisatie die hem vertegenwoordigt, voor zijn collectieve belangen op te komen, meer bepaald ook voor de rechter, indien althans de vertegenwoordigende organisatie op de bij haar juridische natuur passende wijze in het proces is opgetreden. Gegeven een bepaalde procesbevoegde vereniging, bestaat het enige op te lossen vraagstuk er dan nog in uit te maken of die vereniging wel degelijk kwaliteit heeft om voor de door haar verdedigde collectieve belangen op te komen, m.a.w. of zij effectief kan worden beschouwd als een organisatie die representatief is voor de groep voor wiens belangen zij wil opkomen.

De vrijheid van vereniging verzet zich ertegen dat de overheid zou bepalen wie ter verdediging van welke belangen tot groepsvorming zou mogen of moeten overgaan en op welk niveau zulks zou moeten gebeuren. Die fundamentele vrijheid heeft tot gevolg dat de vraag of bepaalde collectieve belangen effectief door enige vereniging zullen worden verdedigd, door wie en in welke vorm, een antwoord krijgt dat afhangt van het onzeker initiatief van de betrokkenen zelf, meer bepaald van het feit of zij oordelen gelijklopende belangen te hebben die door hun gemeenschappelijke situatie bepaald worden, en bovendien of zij er werkelijk zijn kunnen toe komen om als een vertegenwoordigende vereniging op te treden en die in stand te houden. Zulks betekent dat de particulieren derhalve zelf door het vaststellen van de statuten van een door hen

La Cour entend ainsi exclure qu'une personne morale ait intérêt à ester en justice pour la défense des intérêts individuels de ses membres ou pour la défense des intérêts collectifs en vue de laquelle elle a été formée.

La cour précise encore 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 ».

Cet arrêt de la Cour de cassation prend le contre-pied de l'évolution enregistrée dans les juridictions inférieures, favorables à l'introduction d'actions en justice par des associations, et interrompt brutalement cette évolution.

Le 11 septembre 1981, le Conseil d'Etat a par ailleurs rendu, dans la même affaire que la Cour de cassation (19 novembre 1982) et en ce qui concerne la même association, un arrêt dans lequel il déclare le recours en annulation introduit par cette association recevable pour le motif que l'intérêt général « peut être défendu par les associations qui œuvrent pour la protection de l'environnement et qui sont mues par des intérêts se situant sur le plan des idées et ayant un caractère collectif plutôt par des intérêts propres ».

Ainsi qu'il ressort des termes de l'arrêt, reproduit ci-après, le Conseil d'Etat infère directement le droit d'action des associations de l'article 20 de la Constitution concernant la liberté d'association :

« Les associations peuvent agir en vue de protéger l'intérêt général. La protection de l'environnement physique est une affaire d'intérêt général. Cet intérêt peut être défendu par les associations qui œuvrent pour la protection de l'environnement et qui sont mues par des intérêts se situant sur le plan des idées et ayant un caractère collectif plutôt que par des intérêts propres.

La reconnaissance de l'existence d'intérêts collectifs, qui doivent être distingués des intérêts individualisables des membres d'un groupe, a entraîné la reconnaissance du droit qu'a ce groupe de défendre ses intérêts collectifs, notamment devant le juge, par le truchement d'une organisation qui le représente, si du moins cette organisation a agi dans la procédure de la manière qui convient à sa nature juridique. En présence d'une association déterminée capable d'ester en justice, le seul problème à résoudre consiste à vérifier si cette association a effectivement qualité pour agir en vue des intérêts collectifs qu'elle défend (ou, en d'autres termes, à vérifier si elle peut effectivement être considérée comme une organisation représentative du groupe dont elle entend défendre les intérêts).

Le principe de la liberté d'association garanti par la Constitution s'oppose à ce que l'autorité détermine par qui et pour défendre quels intérêts il peut ou doit être procédé à la formation d'un groupe et à quel niveau cela devrait se faire. Cette liberté fondamentale a pour corollaire que la réponse à la question de savoir si certains intérêts collectifs seront effectivement défendus par une association, par qui et sous quelle forme, dépend de l'initiative, incertaine, des intéressés eux-mêmes, en particulier du fait qu'ils estiment ou non avoir des intérêts parallèles, déterminés par leur situation commune, et en outre du fait qu'ils sont réellement parvenus ou non à agir en tant qu'association représentative et à la maintenir en place. En fixant les statuts d'une association créée par eux, les particuliers définissent eux-mêmes les limites de leur solidarité, attri-

opgerichte vereniging de grenzen van hun solidariteit bepalen en daardoor ook aan de vereniging een engere of ruimere vertegenwoordigende functie opdragen.

Het wezen zelf van de idee van de vertegenwoordiging brengt mede dat de vereniging, om werkelijk als « representatief » te kunnen worden beschouwd voor de groep voor wiens belangen zij wil opkomen, een zodanige aanhang bij de leden van die groep heeft dat er redelijkerwijze kan worden vermoed dat de door de vereniging ingenomen standpunten met die van de belanghebbenden zelf samenvallen, terwijl die aanhang tevens verschijnt als de door de belanghebbenden gegeven bevestiging van de opdracht die de vereniging zichzelf gegeven heeft. Het bewijs van die representativiteit zal meestal enkel bestaan in door feiten min of meer gestaafde vermoedens, in de eerste plaats het feit zelf dat de vereniging zich effectief manifesteert, zodat het in werkelijkheid aan de verwerende partij toekomt door aanvoering van feiten dit eerste vermoeden tegen te spreken en aan te tonen dat de uit de statuten en het optreden van de vereniging blijkende aanspraak op representativiteit niet met de werkelijkheid overeenstemt. »

De door ons voorgestelde wetswijziging beoogt in de eerste plaats het onderscheid in de beoordeling van de toelaatbaarheid van vorderingen door het Hof van Cassatie, enerzijds, en de Raad van State, anderzijds, op te heffen, in de zin die het dichtst aanleunt bij de grondwettelijke vrijheid van vereniging. Dit zal alleszins bijdragen tot een grotere rechtszekerheid.

Bovendien zou ons voorstel, dat verenigingen, mits het bezit van rechtspersoonlijkheid, toelaat in rechte op te treden voor een meer algemeen belang vervat in hun statutair doel, tegemoet komen aan een behoefte omdat steeds meer verenigingen (consumenten-, leefmilieu-, vakorganisaties, vrouwengroeperingen, groeperingen die opkomen voor de rechten van de vreemdelingen) in rechte wensen op te treden.

Dat deze behoefte groeit is niet toevallig maar het gevolg van het feit dat een aantal belangen niet meer kunnen geïndividualiseerd worden, zoals de beschadiging van het leefmilieu die ons allen of onze nakomelingen kan treffen, zonder dat we op voorhand nauwkeurig kunnen vaststellen wie wel en wie niet.

Andere belangen, bv. van consumenten, zijn zo versnipperd, en voor ieder getroffen individu soms zo gering, dat een individueel proces de moeite niet loont, gezien de kosten. Een vereniging kan deze belangen bundelen, zodat een proces zin heeft.

Anderzijds zien we dat personen, die behoren tot een gemarginaliseerde groep, er vaak niet toe komen om hun nochtans rechtmatige belangen in rechte af te dwingen. Dit is juist een kenmerk van hun marginaliteit. Onwetendheid, geldgebrek, gebrek aan vertrouwde met de werking van ons rechtssysteem, de vaak gegronde vrees om niet ernstig genomen te worden, apatie en passiviteit en fatalisme als gevolg van herhaalde slechte ervaringen, weerhouden hen ervan in rechte op te treden.

Nochtans zou gelijk krijgen voor een rechtbank de eigen ingesteldheid, zowel als de objectieve situatie van een vereniging, aanzienlijk kunnen verbeteren, bijdragen tot de emancipatie en zo de democratie een stuk reëler maken.

De in voege zijnde wet vertrekt immers van de formele gelijkheid van alle individuen, zonder rekening te houden met de feitelijke ongelijke situatie waarin mensen zich bevinden.

buant ainsi à l'association une fonction de représentation plutôt restreinte ou plutôt étendue.

L'essence même de l'idée de représentation implique toutefois que, pour pouvoir être considérée comme représentative du groupe dont elle peut défendre les intérêts, l'association bénéficie auprès des membres de ce groupe d'une adhésion telle que l'on peut raisonnablement présumer que les points de vue qu'elle défend coïncident avec ceux des intéressés eux-mêmes, tandis que cette adhésion apparaît également comme une confirmation donnée par les intéressés de la mission que l'association s'est donnée. La preuve de cette représentativité ne consistera généralement qu'en des présomptions plus ou moins confirmées par des faits, principalement par le fait que l'association se manifeste effectivement, de sorte qu'il appartient à la partie adverse de contester cette première présomption en invoquant des faits déterminés et de démontrer que la prétention de représentativité qui ressort des statuts et des activités de l'association ne correspond pas à la réalité et a été soutenue de mauvaise foi. »

La modification légale que nous proposons vise en premier lieu à supprimer la divergence d'appréciation quant à la recevabilité des actions selon que cette appréciation émane de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat, en optant pour l'appréciation qui se concilie le mieux avec la liberté d'association garantie par la Constitution. Cette modification ne pourra que contribuer à accroître la sécurité juridique.

Notre proposition, qui doit permettre aux associations dotées de la personnalité civile d'ester en justice pour défendre un intérêt général ressortissant à leur objectif statutaire, répond en outre à un besoin réel, car de plus en plus nombreuses sont les associations (organisations de consommateurs et de protection de l'environnement, organisations professionnelles, groupements féministes, associations pour la défense des droits des étrangers) qui souhaitent pouvoir soutenir une action en justice.

Le fait que ce besoin devient de plus en plus impérieux n'est pas dû au hasard, mais découle de ce qu'il n'est plus possible d'individualiser certains intérêts, tels que la préservation de l'environnement, la détérioration de celui-ci pouvant affecter chacun de nous ou nos descendants sans que nous puissions déterminer d'avance qui en sera victime.

D'autre part, la dispersion et le morcellement de certains intérêts, comme ceux des consommateurs, sont tels et leur importance est si minime pour chaque individu concerné que le coût d'un procès individuel est disproportionné. Une association concentre ces intérêts, de sorte que le recours à la procédure judiciaire a un sens.

Il est par ailleurs fréquent que des personnes appartenant à un groupe marginalisé ne parviennent pas à obtenir par voie de justice que soient respectés leurs intérêts pourtant légitimes. C'est là précisément une caractéristique de leur marginalité. L'ignorance, le manque de moyens financiers et de confiance dans le fonctionnement de notre système judiciaire, la crainte souvent justifiée de n'être pas pris au sérieux, l'apathie, la passivité et le fatalisme découlant d'une succession d'expériences négatives sont autant de raisons qui les retiennent de procéder.

Or, le fait de gagner un procès leur donnerait de l'assurance, améliorerait la situation objective de l'association dont elles font partie et contribuerait à les émanciper et à rendre la démocratie plus réelle.

La loi en vigueur postule en effet l'égalité théorique de tous les individus, sans tenir compte de leur inégalité de fait.

Bovendien komt het de democratie ten goede als burgers bij monde van verenigingen zelf een verantwoordelijkheid kunnen dragen door in rechte te mogen optreden om een belang te verdedigen, dat hun strikt eigen belang overstijgt maar anderen ten goede kan komen. Het versterkt de identificatie van de burger met de Staat.

Dit recht aan verenigingen toekennen kadert overigens perfect binnen de Grondwet die de vrijheid van vereniging waarborgt. Dit houdt ook in dat de organisaties zich als vereniging moeten kunnen ontplooiën. Bovendien garandeert ons voorstel het recht om in rechte op te treden voor andere dan eigen belangen strictu sensu, uitsluitend aan verenigingen met rechtspersoonlijkheid zodat er een evenwicht bestaat tussen rechten en verplichtingen.

Er zij ook opgemerkt dat het recht van verenigingen om zich burgerlijke partij te stellen (art. 3 en 63 W.V.S.) in strafzaken geen enkele afbreuk doet aan de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om een strafzaak aanhangig te maken.

Toch zou het de taak van het openbaar ministerie kunnen verlichten. Momenteel is dit openbaar ministerie onderbemand 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. i.v.m. milieuverontreiniging, consumentenbescherming, discriminatie.

Vrees voor de tirannie van verenigingen is hierbij ongegrond omdat ons voorstel enkel over de ontvankelijkheid handelt en dan ook geenszins afbreuk doet aan de bevoegdheid van de rechter om over de grond van de zaak zelf te oordelen.

Dat een wetswijziging zoals door ons voorgesteld aanleiding zou geven tot een plotse overbelasting van de rechtbanken dient ook niet te worden gevreesd. Onze ervaring met de bijzondere wetten, die dit recht al toekenden hetzij aan bepaalde verenigingen hetzij aan iedereen maar steeds in welbepaalde gevallen, spreekt dit tegen.

Om maar een voorbeeld te noemen: de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties, beroepsorganisaties en organisaties van zelfstandigen hebben tot hier toe slechts één maal gebruik gemaakt van hun recht om de wet op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen (wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering) te doen toepassen (zie het geval Cockerill-Bekaert).

Ook mag men veronderstellen dat verenigingen, doordat zij steeds een zelfde soort zaken behandelen en zij een welbepaalde problematiek goed beheersen, dikwijls met meer deskundigheid te werk zullen gaan dan een individu dat een éénmalige schade lijdt.

Er moet ook nog opgemerkt worden dat men bij de invoering van het nieuw Gerechtelijk Wetboek niet aan artikel 17 van dit wetboek wilde raken om de gunstige evolutie in de rechtspraak tegenover de verenigingen verder te laten gaan. Door de cassatieuitspraak van 19 november 1982 is aan deze evolutie een abrupt einde gekomen zodat een wetswijziging zich opdringt. Dit zelfde argument werd gehanteerd door de tegenstanders van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden. De hoop van deze tegenstanders dat de rechtspraak gunstig zou blijven evolueren is nu ijdel gebleken.

Il est en outre bénéfique pour la démocratie que des citoyens puissent assumer eux-mêmes des responsabilités par le canal d'associations en étant admis à ester en justice pour défendre un intérêt qui dépasse leur intérêt strictement personnel et rencontre celui d'autrui. L'identification du citoyen à l'Etat s'en trouve renforcée.

L'octroi de ce droit aux associations correspond d'ailleurs parfaitement à l'esprit de la Constitution, qui garantit la liberté d'association. Cette liberté implique également que les organisations doivent pouvoir se développer en tant qu'associations. De plus, notre proposition ne garantit le droit d'ester en justice pour défendre des intérêts autres que des intérêts propres au sens strict qu'aux associations jouissant de la personnalité civile, de sorte qu'elle équilibre ainsi les droits et les obligations.

On notera également que le droit reconnu à ces associations de se constituer partie civile (art. 3 et 63 du Code d'instr. crim.) en matière répressive ne diminue en rien le droit du Ministère public de procéder au pénal.

Il pourrait néanmoins alléger la tâche du ministère public. Celui-ci 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.

Il serait injustifié de craindre que des associations puissent exercer une influence tyrannique, puisque la présente proposition de loi se borne à rendre leurs demandes recevables tout en laissant entier le pouvoir du juge de statuer sur le fond.

Il n'y a pas non plus lieu de craindre que la modification légale que nous proposons entraîne brusquement un surcroît de travail pour les tribunaux. L'application des lois particulières qui ont déjà accordé ce droit soit à certaines associations, soit à tout citoyen, mais toujours dans des cas bien déterminés, a montré que cette crainte serait dénuée de fondement.

Nous nous bornerons à citer un exemple: les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs, les organisations professionnelles et les organisations de travailleurs indépendants n'ont encore jamais usé de leur droit de faire appliquer les dispositions légales relatives à l'égalité de traitement des hommes et des femmes (loi de réorientation économique du 4 août 1978) (cf. le cas Cockerill-Bekaert).

On peut également supposer que des associations qui traitent toujours un même type d'affaires et maîtrisent parfaitement une problématique donnée agiront avec plus d'à-propos qu'un individu qui a subi un seul préjudice.

Il convient également de remarquer que si l'on a évité de modifier l'article 17 du Code judiciaire lors de la refonte de ce code, c'était pour que l'évolution positive de la jurisprudence à l'égard des associations puisse se poursuivre. L'arrêt de la Cour de cassation du 19 novembre 1982 a brusquement mis fin à cette évolution, de sorte qu'une modification de la loi s'impose. Les adversaires de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie ont invoqué le même argument. Leur espoir que la jurisprudence continuerait à évoluer positivement s'est à présent avéré vain.

Analyse van de artikelen

Artikel 1

Dit artikel beoogt het artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek (« De rechtsvordering kan niet worden toegelaten, indien de eiser geen hoedanigheid en geen belang heeft om ze in te dienen ») te wijzigen.

Het wijzigt het algemeen principe zonder afbreuk te doen aan de bepalingen van bijzondere wetten. Die blijven dus in voege.

Naast de persoon die een rechtstreeks belang heeft, kan in het voorgestelde artikel alleen een vereniging met rechtspersoonlijkheid een vordering instellen.

Individuën, andere dan de belanghebbende, zijn dus uitgesloten, evenals feitelijke verenigingen.

Vereist is bovendien dat de vereniging het belang dat zij beweert te verdedigen opgenomen heeft in haar statutair doel, zodat een vereniging niet om het even wat kan vorderen.

Art. 2

Artikel 2 beoogt artikel 3 van het Wetboek van Strafvordering (« De rechtsvordering tot herstel van de schade, door een misdrijf veroorzaakt, behoort aan hen die de schade hebben geleden ») te wijzigen.

Ook hier kan naast de rechtstreekse schadelijder luidens het nieuwe artikel alleen de vereniging met rechtspersoonlijkheid een vordering instellen.

Ook hier moet de schade betrekking hebben op het statutaire doel van de vereniging.

Art. 3

Artikel 3 behelst een aanvulling van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en gaat uit van een oogmerk van effectiviteit. Hoewel zulks in geen enkele wettelijke bepaling uitdrukkelijk wordt gesteld, wordt algemeen aanvaard dat een annulatieberoep geen schorsende werking heeft. Gelet op de vaak vrij lange tijdsspanne vooraleer over het beroep uitspraak wordt gedaan, hebben de verzoekers — zowel de individuele personen als verenigingen — ten gevolge van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing vaak een ernstig en onherroepelijk nadeel ondergaan, dat niet of slechts ten dele kan worden hersteld.

Het is dan ook wenselijk — in navolging van wat is bepaald bij artikel 70 van de wet van 15 december 1980 m.b.t. de vreemdelingen — aan de Raad van State de bevoegdheid toe te kennen om onder bepaalde voorwaarden de tenuitvoerlegging van voor hem bestreden administratieve handelingen op te schorten. Dit is nu reeds het geval zowel in Nederland als in Frankrijk.

Weliswaar kunnen thans individuele verzoekers — en, wanneer ons wetsvoorstel wordt aanvaard, ook verenigingen — zich met toepassing van het gemeen recht tot de rechter van de rechterlijke macht wenden om in kort geding de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te bekomen. Het is evenwel duidelijk dat het in het belang van de goede rechtsbedeling is dat de rechter van de machtsverschrijding ook de rechter van de schorsing zou zijn.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cet article vise à modifier l'article 17 du Code judiciaire, qui est libellé comme suit : « L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former ».

Il modifie le principe général sans déroger aux dispositions des lois particulières. Celles-ci restent donc en vigueur.

Outre la personne ayant un intérêt direct, seule une association dotée de la personnalité civile peut, aux termes de l'article proposé, intenter une action.

Les personnes physiques autres que l'intéressé, ainsi que les associations de fait, ne sont donc pas admises à ester en justice.

En outre, il faut que le but statutaire de l'association renferme l'intérêt que celle-ci prétend défendre, ce qui signifie qu'une association ne peut pas poursuivre n'importe quelle demande.

Art. 2

L'article 2 vise à modifier l'article 3 du Code d'instruction criminelle, qui est libellé comme suit : « L'action pour la réparation du dommage causé par une infraction appartient à ceux qui ont souffert de ce dommage ».

Outre celui qui a souffert directement d'un dommage, seule une association dotée de la personnalité civile peut, aux termes de ce nouvel article, intenter une action.

Dans ce cas aussi, le dommage doit avoir un rapport avec le but statutaire de l'association.

Art. 3

L'article 3 vise à compléter les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dans un souci d'efficacité. Bien qu'aucune disposition légale ne le prévoit explicitement, il est généralement admis qu'un recours en annulation n'est pas suspensif. Or, comme il s'écoule souvent une période assez longue avant qu'il ne soit statué sur le recours, les requérants — qu'il s'agisse de particuliers ou d'associations — subissent fréquemment, à la suite de l'exécution de la décision contestée, un préjudice grave qui ne peut pas être réparé ou ne peut l'être qu'en partie.

Il est dès lors souhaitable d'habiliter le Conseil d'Etat — comme le fait l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers — à suspendre, sous certaines conditions, l'exécution des actes administratifs attaqués devant lui. La possibilité de prendre de telles décisions suspensives existe déjà en France et aux Pays-Bas.

Certes, les particuliers (et, si notre proposition est adoptée, les associations) peuvent, en vertu du droit commun, demander au juge ordinaire de suspendre, par une ordonnance sur référé, l'exécution de la décision attaquée. Il serait cependant préférable, dans l'intérêt de la justice, que le même juge statue sur l'excès de pouvoir et sur la suspension.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Aan artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek wordt een nieuwe lid toegevoegd, luidend als volgt:

« Onverminderd de ontvankelijkheid van alle rechtsvorderingen, die ingesteld zijn zoals voorgeschreven in bijzondere wetten, is elke rechtsvordering ontvankelijk wanneer zij steunt op een belang, dat vervat is in het statutair doel van de rechtspersoon die de vordering instelt ».

Art. 2

Aan artikel 3 van het Wetboek van Strafvordering wordt een nieuw lid toegevoegd, luidend als volgt:

« Een rechtspersoon wordt geacht schade te hebben geleden wanneer de schade, die uit het misdrijf voortvloeit, in strijd is met het statutaire doel dat door de rechtspersoon beoogd wordt. »

Art. 3

In de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt een artikel 14bis ingevoegd, luidend als volgt:

« Art. 14bis. — Op vordering van de verzoekende partij kan de Raad van State, volgens de regels die de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit bepaalt, de beslissing of het besluit waartegen een beroep tot vernietiging gericht is, geheel of ten dele schorsen.

Tot schorsing kan slechts worden besloten als ernstige middelen worden aangevoerd en op voorwaarde dat de onmiddellijke uitvoering van de bestreden beslissing of het bestreden besluit een onherstelbare of onredelijke benadeling met zich zou brengen.

Schorsing stuit onmiddellijk de werking van de geschorste akte.

In geval van schorsing, wordt binnen de zes maanden over de zaak zelf uitspraak gedaan. »

15 oktober 1984.

M. SMET
Z. DE LOORE-RAEYMAEKERS
J. ANSOMS
P. TANT
L. REMACLE
H. VAN ROMPAEY

PROPOSITION DE LOI

Article 1

A l'article 17 du Code judiciaire, il est ajouté un nouvel alinéa, libellé comme suit:

« Sans préjudice de la recevabilité de toutes les actions intentées conformément aux prescriptions de lois particulières, toute action est recevable si elle se fonde sur un intérêt ressortissant au but statutaire de la personne morale qui intente l'action. »

Art. 2

A l'article 3 du Code d'instruction criminelle, il est ajouté un nouvel alinéa, libellé comme suit:

« Une personne morale est censée avoir souffert d'un dommage lorsque le dommage qui résulte de l'infraction est contraire au but statutaire visé par cette personne. »

Art. 3

Dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973, il est inséré un article 14bis, libellé comme suit:

« Art. 14bis. — A la demande de la partie requérante, le Conseil d'Etat peut, conformément aux règles fixées par le Roi par voie d'arrêté délibéré en Conseil des ministres, suspendre en tout ou en partie la décision ou l'arrêt qui fait l'objet d'un recours en annulation.

La suspension ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux sont soulevés et si l'exécution immédiate de la décision ou de l'arrêt attaqués est de nature à causer un préjudice irréparable ou déraisonnable.

La suspension entraîne l'interruption immédiate des effets de l'acte suspendu.

En cas de suspension, il est statué sur le fond dans les six mois. »

15 octobre 1984.