

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2007-2008

12 NOVEMBER 2007

Wetsvoorstel tot aanvulling van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 3 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering met het oog op de instelling ten voordele van de verenigingen van een rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen

(Ingediend door de heer Francis Delpérée c.s.)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 9 juli 2003 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 3-50/1 — BZ 2003).

Een vereniging met rechtspersoonlijkheid kan, in het huidige Belgisch rechtsbestel, slechts een rechtsvordering instellen voor de afbreuk die aan haar maatschappelijk doel wordt gedaan.

Bij geschillen inzake de burgerlijke aansprakelijkheid bepaalt artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek immers dat « de rechtsvordering [...] niet [kan] worden toegelaten, indien de eiser geen hoedanigheid en geen belang heeft om ze in te dienen ». Artikel 3 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering bepaalt dat « de rechtsvordering tot herstel van de schade, door een misdrijf veroorzaakt, [...] aan hen [behoort] die de schade hebben geleden ». Artikel 63 van het Wetboek van strafvordering preciseert dat « hij die beweert door een misdaad of een wanbedrijf te zijn benadeeld, [...] daarover bij de bevoegde onderzoeksrechter klacht [kan] doen en zich burgerlijke partij [kan] stellen ». Ingevolge die door het Hof van Cassatie aldus geïnterpreteerde bepalingen worden de door verenigingen ingestelde rechtsvorderingen ter verdediging van collectieve belangen afgewezen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2007-2008

12 NOVEMBRE 2007

Proposition de loi complétant l'article 17 du Code judiciaire et l'article 3 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle en vue d'instaurer au profit des associations une action d'intérêt collectif

(Déposée par M. Francis Delpérée et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 9 juillet 2003 (doc. Sénat, n° 3-50/1 SE 2003).

Une association qui a la personnalité juridique ne peut, dans l'état actuel du droit belge, fonder une action sur la seule atteinte portée à son objet social.

En effet, au contentieux de la responsabilité civile, l'article 17 du Code judiciaire dispose que « l'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former ». L'article 3 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle dispose que « l'action pour la réparation du dommage causé par une infraction appartient à ceux qui ont souffert du dommage ». L'article 63 du Code d'instruction criminelle précise que « toute personne qui se prétendra lésée par un crime ou délit pourra en rendre plainte et se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent ». En vertu de ces dispositions telles qu'interprétées par la Cour de cassation, l'action d'intérêt collectif introduite par des groupements est rejetée.

Die bepalingen werden echter getemperd in enkele bijzondere wetten die een vorderingsrecht toekennen aan verenigingen die zonder een machtiging van hun leden kunnen handelen, bijvoorbeeld (1):

1^o artikel 10, eerste lid, van de wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen bepaalt dat een vereniging in rechte mag optreden, hetzij om te eisen, hetzij om te verweren, voor de verdediging van de persoonlijke rechten waarop haar leden aanspraak mogen maken als deelgenoten, onverminderd het recht voor die leden om rechtstreeks op te treden, zich bij het geding aan te sluiten of tussen te komen gedurende het rechtsgeding;

2^o artikel 24 van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven bepaalt dat de werkgevers, de werknemers en hun representatieve organisaties een vordering kunnen inleiden tot beslechting van alle geschillen in verband met de toepassing van een aantal bepalingen van deze wet;

3^o het eerste artikel en artikel *bis* van de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen voorzien in soortgelijke bepalingen;

4^o artikel 4 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités bepaalt dat de representatieve organisaties [...] in rechte [mogen] 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^o de artikelen 55 en 57 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken;

6^o artikel 132 van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering voor de toepassing van de bepalingen betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Artikel 5 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden levert ons een recenter voorbeeld op. Dat artikel bepaalt immers dat «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 discriminatie te bestrijden [...] in rechte [kunnen] optreden in alle rechtsgeschillen waartoe de toepassing van deze wet aanleiding kan geven, wanneer afbreuk is gedaan aan hetgeen zij statutair nastreven».

(1) Zie J. van Compernelle, *Le droit d'action en Justice des groupements*, Larcier, 1972, blz. 305-307, aangehaald door T. Moreau, «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», *JT*, 1994, blz. 488.

Des tempéraments ont toutefois été admis dans quelques lois particulières qui définissent un droit d'action au profit d'un groupement qui peut agir sans mandat au nom de ses membres, ainsi (1):

1^o l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mars 1898 sur les Unions professionnelles prévoit qu'une union peut ester en justice pour la défense de droits individuels que ses membres tiennent de leur qualité d'associés, sans préjudice du droit de ses membres d'agir directement, de se joindre à l'action ou d'intervenir dans l'instance;

2^o l'article 24 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie prévoit que les employeurs, les travailleurs et leurs organisations représentatives peuvent introduire une demande en justice tendant à faire trancher tout différend relatif à l'application de certaines dispositions de cette loi;

3^o les articles 1^{er} et 1^{er bis} de la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la protection des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail prévoient des dispositions similaires;

4^o l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires prévoit que les organisations représentatives peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la loi donnerait lieu pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles;

5^o les articles 55 et 57 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce;

6^o l'article 132 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique pour l'application des dispositions relatives à l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

L'article 5 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, nous fournit un exemple plus récent. Cet article dispose en effet que: «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».

(1) Voyez J. van Compernelle, *Le droit d'action en Justice des groupements*, Bruxelles, Larcier, 1972, pp. 305-307 cité par T. Moreau, «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», *JT*, 1994, p. 488.

Hoewel het geen op aansprakelijkheid berustende vordering betreft, kunnen we eveneens de vordering tot staking vermelden zoals die is bepaald door de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

De recente wet van 12 januari 1993 kent tot slot een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu toe.

De jurisprudentie betreffende de toepassing van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek heeft een aanmerkelijke ontwikkeling doorgemaakt waarvan hieronder een kort overzicht wordt gegeven. Het Hof van Cassatie nam in het begin een verzoenende houding aan ten aanzien van de verenigingen die in rechte optraden. In zijn eerste arresten (Cass., 29 april 1921, *Pas.*, 1921, I, 228; Cass., 12 april 1921, *Pas.*, 1921, I, 319; Cass., 9 juli 1928, *Rev. Dr. Pén.* 1928, 869), meende het Hof bijvoorbeeld dat de tot beroepsverenigingen verenigde organisaties overeenkomstig de wet van 31 maart 1898 niet alleen in rechte mochten optreden voor de verdediging van de persoonlijke rechten van haar leden, zoals artikel 10 van die wet uitdrukkelijk bepaalt, maar zich eveneens burgerlijke partij konden stellen om de vergoeding van de schade te vragen die hen werd berokkend door de schending van de belangen waarvan de verdediging de reden van hun oprichting was.

Volgens die jurisprudentie volstond het dat de vereniging rechtspersoonlijkheid bezat om in rechte te kunnen optreden voor de verdediging van de belangen waarvan het behoud de reden van haar oprichting was. Elke schade die aan die algemene belangen werd berokkend, werd bovendien gelijkgesteld met de schade die aan de vereniging zelf werd toegebracht.

Het jaar 1930 is een keerpunt in de jurisprudentie van het Hof van Cassatie, dat voortaan van mening is dat een burgerlijke rechtsvordering tot vergoeding van schade ten gevolge van een misdrijf enkel degene toekomt die onder die schade heeft geleden omdat die nadeel heeft toegebracht aan zijn persoon, zijn vermogen of zijn faam. De ontvankelijkheid van de burgerlijke rechtsvordering in strafrechtelijke aangelegenheden is bijgevolg gebonden aan het bestaan van een persoonlijk nadeel (Cass., 1 december 1930, *Pas.*, 1930, I, 373).

In 1957 heeft het Hof van Cassatie (Cass. 9 december 1957, Arr. Cass., 1958, 375) de burgerlijke partijstelling van een VZW niet ontvankelijk verklaard omdat de geschade belangen die van de leden van de vereniging waren en niet de eigen belangen van de vereniging. Die redenering werd door een arrest van het Hof van Cassatie van 28 juni 1968 tot de op burgerlijke aansprakelijkheid berustende vordering uitgebreid (artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek).

Terwijl het zich in zijn vorige arresten had uitgesproken over het begrip « schade », heeft het Hof in zijn principiële arresten van 19 november 1982 (Cass., 19 no-

Sans qu'il ne s'agisse d'une action en responsabilité, on peut rappeler également la procédure d'action en cessation telle qu'elle a été introduite dans le cadre de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

Enfin, la récente loi du 12 janvier 1993 octroyait quant à elle un droit d'action en matière de protection de l'environnement.

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 d'abord adoptée 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.*, 1921, 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 ASBL 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 (article 1382 du Code civil) par un arrêt de la Cour de cassation du 28 juin 1968.

Alors que dans ses arrêts précédents, elle se prononçait sur la notion de « dommage », la Cour s'est attachée dans ses arrêts de principe du 19 novem-

vember 1982, *Pas.*, 1983, I, blz. 338) en 24 november 1982 (Cass., 24 november 1982, *Pas.*, 1983, I, blz. 361) het begrip « belang » willen omschrijven.

In het eerste arrest onderstreept het Hof dat het belang « persoonlijk en rechtstreeks », dit wil zeggen « eigen » moet zijn. Het Hof meent 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 ». Het Hof wil op die manier voorkomen dat een rechtspersoon er belang bij heeft in rechte op te treden voor de verdediging van het algemeen belang waartoe die rechtspersoon is opgericht. Het Hof preciseert verder « 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 ».

In het tweede arrest werd de voorziening in cassatie afgewezen die was ingesteld door de openbare instelling « Belgische Liga voor de verdediging van de rechten van de mens » die zich burgerlijke partij wou stellen tegen beklaagden die vervolgd werden voor de schending van de wet betreffende het verbod op de private milities. Het Hof was van mening dat « eiseres niet doet blijken van enig recht of enig persoonlijk belang waarin ze door de aan de beklaagden ten laste gelegde misdrijven kon zijn geschaad, dat wat ze een aantasting van haar persoonlijk belang noemt, in werkelijkheid het belang is dat alle burgers hebben bij de vervolging van misdrijven en de bestraffing van de daders ervan, dat is ... het maatschappelijk belang waarvan de verdediging in beginsel uitsluitend aan het openbaar ministerie is opgedragen ».

Die arresten gaan in tegen de aan de gang zijnde ontwikkeling bij de lagere gerechten die positief staan tegenover door verenigingen ingestelde rechtsvorderingen. Ze onderbreken op abrupte wijze die ontwikkeling, waarbij het principe zelf van een rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen wordt verworpen.

De Raad van State heeft zijn arrest van 11 september 1981 (Raad van State, IV Kamer, 11 september 1981, nr. 21384, VZW Werkgroep voor milieubeheer Brassaat, *Verz.*, 1981, blz. 1211), uitgesproken in hetzelfde geding dat aanleiding heeft gegeven tot het arrest van het Hof van Cassatie van 19 november 1982, en heeft, in verband met dezelfde vereniging, de door die vereniging ingestelde vordering tot nietigverklaring ontvankelijk verklaard omdat « voor dit belang 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 ». In tegenstelling tot de jurisprudentie van het Hof van Cassatie bepaalt de jurisprudentie van de Raad van State, op grond van artikel 20 van de Grondwet ter vrijwaring

bre 1982 (Cass., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338) et du 24 novembre 1982 (Cass., 24 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 361) à définir la notion d'« intérêt ».

Dans le premier arrêt, 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 ». La Cour entend ainsi exclure qu'une personne morale ait intérêt à ester en justice pour la défense des intérêts collectifs en vue desquels elle a été formée. La Cour précise encore que « le seul fait qu'une personne morale ou une personne physique poursuive un but, ce but fut-il statutaire, n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre, toute personne pouvant se proposer de poursuivre n'importe quel but ».

Dans le second arrêt, était rejeté le pourvoi introduit par l'établissement public « la Ligue belge pour la défense des droits de l'homme » qui voulait se constituer partie civile contre des prévenus poursuivis du chef de violation de la loi interdisant les milices privées. Elle considérait que « la demanderesse ne justifie d'aucun droit ni d'aucun intérêt personnel qui aurait pu être lésé par les délits mis à charge des prévenus, que ce qu'elle qualifie d'atteinte à son intérêt personnel est, en réalité, l'intérêt de l'ensemble des citoyens à ce que les infractions soient poursuivies et leurs auteurs punis, c'est à dire l'intérêt social dont la défense est, en principe, confiée exclusivement au ministère public ».

Ces arrêts prennent à contre-pied l'évolution enregistrée dans les juridictions inférieures favorables à l'introduction d'actions en justice par des associations et interrompent brutalement cette évolution, tout en rejetant le principe même d'une action d'intérêt collectif.

Par contre, le Conseil d'État, dans son arrêt du 11 septembre 1981 (CE, 4^e ch., 11 septembre 1981, n^o 21384, VZW Werkgroep voor milieubeheer Brassaat, *Rec.*, 1981, p. 1211), rendu dans la même affaire que celle qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour de cassation du 19 novembre 1982 et en ce qui concerne la même association, a déclaré le recours en annulation introduit par cette association recevable pour le motif que « l'intérêt peut être défendu par les associations qui oeuvrent 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 ». Contrairement à la jurisprudence de la Cour de cassation, la jurisprudence du Conseil d'État, s'appuyant sur l'article 20 de la Constitution garantissant la liberté d'association, considère que le

van de vrijheid van vereniging, dat het door een vereniging nagestreefde doel het belang bij de vordering kan zijn, bedoeld in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

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

Het Grondwettelijk Hof volgt een redenering die analoog is met die van de Raad van State. Zijn jurisprudentie wordt duidelijk samengevat in het arrest van 18 februari 1993 (*Belgisch Staatsblad* van 3 maart 1993). Het Hof preciseert in zijn arrest dat: «Indien een vereniging zonder winstoogmerk, die zich op een collectief belang beroept, toegang wenst tot het Hof, [...] vereist [is] dat het maatschappelijk doel van de vereniging van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang; dat het collectief belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete activiteiten van de vereniging; dat de vereniging blijk geeft van een duurzame werking, zowel in het verleden als in het heden.» Met dit arrest verklaarde het Grondwettelijk Hof het door een vereniging ingediende verzoek ontvankelijk dat strekte tot de vernietiging van een aantal bepalingen van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 11 juli 1991 met betrekking tot het recht op een minimumlevering van elektriciteit.

De wetswijziging die wij voorstellen, beoogt voornamelijk een einde te maken aan het feit dat de beoordeling inzake de ontvankelijkheid van door verenigingen ter verdediging van collectieve belangen ingestelde rechtsvorderingen, sterk verschilt naargelang zij uitgaan van het Hof van Cassatie, de Raad van State of het Grondwettelijk Hof; daarbij wordt gekozen voor de beoordeling die het best verenigbaar is met de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van vereniging. De nagestreefde wijziging kan niet anders dan de rechtszekerheid vergroten.

but poursuivi par une association peut constituer l'intérêt pour agir visé par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État».

Le Conseil d'État devait d'ailleurs préciser de manière très nette que «la reconnaissance d'intérêts collectifs, qui doivent être distingués des intérêts individualisables des membres d'un groupe, a entraîné la reconnaissance du droit qu'a ce groupe de défendre ses intérêts collectifs, notamment devant le juge, par le truchement d'une organisation qui le représente, si du moins cette organisation a agi dans la procédure de la manière qui convient à sa nature juridique; qu'en présence d'une association déterminée capable d'ester en justice, le seul problème à résoudre consiste dès lors à vérifier si cette association a effectivement qualité pour agir en vue des intérêts collectifs qu'elle défend, en d'autres mots, si elle peut être considérée effectivement comme une organisation représentative du groupe dont elle veut défendre les intérêts.»

Quant à la Cour constitutionnelle, elle adopte un raisonnement similaire à celui du Conseil d'État. Sa jurisprudence se résume clairement dans son arrêt du 18 février 1993 (*Moniteur belge* du 3 mars 1993). Elle y précisait que: «Lorsqu'une association sans but lucratif qui se prévaut d'un intérêt collectif souhaite avoir accès à la Cour, il est requis que l'objet social de l'association soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels de ses membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter cet objet; que cet objet social soit réellement poursuivi, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association; que l'association fasse montre d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent». Par cet arrêt, la Cour d'arbitrage déclarait recevable la demande introduite par une association visant à obtenir l'annulation de certaines dispositions de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité.

La modification légale que nous proposons vise notamment à supprimer les divergences d'appréciation quant à la recevabilité des actions d'intérêt collectif mues par des associations, selon que cette appréciation émane de la Cour de cassation, du Conseil d'État ou de la Cour d'arbitrage, en optant pour l'appréciation qui se concilie le mieux avec la liberté d'association garantie par la Constitution. Cette modification ne pourra qu'accroître la sécurité juridique.

Ons voorstel moet de verenigingen met rechts-persoonlijkheid in staat stellen voor de hoven en rechtbanken in rechte op te treden voor de verdediging van een tot hun statutaire oogmerken behorend collectief belang. Degenen die wat willen doen aan het probleem van het milieu, zijn op dat vlak reeds gedeeltelijk aan hun trekken gekomen, maar daarnaast wensen ook de consumentenverenigingen, de beroeps-organisaties, de feministenverenigingen, de verenigingen die het opnemen voor de vreemdelingen, de verenigingen voor de bescherming van bejaarden en die welke de maatschappelijke uitsluiting bestrijden, dat hun op gerechtelijk vlak een actievere rol wordt toebedeeld.

De Belgische wetgeving heeft overigens een aanzienlijke achterstand op die van de andere landen die veel ruimere mogelijkheden bieden rechtsvorderingen ter verdediging van collectieve belangen in te stellen; verwijzen wij maar naar de Amerikaanse *class actions* of naar het nauwer aan de traditie van ons burgerlijk recht verwante *recours collectif* in Quebec, dat zelfs in een speciaal fonds ter ondersteuning van collectieve rechtsvorderingen voorziet. Dichter bij ons heeft de Franse wetgever al in 1973 op dat gebied een beslissende stap gezet.

In Nederland bestaat een voorontwerp van wet tot invoeging in het nieuwe Burgerlijk Wetboek van een nieuw artikel 3.11.8a), luidend als volgt: «Een rechtspersoon met onverkorte rechtsbekwaamheid die, conform zijn statuten, de belangen van derden behartigt, kan, als de bescherming van die belangen het rechtvaardigt, naar de rechter stappen met de eis dat een daad onwettig verklaard of een ongeoorloofde handelwijze verboden wordt».

Een en ander bewijst dat het Belgisch recht ter zake een grote achterstand heeft opgelopen, wat ten andere in de rechtsleer geconstateerd en aan de kaak gesteld werd. Aldus lijken tal van auteurs zich als gevolg van de ontwikkelingen in onze maatschappij bewust van de groeiende noodzaak om de bestaande mogelijkheden te verruimen voor op initiatief van groeperingen ingestelde rechtsvorderingen ter verdediging van collectieve belangen (1).

Daarnaast constateert men dat het steeds moeilijker wordt om bepaalde belangen te individualiseren. Het collectief belang dat behartigd moet worden, vormt de link tussen het particulier belang en het algemeen belang. Professor F. Ost bekijkt het aldus: «*comme si l'on s'apercevait enfin que le binôme intérêt général/intérêts particuliers n'épuisait pas la réalité sociale. Entre eux s'insinuent les intérêts collectifs qui média-*

(1) A. Fettweis, *Manuel de procédure civile*, Faculté de Droit d'économie et de sciences sociales de Liège, 1985, blz. 43-45; P. Lemmens, «Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen», *RW*, 1984, kol. 2025-2026, aangehaald door T. Moreau, in «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», *JT* 1994, blz. 488.

Notre proposition doit permettre aux associations dotées de la personnalité juridique d'ester en justice devant les cours et tribunaux pour défendre un intérêt collectif ressortissant à leur objectif statutaire. Si la problématique de l'environnement a été partiellement rencontrée, les associations de consommateurs, les organisations professionnelles, les groupements féministes, les associations pour la défense des étrangers, les associations pour la protection des personnes âgées, celles instituées pour la lutte contre l'exclusion sociale, désirent jouer un rôle plus actif sur le plan judiciaire.

La Belgique accuse d'ailleurs un retard considérable par rapport aux législations des États étrangers qui ont ouvert des actions d'intérêt collectif de manière beaucoup plus large et il suffit à cet égard de mentionner les *class actions* américaines ou plus proche de notre tradition civiliste le recours collectif québécois qui va jusqu'à prévoir un fonds spécial de soutien aux actions collectives. Chez nos voisins, le législateur français a franchi le pas en 1973.

Aux Pays-Bas, on retiendra en particulier un avant-projet de loi qui tend à insérer dans le nouveau Code civil un nouvel article 3.11.8a, rédigé comme suit: «Une personne morale disposant de la pleine capacité juridique qui, en conformité avec ses statuts, promeut les intérêts d'autrui, peut, si la protection de ces intérêts le justifie, s'adresser au tribunal pour faire déclarer illicite un acte ou obtenir l'interdiction d'un comportement illicite».

On mesure ainsi le retard qu'accuse le droit belge. En doctrine, ce retard fut constaté et dénoncé. Ainsi de nombreux auteurs, au regard de l'évolution de notre société semblent conscients de la nécessité grandissante d'élargir les possibilités d'action d'intérêt collectif à l'initiative des groupements (1).

Par ailleurs, on constate qu'il est de plus en plus difficile d'individualiser certains intérêts. L'intérêt collectif qu'il s'agit de promouvoir est à la charnière entre l'intérêt particulier et l'intérêt général. Selon l'expression du Professeur F. Ost, «comme si l'on s'apercevait enfin que le binôme intérêt général/intérêts particuliers n'épuisait pas la réalité sociale. Entre eux s'insinuent les intérêts collectifs qui médiatisent leur

(1) A. Fettweis, *Manuel de procédure civile*, Faculté de Droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1985, pp. 43-45; P. Lemmens, «Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen», *RW*, 1984, col. 2025-2026, cités par T. Moreau, in «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», *JT* 1994, p. 488.

tisent leur relation et dépassent leur opposition. L'intérêt général apparaît moins désormais comme l'expression d'une rationalité a priori, supra sociale, qui se définirait d'en haut, que comme l'image d'une équilibration constante entre divers intérêts collectifs engagés dans des rapports de coopération conflictuelle. Quant à l'intérêt privé, il est de plus en plus souvent associé à la définition d'objectifs collectifs » (1).

Als men kan spreken van een « autonome verenigingsruimte », die aanmoediging verdient, kan men ook gewagen van « overlapping en osmose » tussen de overheidssector en de privésector ..., van steeds complexere wisselwerkingen tussen die beide rationaliteiten. De aan de samenvloeiing van beide « stromen » gelegen collectieve belangen zouden nu eens als schakel voor de verstaatsing van de burgerlijke maatschappij, dan weer als instrument van de « staatscultuur » kunnen dienen (2). Het begrip collectief belang strookt dus met de maatschappelijke werkelijkheid.

Bovendien is de toegang tot de rechtbank moeilijk : degenen die tot een gemarginaliseerde bevolkingsgroep behoren, slagen er niet in om langs gerechtelijke weg de eerbiediging van hun nochtans rechtmatige belangen te verkrijgen en dat is precies een van de kenmerken van hun marginaliteit. De toegang tot de rechtbank veronderstelt het opruimen van tal van hindernissen die als « barrière » werken. F. Rigaux schrijft in dat verband : « La situation actuelle d'insuffisant accès au droit et à la justice devrait conduire à l'élimination d'une contradiction insoutenable : ceux qui ont le plus grand besoin de justice, dont le bon droit est le seul patrimoine, sont aussi ceux qui accèdent le plus difficilement au droit » (3). De onwetendheid, het gebrek aan financiële middelen en aan vertrouwen in de werking van ons rechterlijk bestel, de vaak geïmponeerde vrees niet au sérieux te worden genomen, de apathie en het fatalisme als gevolg van een hoop negatieve ervaringen, zijn zoveel redenen die die mensen ervan weerhouden naar de rechter te stappen.

Nu stellen tal van groeperingen zich ten doel die vormen van uitsluiting te bestrijden. Heel wat aspecten van de uitsluiting hebben een collectieve en structurele dimensie. Weigeren dat die kwesties collectief worden aangekaart bij het gerecht betekent dat geen enkele rechter er nog ooit kennis van neemt. De veel te talrijke hindernissen die maatschappelijk uitgerangeerden onderweg naar de rechtbank ontmoeten, kunnen makkelijker worden genomen als dat in groep gebeurt.

(1) F. Ost, Droit et intérêt, *Entre droit et non droit : l'intérêt*, vol. 2, Bruxelles, Publications des FUSL, aangehaald door T. Moreau, in « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *JT*, 1994, blz. 487.

(2) F. Ost, *loc. cit.*

(3) F. Rigaux, *Conclusions des actes de la journée d'étude du 14 octobre 1988 sur l'accès au droit en quart-monde*, Droit et quart-monde, 1989, aangehaald door T. Moreau in « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *JT*, blz. 493.

relation et dépassent leur opposition. L'intérêt général apparaît moins désormais comme l'expression d'une rationalité a priori, supra sociale, qui se définirait d'en haut, que comme l'image d'une équilibration constante entre divers intérêts collectifs engagés dans des rapports de coopération conflictuelle. Quant à l'intérêt privé, il est de plus en plus souvent associé à la définition d'objectifs collectifs » (1).

Si l'on peut parler d'espace associatif autonome à promouvoir, on peut aussi parler « d'imbrication et d'osmose entre public et privé ... d'échanges de plus en plus complexes entre ces deux rationalités. Les associations et leurs intérêts collectifs, situés au confluent de ces flux, opéreraient tantôt comme relais de l'étatisation de la société civile, tantôt comme instrument de la civilisation de l'État » (2). La notion d'intérêt collectif correspond donc à une réalité sociale.

De plus, l'accès au prétoire est difficile : les personnes appartenant à une catégorie marginalisée 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'accès au prétoire suppose que beaucoup d'obstacles, qui constituent un « effet barrière », soient levés. En effet, comme le relève F. Rigaux, « la situation actuelle d'insuffisant accès au droit et à la justice devrait conduire à l'élimination d'une contradiction insoutenable : ceux qui ont le plus grand besoin de justice, dont le bon droit est le seul patrimoine, sont aussi ceux qui accèdent le plus difficilement au droit » (3). L'ignorance, le manque de moyens financiers et de confiance dans le fonctionnement de notre système judiciaire, la crainte souvent justifiée de ne pas être pris au sérieux, l'apathie et le fatalisme découlant d'autant d'expériences négatives sont autant de raisons qui les retiennent de procéder.

Or, de nombreux groupements se sont donnés pour objectif de lutter contre ces formes d'exclusion. De nombreuses facettes de l'exclusion présentent une dimension collective et structurelle. Refuser une expression collective de ces questions en justice aura donc pour effet que bien souvent elles ne seront jamais soumises au juge. Trop de barrières existent pour permettre réellement à chaque personne en situation d'exclusion d'en appeler au juge. Le groupement peut, lui, aisément surmonter ces barrières.

(1) F. Ost, Droit et intérêt, *Entre droit et non droit : l'intérêt*, vol. 2, Bruxelles, Publications des FUSL, cité par T. Moreau, in « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *JT* 1994, p. 487.

(2) F. Ost, *loc. cit.*

(3) F. Rigaux, *Conclusions des actes de la journée d'étude du 14 octobre 1988 sur l'accès au droit en quart-monde*, Droit et quart-monde, 1989, cité par T. Moreau in « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *JT*, 1994, p. 493.

Bovendien is het heilzaam voor de democratie dat burgers via verenigingen verantwoordelijkheden op zich kunnen nemen door in rechte te mogen optreden voor de verdediging van een belang dat het strikt individuele overstijgt. De identificatie van de burger met de Staat wordt erdoor versterkt. De toekenning van dat recht aan de verenigingen strookt ten andere perfect met de geest van de Grondwet die de vrijheid van vereniging waarborgt.

Er zij opgemerkt dat het aan die verenigingen toegekende recht om zich burgerlijke partij te stellen (artikel 3 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering en artikel 63 van hetzelfde Wetboek) helemaal niet betekent dat die verenigingen zich de taken van het openbaar ministerie toe-eigenen. Het is niet de bedoeling een volksinitiatief te bekrachtigen of af te wijken van de regel dat niemand kan pleiten via een gevolmachtigde. De vereniging zou opkomen als verdedigster van bepaalde waarden die raakpunten hebben met het algemeen belang zodat haar rechtsvordering tot verdediging van dat belang een «semi-openbaar» karakter zou krijgen. De vereniging is trouwens een tussenschakel die niet zelden beter het terrein kent dan de overheid zelf. Het bewijs daarvan wordt geleverd door de volgende relevante opmerking van een Franse auteur: «Le ministère public est trop semblable au juge pour être apte, sur le plan culturel et psychologique, à devenir le défenseur dynamique d'intérêts (économiques, religieux, raciaux, etc.) de groupe, de communautés, de classes» (1). Wij zouden dus het best breken met het beeld dat wij altijd hebben gehad van het gerecht en waarbij wij ons voorstellen dat de Staat en in het bijzonder het openbaar ministerie de enigen zijn die de belangen van de maatschappij behartigen.

Voorts zij opgemerkt dat, toen men naar aanleiding van de herziening van het Strafwetboek, een wijziging van artikel 17 van dat Wetboek wilde voorkomen, het de bedoeling was om de toenmalige gunstige ontwikkeling van de jurisprudentie ten aanzien van de verenigingen niet tot stilstand te brengen.

De arresten van 19 en 24 november 1982 betekenden het einde van die ontwikkeling die thans schadelijke gevolgen heeft, denken wij maar aan de beslissing dd. 23 oktober 1992 van de Brusselse rechtbank van eerste aanleg. Er is dus een wetswijziging nodig en de meeste specialisten zijn daar overigens voorstander van.

Ter afronding zij erop gewezen dat het belang van de verenigingswereld, die een hoeksteen van onze maatschappelijke organisatie vormt, niet meer moet worden aangetoond en dat dit op gerechtelijk vlak

(1) Cappelletti, «La protection d'intérêts collectifs dans le procès civil», *Rev. Int. Dr. Comp.*, 1975, blz. 577, aangehaald door T. Moreau, «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», *JT*, 1994, blz. 490.

Il est en outre bénéfique pour la démocratie que des citoyens puissent assumer des responsabilités par le canal l'associations en étant admis à ester en justice pour défendre un intérêt qui dépasse leur intérêt strictement personnel. L'identification du citoyen à l'État 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 l'association.

On notera que le droit reconnu à ces associations de se constituer partie civile (articles 3 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle et 63 du même Code) n'empiète en rien sur les tâches exercées par le ministère public. Il ne s'agit pas de consacrer une action populaire ou de déroger à la règle «nul ne plaide par procureur». L'association se présenterait comme le défenseur de certaines valeurs participant à l'intérêt général, son action d'intérêt collectif se présenterait de la sorte comme une action «semipublique». D'ailleurs, l'association est un relais qui souvent connaît mieux le terrain que l'autorité publique elle-même. D'autant plus qu'il a été pertinemment remarqué par un auteur français que «le ministère public est trop semblable au juge pour être apte, sur le plan culturel et psychologique, à devenir le défenseur dynamique d'intérêts (économiques, religieux, raciaux, etc.) de groupes, de communautés, de classes» (1). Il s'agit donc de dépasser nos représentations juridiques traditionnelles selon lesquelles l'État et en particulier le ministère public sont les seuls détenteurs des intérêts de la société.

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, à l'époque, de la jurisprudence à l'égard des associations puisse se poursuivre.

Les arrêts des 19 et 24 novembre 1982 ont mis fin à cette évolution. Elle a des effets dommageables aujourd'hui, comme ce fut le cas pour la décision du tribunal de première instance de Bruxelles du 23 octobre 1992. De la sorte une modification de la loi s'impose, comme la majorité de la doctrine le plaide.

En conclusion, l'importance du mouvement associatif, pièce essentielle de notre organisation sociale, n'est plus à démontrer et elle doit être promue sur le plan judiciaire. Une intervention du législateur s'avère

(1) Cappelletti, «La protection d'intérêts collectifs dans le procès civil», *Rev. Int. Dr. Comp.*, 1975, p. 577 cité par T. Moreau, «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», *JT*, 1994, p. 490.

moet worden aangemoedigd. Daartoe is het optreden van de wetgever noodzakelijk. De erkenning van de rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen zou tal van voordelen bieden: «L'éventualité de se voir opposer une action collective constitue pour l'interlocuteur du groupement un risque de loin supérieur à celui d'actions individuelles, minime dans l'hypothèse d'un intérêt diffus, et accroît de ce fait le pouvoir de pression exercé par le groupement à l'égard de ses partenaires; la sanction judiciaire constitue en elle même une légitimité accrue des actions entreprises par le groupe; la publicité donnée à l'action judiciaire ne peut qu'accélérer la reconnaissance des objectifs du groupement par les milieux intéressés et notamment par la magistrature et les pouvoirs publics; enfin la perception, par les membres du groupe, d'une possibilité effective de faire valoir leurs droits individuels par la voie d'une action collective soutenue, sinon introduite, par le groupement ne peut qu'augmenter l'intérêt pour eux d'adhérer au mouvement et par voie de conséquence renforcer la représentativité du groupement.» (1).

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Dit artikel beoogt de wijziging van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, dat thans luidt als volgt:

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

Het wijzigt het algemene beginsel zonder af te wijken van de bepalingen van de bijzondere wetten die bijgevolg van kracht blijven. Bovendien de persoon die een rechtstreeks belang heeft, kan, luidens het door ons voorgestelde lid, alleen een vereniging met rechtspersoonlijkheid een rechtsvordering instellen. Bovendien moet het statutaire doel van de vereniging melding maken van het belang dat die vereniging beweert te verdedigen, wat wil zeggen dat een vereniging niet onverschillig wat kan vorderen.

Artikel 3

Artikel 3 beoogt de wijziging van artikel 3 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, welk artikel luidt als volgt: «De rechtsvordering tot herstel van de schade, door een misdrijf veroorzaakt, behoort aan hen die de schade hebben geleden».

(1) Th. Bourgoignie en J. Stuyck, *op. cit.*, blz. 604, aangehaald door T. Moreau, «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», *JT*, 1994, blz. 491.

nécessaire à cet effet. La reconnaissance de l'action d'intérêt collectif offrirait de nombreux avantages: «l'éventualité de se voir opposer une action collective constitue pour l'interlocuteur du groupement un risque de loin supérieur à celui d'actions individuelles, minime dans l'hypothèse d'un intérêt diffus, et accroît de ce fait le pouvoir de pression exercé par le groupement à l'égard de ses partenaires; la sanction judiciaire constitue en elle même une légitimité accrue des actions entreprises par le groupe; la publicité donnée à l'action judiciaire ne peut qu'accélérer la reconnaissance des objectifs du groupement par les milieux intéressés et notamment par la magistrature et les pouvoirs publics; enfin la perception, par les membres du groupe, d'une possibilité effective de faire valoir leurs droits individuels par la voie d'une action collective soutenue, sinon introduite, par le groupement ne peut qu'augmenter l'intérêt pour eux d'adhérer au mouvement» (1) et par voie de conséquence renforcer la représentativité du groupement.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article vise à modifier l'article 17 du Code judiciaire qui est actuellement 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'alinéa proposé intenter une action 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 former n'importe quelle demande.

Article 3

L'article 3 vise à modifier l'article 3 du titre préliminaire 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».

(1) Th. Bourgoignie et J. Stuyck, *op. cit.*, p. 604, cité par T. Moreau, «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», *JT*, 1994, p. 491.

Naast degene die rechtstreeks schade geleden heeft, kan, naar luid van het voorgestelde artikel, alleen een vereniging die de rechtspersoonlijkheid bezit een vordering instellen. In dat geval moet de schade verband houden met het statutaire oogmerk van die vereniging.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek wordt aangevuld met het volgende lid :

« Onverminderd de ontvankelijkheid van de overeenkomstig de voorschriften van de bijzondere wetten ingestelde vorderingen, is iedere vordering ontvankelijk indien zij gegrond is op een belang dat tot het statutaire oogmerk behoort van de rechtspersoon die de vordering instelt ».

Art. 3

Artikel 3 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering wordt aangevuld met het volgende lid :

« Een rechtspersoon wordt geacht schade te hebben geleden wanneer de uit het misdrijf voortvloeiende schade strijdig is met het door die persoon nagestreefde doel ».

23 oktober 2007.

Outre celui qui a directement souffert du dommage, seule une association dotée de la personnalité civile peut, aux termes de l'article proposé, intenter une action. Dans ce cas, le dommage doit avoir un rapport avec le but statutaire de l'association.

Francis DELPÉRÉE.
Marc ELSÉN.
Jean-Paul PROCUREUR.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 17 du Code judiciaire est complété par l'alinéa suivant :

« Sans préjudice de la recevabilité des actions intentées conformément aux prescriptions des 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. 3

L'article 3 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle est complété par l'alinéa suivant :

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

23 octobre 2007.

Francis DELPÉRÉE.
Marc ELSÉN.
Jean-Paul PROCUREUR.